



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 23.10

Verkündet
am 24. November 2011
Renner
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 9. und 10. November 2011
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und Domgörgen,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Christ und Prof. Dr. Korbmacher
am 24. November 2011 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Freien Hansestadt Bremen für den Neubau des 4. Abschnitts der Bundesautobahn A 281.
- 2 Der Neubau der A 281 soll eine Eckverbindung zwischen den nordöstlich und südwestlich der Stadt Bremen verlaufenden Autobahnen A 27 und A 1 herstellen, diese Autobahnen entlasten und eine leistungsfähige Anbindung des südlich der Weser gelegenen Güterverkehrszentrums, der Weserhäfen und des Flughafens Bremen an das überregionale Verkehrsnetz gewährleisten. Das Gesamtprojekt umfasst fünf Bauabschnitte. Der Bauabschnitt 1 zwischen der A 27 und der Hafenrandstraße steht seit 1995 unter Verkehr. Die ersten Teilabschnitte der Bauabschnitte 2 und 3 wurden dem Verkehr Anfang 2008 übergeben, und mit dem Bau des 2. Teilabschnitts des Bauabschnitts 3 wurde begonnen. Mit Urteil vom 24. November 2010 hat der Senat die Rechtswidrigkeit und

Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses für den Teilabschnitt 2/2 festgestellt.

- 3 Der hier in Rede stehende, etwa 4,9 km lange Bauabschnitt 4 beginnt mit der Anbindung an den bestehenden Bauabschnitt 1 an der Anschlussstelle Bremen-Gröpelingen nördlich der Weser und endet mit der Verknüpfung mit dem Bauabschnitt 3/2 westlich des Güterverkehrszentrums an der Anschlussstelle Bremen-Strom auf der südlichen Weserseite. Die Weser wird mit einem Tunnel gequert, der im sogenannten Einschwimm- und Absenkverfahren gebaut werden soll (Absenktunnel). Der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung der Weserquerung sollen durch einen privaten Investor erfolgen, der sich - neben einer Anschubfinanzierung durch den Bund - durch Mauteinnahmen refinanziert (sog. F-Modell). Das Vorhaben ist im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als vierstreifige Autobahn ausgewiesen. Die Ausführung der Weserquerung als Absenktunnel hat zur Folge, dass das südlich der Weser im Ortsteil Seehausen an der H. ...straße errichtete Wohngebäude der Klägerin sowie weitere fünf dort gelegene Wohnhäuser abgerissen werden müssen.
- 4 Im Rahmen der Vorplanung wurde zunächst gutachtlich untersucht, ob die Weser durch einen Tunnel oder durch eine Brücke gequert werden soll. Die Beklagte traf im Oktober 2002 die Entscheidung zugunsten eines Tunnels. Im Anschluss daran wurde im Rahmen einer Vergleichsstudie bezogen auf die „Zielfelder“ Verkehr und Sicherheit, Technik, Wirtschaftlichkeit, Umwelt und Natur sowie Städtebau, die in insgesamt 67 Einzelziele unterteilt wurden, gutachtlich untersucht, ob der Tunnel als Absenktunnel oder als Bohrtunnel gebaut werden soll. In dieser Vergleichsstudie wird der Kostenvorteil des Absenktunnels gegenüber dem Bohrtunnel mit 26 Mio. € (Investitionskosten) und 25 Mio. € (Betriebskosten bezogen auf 30 Jahre) beziffert. Auf dieser Grundlage entschied sich die Beklagte im Jahre 2004 für die Ausführung der Weserquerung als Absenktunnel.
- 5 Die vom Vorhabenträger zur Planfeststellung eingereichten Unterlagen lagen in der Zeit vom 10. Juni 2008 bis zum 9. Juli 2008 zur Einsicht aus. Vom 2. März 2009 bis zum 1. April 2009 erfolgte auf Veranlassung der Anhörungsbehörde

eine ergänzende Auslegung der Vergleichsstudie zu den Varianten Brücke/Tunnel und Bohrtunnel/Absenktunnel sowie einer Aktualisierung des landschaftspflegerischen Begleitplans. Die Planauslegungen waren zuvor ortsüblich unter Hinweis auf die Möglichkeit, fristgebunden Einwendungen zu erheben, und die Rechtsfolgen verspäteter Einwendungen bekannt gemacht worden. Der Erörterungstermin wurde im Zeitraum vom 22. April 2009 bis zum 5. Juni 2009 durchgeführt.

- 6 Die Klägerin erhob fristgerecht Einwendungen gegen das Vorhaben. Sie rügte unter anderem Folgendes: Die Planfeststellung weise formelle Mängel auf. Die Planauslegung sowie deren Bekanntmachung seien fehlerhaft erfolgt. Die Aufgaben des Vorhabenträgers, der Anhörungsbehörde und der Planfeststellungsbehörde würden innerhalb derselben Behörde - des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa - wahrgenommen, so dass eine unbefangene und neutrale Abwägung aller Belange nicht gewährleistet sei. Hinsichtlich der geplanten Eingriffe in die Weser und die Baggergutdeponie hätten wasserrechtliche bzw. abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden müssen. Dem Neubau der A 281 im 4. Bauabschnitt fehle die planerische Rechtfertigung, weil die vorgesehene Finanzierung durch einen privaten Investor nicht gesichert sei. Die Plantrasse weiche etwa 200 m von der im Flächennutzungsplan dargestellten Trasse ab; außerdem solle das südliche Tunnelportal nicht an dem im Flächennutzungsplan dargestellten Standort, sondern deutlich weiter nördlich und damit näher an der Wohnbebauung von Seehausen verwirklicht werden. Damit verstoße das Vorhaben gegen das Anpassungsgebot nach § 7 BauGB. Die Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der im Rahmen des Vergleichs der Varianten Bohr- und Absenktunnel zu berücksichtigenden Belange könnten insbesondere hinsichtlich des Aspektes der Wirtschaftlichkeit keinen Bestand haben. Die bei der jeweiligen Tunnelvariante anfallenden Kosten seien fehlerhaft ermittelt und das Kriterium der Wirtschaftlichkeit sei zu hoch gewichtet worden. Die Belange der betroffenen Eigentümer seien nicht in die Abwägung eingestellt worden. Das Vorhaben verstoße darüber hinaus gegen die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie gegen artenschutzrechtliche Bestimmungen und die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Der Schutz des Grund- und Oberflächenwassers, der Hochwasserschutz sowie der Schutz der Anwohner vor Lärm

und Luftschadstoffen seien unzureichend berücksichtigt und es sei nicht untersucht worden, ob die Gesamtbelastung durch Lärm die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschreite.

- 7 Mit Datum vom 30. Juni 2010 stellte die Beklagte den Plan für den Neubau des 4. Abschnitts der A 281 fest. Die Einwendungen der Klägerin wurden zurückgewiesen. Unter anderem wurde ausgeführt: Die Finanzierung des Vorhabens sei gewährleistet; sollte es nicht zur Beteiligung eines privaten Investors kommen, werde die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgen. Die Planung halte sich im Rahmen der Darstellungen des Flächennutzungsplans. Die Ausführungsvarianten Bohrtunnel und Absenktunnel seien nach der Vergleichsstudie in Bezug auf die Ergebnisse der untersuchten Zielfelder im Wesentlichen gleich zu bewerten. Für die Herstellung des Absenktunnels müssten sechs Wohnhäuser abgerissen werden. Aber auch bei einem Bohrtunnel käme es im Bereich der Ortslage Seehausen zu Erschütterungen und Lärmbelästigungen. Für die beabsichtigte privatwirtschaftliche Realisierung der Weserquerung in Gestalt eines Absenktunnels auf der Grundlage des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes sei bereits eine Anschubfinanzierung von 115 Mio. € als erforderlich angesehen worden, um trotz der hohen Baukosten eines Tunnels eine für einen privaten Investor akzeptable Refinanzierung über die Mauteinnahme erreichen zu können. Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit sei daher von grundlegender Bedeutung für die Realisierbarkeit des Tunnels, so dass dessen Ausführung im Einschwimm- und Absenkverfahren mit Blick auf Mehrkosten eines Bohrtunnels von insgesamt 51 Mio. € alternativlos sei. Die in der Vergleichsstudie angestellte Betrachtung der Kosten der beiden Tunnelvarianten sei im Übrigen nicht zu beanstanden. Das Vorhaben werde das Vogelschutzgebiet „Niedervieland“ nicht erheblich beeinträchtigen. Die Auswirkungen des Neubaus der B 212 auf das Vogelschutzgebiet seien allein im Rahmen der Planfeststellung dieses Projekts zu berücksichtigen. Auch im Übrigen sei das Vorhaben mit dem FFH-Recht, dem Artenschutzrecht und den Vorschriften zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft vereinbar.

8 Nach Erhebung der Klage, mit der die Klägerin ihr Vorbringen wiederholt und vertieft, hat die Beklagte den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss mit Datum vom 7. November 2011 nach vorausgegangener Offenlage in Bezug auf eine vorsorglich für den Fall einer erheblichen Beeinträchtigung des Vogelschutzgebiets „Niedervieland“ durchgeführte Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG „ergänzt“. Mit dem Ergänzungsbeschluss wurden zugleich die Ausführungen des Planfeststellungsbeschlusses insbesondere zur Auswahl der Tunnelvariante erweitert; insoweit fand keine Offenlage statt. Die bisher mit Blick auf die beabsichtigte Privatfinanzierung des Wesertunnels hervorgehobene besondere Bedeutung des Kostenaspekts wird nunmehr auch auf den Fall einer Finanzierung des Tunnels durch öffentliche Mittel erstreckt. Der Ergänzungsbeschluss führt aus, dass dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit in diesem Fall eine mindestens ebenso große Bedeutung zukomme wie bei einer privatwirtschaftlichen Realisierung. Daher sei die Ausführungsvariante Absenktunnel wegen der erheblichen Mehrkosten eines Bohrtunnels unabhängig von der Art der Finanzierung alternativlos.

9 Die Klägerin beantragt,

den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30. Juni 2010 in der Gestalt des Ergänzungsbeschlusses vom 7. November 2011 und der Protokollerklärung der mündlichen Verhandlung aufzuheben.

10 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

11 Sie tritt dem Vorbringen der Klägerin im Einzelnen entgegen.

II

12 Die Klage ist zulässig, aber nicht begründet. Der Planfeststellungsbeschluss in der Gestalt des Ergänzungsbeschlusses vom 7. November 2011 und der in der

mündlichen Verhandlung abgegebenen Protokollerklärung leidet an keinem Rechtsfehler, der die Klägerin in ihren Rechten verletzt und die - vollständige oder teilweise - Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zumindest die Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit rechtfertigt.

- 13 Als von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses (§ 19 Abs. 2 FStrG) Betroffene hat die Klägerin Anspruch auf gerichtliche Überprüfung des Plans auch auf seine objektive Rechtmäßigkeit, soweit der geltend gemachte Fehler für die Eigentumsbetroffenheit kausal ist (Urteil vom 12. August 2009 - BVerwG 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 24).
- 14 A. Der Planfeststellungsbeschluss weist keine Verfahrensfehler auf, die Rechte der Klägerin berühren könnten.
- 15 1. Die geltend gemachten Verfahrensfehler - wie etwa eine Verletzung des § 9 Abs. 1b UVPG i.V.m. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG - liegen weithin nicht vor. Dies bedarf indes keiner näheren Ausführungen. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorschriften kein Selbstzweck, sondern dient der besseren Durchsetzung von Belangen. Daher muss ein Kläger zur Begründung einer Rechtsverletzung geltend machen, dass sich der von ihm gerügte Verfahrensfehler auf seine materiell-rechtliche Position ausgewirkt haben könnte. Danach ist vorliegend zu prüfen, ob die konkrete Möglichkeit besteht, dass das Eigentum der Klägerin ohne die gerügten Verfahrensmängel nicht in Anspruch genommen worden wäre (vgl. Urteile vom 12. August 2009 a.a.O. Rn. 31 und vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <362>). Gemessen daran können die von der Klägerin geltend gemachten Fehler sowohl der Bekanntmachung der Planauslegung und der Auslegung selbst (fehlende Auslegung von Gutachten) als auch der ergänzenden Auslegung (Möglichkeit der Einsichtnahme nur über CD-ROM und fehlende Auslegung im Ortsamt von Seehausen) sowie die Rüge einer verspäteten Erörterung der Einwendungen der Anfechtungsklage von vornherein nicht zum Erfolg verhelfen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es sind keine Anhaltspunkte für einen Kausalzusammenhang zwischen diesen behaupteten Verfahrensfehlern und dem Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses er-

kennbar. Die Klägerin selbst hat fristgerecht umfangreich Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben. Sie behauptet auch nicht, dass sie wegen der ihrer Auffassung nach bestehenden Verfahrensfehler gehindert gewesen sei, weitere Einwendungen zu erheben. Wenn sie stattdessen darauf abstellt, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass infolge des - ihrer Ansicht nach - nicht ordnungsgemäßen Verfahrens andere Betroffene von entscheidungserheblichen Einwendungen abgesehen oder solche nur eingeschränkt geltend gemacht hätten, ist ebenfalls nicht konkret erkennbar, dass ohne den behaupteten Verfahrensfehler eine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Denn als von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Planfeststellung Betroffene war die Klägerin nicht auf die Geltendmachung ihrer privaten Belange beschränkt, sondern konnte selbst umfassend Einwendungen gegen die objektive Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses erheben (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG).

- 16 Soweit die Klägerin rügt, die Bekanntmachung der Planauslegung habe gegen § 9 Abs. 1a Nr. 2 und 5 UVPG verstoßen, weil sie keinen Hinweis auf die UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens und die nach § 6 UVPG vorgelegten Unterlagen enthalten habe, ist gleichfalls nicht ersichtlich, dass sich die geltend gemachten Rechtsverstöße auf die Sachentscheidung ausgewirkt haben könnten. Insoweit besteht allerdings die Besonderheit, dass es sich bei den als verletzt gerügten Bestimmungen um Regelungen zur Umsetzung von Unionsrecht, nämlich von Verfahrensvorschriften der Europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL), handelt (Art. 6 Abs. 2 Buchst. b und e UVP-RL). Dieser europarechtliche Bezug vermag der Anfechtungsklage ebenfalls nicht zum Erfolg zu verhelfen.
- 17 § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 UmwRG ist nicht anwendbar. Danach kann ein Privater die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines dem Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Vorhabens verlangen, wenn die vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist. Vorliegend ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt. Fehler bei der Durchführung dieser Prüfung begründen keinen Verfahrensmangel im Sinne der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG. Insoweit gilt vielmehr das allgemeine

Verwaltungsverfahrenrecht und damit auch § 46 VwVfG, in dem das Erfordernis der Kausalität zwischen Verfahrensfehler und Inhalt der angegriffenen Entscheidung seine gesetzliche Stütze gefunden hat (vgl. BTDrucks 16/2495 S. 14). Der Wortlaut des § 4 Abs. 1 UmwRG steht der Geltung des Kausalitätserfordernisses im Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes nicht entgegen. Danach kann die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung nicht „nur“, sondern (bereits) dann verlangt werden, wenn die in § 4 Abs. 1 UmwRG genannten Verfahrensverstöße vorliegen, ohne dass es darauf ankommt, ob sich diese Verstöße auf die Entscheidung ausgewirkt haben. Es handelt sich also um eine Sonderregelung, die die Relevanz bestimmter Verfahrensverstöße gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht erweitert und nicht etwa einschränkt. Gegen diese Annahme spricht nicht, dass nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung bei Verletzung aller „wesentlichen“ Verfahrensfehler hätte verlangt werden können (BTDrucks 16/2495 S. 6). Nachdem der Bundesrat zunächst die Streichung des § 4 UmwRG vorgeschlagen hatte (BRDrucks 552/06 Beschluss), sollte die Vorschrift mit der im weiteren Gesetzgebungsverfahren dann vorgenommenen Einschränkung des Aufhebungsanspruchs auf die beiden ausdrücklich benannten Verfahrensmängel nicht einen gegenüber anderen Verfahrensfehlern abschließenden Regelungscharakter erhalten, sondern bestimmter gefasst werden (vgl. BTDrucks 16/2931 S. 8). Im Übrigen kann nicht angenommen werden, dass gerade das Umweltrechtsbehelfsgesetz, das der Umsetzung der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit (Richtlinie 2003/35/EG) unter anderem mit dem Ziel einer Ergänzung bestehender Rechtsschutzmöglichkeiten dient (vgl. BTDrucks 16/2495 S. 7), eine Regelung enthalten sollte, wonach in seinem Anwendungsbereich sämtliche Verfahrensfehler - zum Beispiel solche bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung - abweichend von § 46 VwVfG auch dann unerheblich sind, wenn sie das Ergebnis der angefochtenen Entscheidung beeinflusst haben. Eine solche Auslegung des § 4 Abs. 1 UmwRG scheidet auch deshalb aus, weil sie dem unionsrechtlichen Äquivalenzprinzip widersprechen würde (vgl. EuGH, Urteile vom 14. Dezember 1995 - Rs. C-312/93 - Slg. 1995, I-4599 Rn. 12 und vom 16. Mai 2000 - Rs. C-78/98 - Slg. 2000, I-3201 Rn. 31).

- 18 Die Klägerin hat nicht ansatzweise begründet, warum das sonach geltende Kausalitätserfordernis im vorliegenden Fall gegen Unionsrecht verstoßen sollte. Nach Art. 10a Abs. 3 Satz 1 UVP-RL ist es Sache der Mitgliedstaaten zu bestimmen, was als Rechtsverletzung gilt, die nach der vom deutschen Gesetzgeber in Einklang mit Unionsrecht getroffenen Systementscheidung zugunsten eines auf subjektiv-öffentliche Rechte beschränkten Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG; § 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) den Zugang zu Gericht eröffnet und Voraussetzung für den Erfolg der Anfechtungsklage ist. Das insoweit für Verfahrensfehler normierte Kausalitätserfordernis (§ 46 VwVfG) widerspricht jedenfalls bezogen auf die hier in Rede stehenden Verfahrensverstöße weder dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren (Art. 10a Abs. 3 Satz 1 UVP-RL) noch dem unionsrechtlichen Effektivitätsprinzip. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass auch das Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union keine durchgängige Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern statuiert, sondern in dieser Hinsicht zwischen wesentlichen und unwesentlichen Fehlern unterscheidet (Art. 263 Abs. 2 AEUV). Die hier gerügten Defizite der Bekanntmachung der Planauslegung stellen keine wesentlichen Verfahrensfehler dar. Sie betreffen bloße Bekanntmachungsdetails, von denen die gebotene Anstoßwirkung der Bekanntmachung, sich am Verfahren zu beteiligen, nicht abhängt. Aus dem Text der von der Anhörungsbehörde veranlassten Bekanntmachung ergab sich auch ohne diese Details mit der gebotenen Klarheit, dass die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit die Beteiligung im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung umfasste (Nr. 7 des Bekanntmachungstextes) und dass die ausgelegten Planunterlagen die Grundlage auch dieser Beteiligung bilden sollten. Unabhängig von den Detailinformationen nach Maßgabe von § 9 Abs. 1a Nr. 2 und 5 UVPG wurde damit hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass für das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen war und dass die ausgelegten Unterlagen die für die Umweltverträglichkeitsprüfung wesentlichen Unterlagen umfassten. Angesichts dessen besteht kein vernünftiger Zweifel, dass die gerügten Mängel nicht den wesentlichen Bekanntmachungsinhalt betrafen und dass deshalb Unionsrecht nicht gebietet, sie unabhängig von ihrem Einfluss auf die Sachentscheidung als erheblich zu behandeln.

- 19 2. Die Klägerin rügt ferner, dass hinsichtlich der vorgesehenen baulichen Eingriffe in die Baggergutdeponie Seehausen und in den Wesergrund keine eigenständigen abfall- bzw. wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren seitens der dafür zuständigen Behörden durchgeführt worden sind. Diese Vorgehensweise ist jedoch nicht zu beanstanden. Die Ausbaggerung des Wesergrundes dient allein dem Ziel, die Tunnelelemente absenken zu können; das Gewässerbett erhält nach Errichtung des Tunnels wieder seinen ursprünglichen Zustand. Die geringfügige Inanspruchnahme der Baggergutdeponie, die nach unwidersprochenen Angaben der Beklagten in der mündlichen Verhandlung deren Betrieb nicht beeinträchtigt, ist durch die Trassenführung der A 281 bedingt. Dasselbe gilt für die geplante Zwischenlagerung von baubedingtem Aushub. Es handelt sich um Maßnahmen, die Bestandteil des Vorhabens selbst sind, weil sie sich unmittelbar auf dessen Verwirklichung richten. Als solche fallen sie ohne Weiteres in die Kompetenz der fernstraßenrechtlichen Planung.
- 20 3. Entgegen der Auffassung der Klägerin verstößt es nicht gegen das rechtsstaatliche Gebot fairer Verfahrensgestaltung, dass die Aufgaben des Vorhabenträgers sowie der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde innerhalb derselben Behörde des zuständigen Senators für Umwelt, Bau und Verkehr wahrgenommen werden. Diese Begriffe werden in den einschlägigen Bestimmungen (vgl. §§ 17a, 17b FStrG; §§ 73, 74 BremVwVfG <VwVfG>; § 33 Abs. 9 BremLStrG) in einem funktionalen Sinne verwendet. Es gibt daher kein gesetzliches Verbot, die genannten Aufgaben ein und derselben Behörde zuzuweisen. Ein solches Verbot kann auch nicht aus rechtsstaatlichen Grundsätzen hergeleitet werden. Allerdings ist die zu eigener planerischer Gestaltung ermächtigte Planfeststellungsbehörde zu Unparteilichkeit und innerer Distanz verpflichtet; sie darf sich keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr diese Freiheit faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt. Die fachbezogene Integrität der Planfeststellungsbehörde wird jedoch nicht schon dadurch in Frage gestellt, dass innerhalb derselben Behörde auch die Aufgabe des Vorhabenträgers wahrgenommen wird. Denn diese Behörde hat als Teil der öffentlichen Verwaltung in allen ihr übertragenen Funktionen dem Gemeinwohl zu dienen, ist an Gesetz und Recht gebunden und untersteht exekutiver Aufsicht. Angesichts dessen ist eine neutrale Aufgabenwahrnehmung durch sie als Planfeststellungsbehörde jeden-

falls dann in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise gewährleistet, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gesorgt ist (vgl. Urteile vom 18. März 2009 - BVerwG 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 24 und vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <230 f.>).

- 21 Eine solche Trennung der Aufgabenbereiche ist hier noch hinreichend gewahrt. Nach dem maßgeblichen Organisationsplan wurden die Aufgaben des Vorhabenträgers bei Beginn des Planfeststellungsverfahrens durch das Amt für Straßen und Verkehr als nachgeordnete Dienststelle des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa und die Aufgaben der Planfeststellungs- sowie der Anhörungsbehörde durch zwei unterschiedliche Referate dieser Abteilung wahrgenommen. Die genannten Funktionen waren also auf drei voneinander getrennte Stellen verteilt, die auch personell unterschiedlich besetzt waren. Daran ändert nichts, dass seit Änderung der Organisationsstruktur der Abteilung 5 des damaligen Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa mit Wirkung vom 8. Februar 2010 eine Stabsstelle des Abteilungsleiters als Vorhabenträger fungiert, der als solcher unmittelbarer Vorgesetzter des als Planfeststellungsbehörde tätigen Referates ist. Insoweit unterscheidet sich die vorliegende Konstellation nicht wesentlich von einer Aufteilung der Funktionen auf verschiedene Abteilungen einer Behörde (vgl. Urteil vom 18. März 2009 a.a.O. Rn. 25). Auch in jenem Fall ist in Gestalt des Behördenleiters ein unmittelbarer Vorgesetzter vorhanden.
- 22 Die besondere Nähe der als Vorhabenträger bestimmten Stelle zum unmittelbaren Vorgesetzten des die Aufgabe der Planfeststellungsbehörde wahrnehmenden Referates wäre allerdings bedenklich, wenn der Vorgesetzte durch fachaufsichtliche Weisungen die Prüfung und Entscheidung der Planfeststellungsbehörde im Kernbereich planerischer Abwägung steuern könnte. Wesensmerkmal planerischer Abwägung ist die Herstellung eines gerechten Ausgleichs zwischen den vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belangen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe setzt Gestaltungsfreiheit sowie innere Distanz und Neutralität gegenüber allen am Planfeststellungsverfahren Beteiligten voraus (vgl. Urteil vom 5. Dezember 1986 a.a.O. S. 230 f.). Es mag zwar

sein, dass der rechtsstaatliche Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung gleichwohl nicht verbietet, einem Vorhabenträger die Befugnis zur planerischen Abwägung „in eigener Sache“ einzuräumen, wenn dieser kein privates Unternehmen, sondern wie hier Teil der dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlichen Verwaltung ist (vgl. Urteil vom 27. Juli 1990 - BVerwG 4 C 26.87 - Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 18 S. 29 f.; Beschluss vom 24. August 1987 - BVerwG 4 B 129.87 - Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 12 S. 6 f.). Begründet der Gesetzgeber jedoch eine eigene sachliche Zuständigkeit einer vom Vorhabenträger organisatorisch und personell zu trennenden Behörde oder Dienststelle für die Aufgabe der planerischen Abwägung, wie dies im vorliegenden Fall nach den genannten Vorschriften geschehen ist, trägt er dem rechtspolitischen Anliegen Rechnung, die für eine sachgerechte Abwägung notwendige Gestaltungsfreiheit auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung verfahrensrechtlich zu sichern. Eine entsprechende gesetzliche Aufgabenzuweisung bedeutet somit, dass die durch Organisationsakt als „Planfeststellungsbehörde“ bestimmte Stelle zur eigenständigen Wahrnehmung planerischer Gestaltungsfreiheit ermächtigt ist (vgl. Urteil vom 5. Dezember 1986 a.a.O. S. 232 in Bezug auf entsprechende rechtsstaatliche Anforderungen bei privaten Unternehmensträgern). Diese Befugnis, die den durch Gestaltungsfreiheit geprägten „Kernbereich“ planerischer Abwägung betrifft, darf der als „Planfeststellungsbehörde“ bestimmten Dienststelle oder Behörde auch nicht auf dem Wege fachaufsichtlicher Weisungen ganz oder teilweise entzogen werden. Das schließt Weisungen aus, die darauf abzielen, den Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde einzuschränken, um eigene planerische Vorstellungen durchsetzen zu können (vgl. Urteil vom 5. Dezember 1986 a.a.O.).

- 23 Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die gesetzlich begründete Zuständigkeit des als Planfeststellungsbehörde bestimmten Referates beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr zur eigenständigen planerischen Gestaltung verletzt ist. Seitens dieses Referates wurde die dienstliche Erklärung eingereicht, dass „die Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung ohne Einfluss Dritter durchgeführt wurde“. Gegenteilige Anhaltspunkte sind nicht zutage getreten. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass gegen den zuständigen Sena-

tor für Umwelt, Bau und Verkehr nicht bereits deshalb die Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG besteht, weil er als Behördenleiter sowohl für die Aufgabe des Vorhabenträgers als auch der Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde verantwortlich zeichnet. Dem steht auch nicht entgegen, dass sich der zuständige Senator nach Angaben der Klägerin in einem Presseartikel für den Bau des Projekts ausgesprochen hat. Dieser Umstand gibt für sich genommen keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Planfeststellungsbehörde ihrer Pflicht zur Unparteilichkeit und inneren Distanz genügt hat.

- 24 4. Zu Unrecht rügt die Klägerin, die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses zur Auswahl der Tunnelvariante hätte nicht lediglich durch Ergänzungsbeschluss vom 7. November 2011, sondern nur auf der Grundlage eines neuen Planfeststellungsverfahrens geändert werden dürfen.
- 25 Mit dem Ergänzungsbeschluss verfolgt die Beklagte neben der Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses um eine Abweichungsprüfung nach § 34 BNatSchG das Ziel, die Begründung zur Auswahl der Tunnelvarianten im Verhältnis zur Klägerin sowie zu den Klägern weiterer Verfahren zu erweitern, ohne am Vorhaben selbst etwas zu ändern. Ein darauf gerichteter Verfahrensschritt ist nur ein unselbständiger Abschnitt des einheitlichen Planfeststellungsverfahrens, das mit einer erneuten Entscheidung allein gegenüber den Klägern endet. Er unterliegt nicht den Anforderungen des § 73 VwVfG, weil der Planfeststellungsbeschluss gegenüber allen anderen Betroffenen in seiner ursprünglichen Fassung weiterhin unverändert wirksam bleibt. Daher war insoweit ein erneutes Auslegungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich (vgl. Urteile vom 14. November 2002 - BVerwG 4 A 15.02 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 172 S. 140, insoweit nicht abgedruckt in BVerwGE 117, 149 und vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 19.95 - BVerwGE 102, 358 <360 f.>). Entgegen der Auffassung der Klägerin kommt es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob die der Auswahl der Tunnelvariante zugrunde liegende Abwägung durch die Änderung der Begründung in ihrem Wesen verändert wurde. Das ist im Übrigen nicht der Fall, so dass die Änderung der Begründung im vorliegenden Verfahren berücksichtigt werden konnte (§ 114 Satz 2 VwGO; vgl. Urteil vom 29. Januar 2001 - BVerwG 11 C 3.00 - Buchholz 401.64 § 6 AbwAG Nr. 3

S. 6; stRspr). Im Ergänzungsbeschluss wird nunmehr lediglich der bislang nur für den Fall einer (teilweisen) privatwirtschaftlichen Finanzierung hervorgehobene Kostenaspekt auf den - nicht auszuschließenden - Fall einer konventionellen Finanzierung des Wesertunnels mit öffentlichen Mitteln übertragen und gewichtet (siehe unten B.5.b) aa).

- 26 B. Der Planfeststellungsbeschluss leidet an keinem materiell-rechtlichen Fehler, der zum Erfolg der Anfechtungsklage führen könnte.
- 27 1. Die Planrechtfertigung ist für das planfestgestellte Vorhaben gegeben. Es ist im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Fernstraßenausbaugesetz i.d.F. vom 20. Januar 2005 (BGBl I S. 201) - FStrAbG - als Vorhaben des vordringlichen Bedarfs enthalten und damit gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG gemessen an der Zielsetzung des § 1 Abs. 1 FStrG vernünftigerweise geboten. Die gesetzliche Feststellung des Bedarfs ist für die Planfeststellung wie auch das gerichtliche Verfahren verbindlich (stRspr; vgl. Urteil vom 12. März 2008 - BVerwG 9 A 3.06 - BVerwGE 130, 299 Rn. 43). Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Bedarfsplanung für den Neubau der A 281 die Grenzen seines gesetzgeberischen Ermessens überschritten hat, sind weder von der Klägerin dargetan noch sonst ersichtlich.
- 28 Dem Vorhaben fehlt entgegen der Annahme der Klägerin die erforderliche Rechtfertigung auch nicht deshalb, weil es mangels Finanzierung nicht realisierbar ist. Ist das Straßenbauprojekt - wie hier - in die Dringlichkeitsstufe des „vordringlichen Bedarfs“ eingestuft, kann regelmäßig nicht angenommen werden, dass dessen Finanzierung aus Mitteln des Bundeshaushalts bis zum Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses ausgeschlossen ist (vgl. Urteile vom 20. Mai 1999 - BVerwG 4 A 12.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 154 S. 32 und vom 15. Januar 2004 - BVerwG 4 A 11.02 - BVerwGE 120, 1 <5>). Die vorgesehene Privatfinanzierung der Weserquerung begründet keinen Ausnahmefall. Aus dem an die Beklagte gerichteten Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 20. Juli 2006 („Gesehen-Vermerk“) folgt, dass noch offen ist, ob die Weserquerung als Betreibermodell oder konventionell verwirklicht wird. Mit Schreiben vom 12. Ok-

tober 2011 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ausdrücklich bestätigt, dass das Vorhaben für den Fall, dass es zu keiner Privatfinanzierung kommt, wie jede andere Maßnahme des vordringlichen Bedarfs konventionell finanziert wird.

- 29 2. Der Planfeststellungsbeschluss verstößt nicht gegen das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB.
- 30 Nach dieser Vorschrift haben öffentliche Planungsträger, die an der Aufstellung eines Flächennutzungsplans nach § 4 oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. § 7 Satz 1 BauGB geht damit über die allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange bei der fachplanerischen Abwägung hinaus, indem er den Darstellungen des Flächennutzungsplans eine ihnen sonst nicht zukommende rechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem öffentlichen Planungsträger für den Fall verleiht, dass dieser dem Flächennutzungsplan trotz ordnungsgemäßer Beteiligung nicht widersprochen hat. Die Pflicht zur Anpassung der Fachplanung an die einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplans ist nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung („Vollzug“) derselben, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen. Mit dem Begriff des Entwickelns ist eine gewisse Gestaltungsfreiheit verbunden, soweit die Planung nicht der Grundkonzeption des Flächennutzungsplans widerspricht und sich die Abweichungen vom Flächennutzungsplan aus dem Übergang in eine stärker verdeutlichende Planstufe rechtfertigen. Für die Beurteilung, ob noch ein Entwickeln vorliegt, sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls maßgeblich (vgl. Urteil vom 24. November 2010 - BVerwG 9 A 13.09 - BVerwGE 138, 226 Rn. 37 ff. m.w.N.). Gemessen daran ist nicht erkennbar, dass die angegriffene Planung das Anpassungsgebot verletzt.
- 31 a) Die Klägerin macht zum einen geltend, dass der Standort des südlich der Weser gelegenen Portals des Wesertunnels nach der Darstellung des Flächennutzungsplans in erheblicher Entfernung von der Ortslage Seehausen am nördlichen Rand der Baggergutdeponie liegen soll. Demgegenüber werde das plan-

festgestellte Tunnelportal rund 800 m weiter nördlich und damit in unmittelbarer Nähe zu Seehausen errichtet. Diese Abweichung halte sich nicht mehr innerhalb des Rahmens, den die Darstellung des Flächennutzungsplans der nachfolgenden Planung zur Ausfüllung belasse.

- 32 Dem kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil nicht festgestellt werden kann, dass der Flächennutzungsplan der Beklagten eine Darstellung des Tunnelportals am nördlichen Rand der Baggergutdeponie enthält. Eine zeichnerische Darstellung dieses Standortes gibt es unstreitig nicht. Für das Vorliegen einer entsprechenden textlichen Darstellung beruft sich die Klägerin auf den Beschluss des Senats der Stadt Bremen vom 3. August 1993, den Entwurf zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadtbürgerschaft zur Beschlussfassung zuzuleiten. Diesem Beschluss, welcher der Stadtbürgerschaft beim Beschluss zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans als Drucksache vorgelegen habe, lasse sich entnehmen, dass der Senat eine Darstellung des Abtauchpunktes der A 281 am nördlichen Rand der Deponie vorschlage. Dementsprechend sei die Darstellung von der Stadtbürgerschaft beschlossen worden. Dies werde insbesondere auch daran deutlich, dass der Senatsbeschluss dem in der Plankammer verwahrten Originalplandokument beigeheftet worden sei. Entgegen der Auffassung der Klägerin gibt es jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der Beschluss der Stadtbürgerschaft zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans eine textliche Darstellung des Tunnelstandortes umfasst.
- 33 Darstellungen des Flächennutzungsplans entfalten Bindungswirkung gegenüber nachfolgenden Planungen (§ 7 Satz 1, § 8 Abs. 2 BauGB) und gegenüber Vorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 3 BauGB). Sie müssen daher so bestimmt sein, dass sie einen ausreichenden Rahmen für Konkretisierungen bilden können. Ferner muss sich klar feststellen lassen, welche Darstellungen beschlossen wurden. Hierfür muss der Flächennutzungsplan selbst einen Anhalt bieten; auf den Erläuterungsbericht und die Begründung des Plans kann nur zur Verdeutlichung einer eindeutig vorhandenen Darstellung zurückgegriffen werden (vgl. Urteil vom 18. Februar 1994 - BVerwG 4 C 4.92 - BVerwGE 95, 123

<126>). Ausgehend davon fehlt es hier an einer auf den Standort des südlichen Tunnelportals bezogenen textlichen Darstellung.

- 34 Im Beschlussprotokoll über die Sitzung der Stadtbürgerschaft am 15. September 1993 wird lediglich die Tatsache berichtet, dass die 14. Änderung des Flächennutzungsplans beschlossen wurde; Einzelheiten über den Inhalt des Änderungsbeschlusses werden nicht genannt. Der von der Klägerin in Bezug genommene Beschluss des Senats vom 3. August 1993 könnte allenfalls dann, wenn er einen eindeutigen Entwurf einer textlichen Darstellung des Standortes des Tunnelportals enthielte, auf eine entsprechende Beschlussfassung der Stadtbürgerschaft schließen lassen. Ein solcher Inhalt ist dem Senatsbeschluss jedoch nicht zu entnehmen. Darin weist der Senat die Stadtbürgerschaft „zur Stellungnahme der Deputation für Stadtentwicklung“ darauf hin, „dass die A 281 nach der Darstellung des Flächennutzungsplanes am westlichen Rand außerhalb der geplanten Baggergutdeponie, jedoch z.T. innerhalb des vorhandenen Spülfeldes geführt werden und am nördlichen Rand abtauchen soll“. Dieser „Hinweis“ ist mehrdeutig. Er kann so verstanden werden, dass er auf eine - offenkundig nicht vorhandene - Darstellung des Abtauchpunktes der A 281 auf dem Plandokument mit den zeichnerischen Darstellungen verweist, also falsch ist. Er kann außerdem so interpretiert werden, dass sich die Formulierung „nach der Darstellung des Flächennutzungsplanes“ nur auf den Trassenverlauf bezieht und damit den zeichnerischen Entwurf der Änderungsplanung richtig beschreibt. Die weitere Aussage zum Standort des Abtauchpunktes der A 281 stellte sich dann lediglich als politische Absichtserklärung dar. Dass sich der Senat der Stellungnahme der Deputation für Stadtentwicklung anschließen und der Stadtbürgerschaft vorschlagen wollte, eine Darstellung zum Standort des südlichen Tunnelportals zu beschließen, stellt daneben nur eine, nach dem Wortlaut des „Hinweises“ nicht einmal naheliegende Deutungsmöglichkeit dar. Gegen diese Deutung spricht zudem, dass in diesem Fall gegen die Pflicht zur erneuten Auslegung des so geänderten Entwurfs des Flächennutzungsplans verstoßen worden wäre (§ 3 Abs. 3 BauGB a.F.). Ein Indiz gegen eine textliche Darstellung des Standortes des Tunnelportals stellt ferner der Umstand dar, dass auf dem Plandokument zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans mit den zeichnerischen Darstellungen neben der Legende ausdrücklich eine textli-

che Darstellung aufgenommen und als solche gekennzeichnet wurde. Dies lässt den Schluss zu, dass auch eine textliche Darstellung des Abtauchpunktes der A 281 auf dem Plandokument selbst kenntlich gemacht worden wäre. Somit kann offen bleiben, ob der Senatsbeschluss vom 3. August 1993 zunächst mit dem Original des Plans mit den zeichnerischen Darstellungen und dem Erläuterungsbericht zu einem Dokument verbunden wurde, was zwischen den Beteiligten streitig ist. Auch wenn dies unterstellt wird, kann aus besagten Gründen nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit festgestellt werden, dass die Stadtbürgerschaft eine Darstellung des Standortes des Tunnelportals beschlossen hat.

- 35 b) Die Klägerin sieht das Anpassungsgebot nach § 7 Satz 1 BauGB zum anderen deshalb verletzt, weil die planfestgestellte Trasse im Bereich nördlich der Deponie bzw. des Spülfeldes bis zur Weser um bis zu 200 m von der im Flächennutzungsplan zeichnerisch dargestellten Linienführung nach Osten abweicht. Eine solche Rechtsverletzung liegt nicht vor. Für diesen Bereich ist keine Konzeption des Flächennutzungsplans erkennbar, die dafür sprechen könnte, dass die Trassenführung der A 281 exakt vorgegeben werden sollte. Die Darstellung der Trassenführung knüpft nicht an bereits vorhandene Trennlinien zwischen Gebieten unterschiedlicher Nutzungsart an, wie dies im Teilabschnitt 2/2 der A 281 in Gestalt der Neuenlander Straße (vgl. Urteil vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 40) oder auch hier im Übergangsbereich zwischen Deponie und Vogelschutzgebiet der Fall ist, sondern verläuft sozusagen „auf grüner Wiese“. Die Planung widerspricht auch nicht deshalb einer Konzeption des Flächennutzungsplans, weil im Rahmen der 14. Änderung dieses Plans die Darstellung eines kleinen Wohngebiets in der Ortslage von Seehausen beschlossen wurde, auf die die Plantrasse zuläuft. Denn auch die im Flächennutzungsplan dargestellte Trasse läuft direkt auf die Ortslage von Seehausen zu, und zwar auf einen Bereich intensiverer Bebauung. Diese Darstellung kann daher nicht als Ausdruck eines Konzepts zum Schutz der Wohnbevölkerung verstanden werden; auch der Erläuterungsbericht zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans enthält hierfür keine Anhaltspunkte. Die Plantrasse liegt daher noch innerhalb des Rahmens, den die „grobmaschige“ Darstellung des Flächennutzungsplans der nachfolgenden Planung zur Ausfüllung belässt.

- 36 3. Der Planfeststellungsbeschluss steht in Einklang mit den Anforderungen der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie sowie des diese Richtlinien umsetzenden nationalen Rechts.
- 37 a) Die auf § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG gestützte Beurteilung der Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des mit Verordnung vom 1. August 2006 zum Landschaftsschutzgebiet erklärten Vogelschutzgebiets „Niedervieland“ (Art. 7 FFH-Richtlinie) begegnet keinen Bedenken.
- 38 Entgegen der Auffassung der Klägerin sind insoweit keine Ermittlungs- und Bewertungsdefizite erkennbar. Die anlage-, betriebs- und baubedingten Beeinträchtigungen der nach der Verordnung als Brut-, Nahrungs- und Rastgebiete bestimmter Vogelarten geschützten Lebensräume insbesondere durch optische Scheueffekte, Lärmimmissionen und Überbauung wurden eingehend untersucht und bezogen auf die jeweilige Vogelart bewertet. Die Verträglichkeitsprüfung gelangt unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Bauabschnitts 3/2 der A 281, einer 380 kV-Freileitung, einer geplanten Wohnbebauung sowie von Windenergieanlagen in der Stromer Feldmark zum Ergebnis, dass es zwar in zeitlich oder räumlich eng begrenztem Umfang zu negativen Veränderungen der Strukturen und Funktionen eines Lebensraums bzw. des Bestands einer Art kommen könne. Dies stelle jedoch die Verträglichkeit des Vorhabens nicht in Frage. Denn die Funktionen des Schutzgebiets für die Populationen und Habitate der Arten blieben gewahrt, so dass die Voraussetzungen zur langfristig gesicherten Erhaltung der jeweiligen Art bzw. ihres Lebensraums im Schutzgebiet weiterhin erfüllt seien. Diese Einschätzung ist weder hinsichtlich des Maßstabes für die Feststellung der Verträglichkeit eines Vorhabens (vgl. Urteil vom 17. Januar 2007 - BVerwG 9 A 20.05 - BVerwGE 128, 1 Rn. 40 ff.) noch in der Sache zu beanstanden.
- 39 Der Gutachter der Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung näher dargelegt, weshalb sicher angenommen werden kann, dass ein günstiger Erhaltungszustand der geschützten Vogelarten trotz Durchführung des Vorhabens stabil bleiben wird (vgl. Urteil vom 12. März 2008 - BVerwG 9 A 3.06 - BVerwGE 130, 299 Rn. 94, 132). Danach ist entscheidend, dass für alle von Beeinträchtigung

gen betroffenen Vogelarten die Möglichkeit besteht, innerhalb des Vogelschutzgebiets auszuweichen. Die geschützten Vogelarten (Wiesenvögel) seien nicht brutplatztreu, könnten also an unbelasteten Standorten Nester bauen. Insoweit biete das Vogelschutzgebiet auch ausreichendes Potenzial, zumal die Beeinträchtigungen nur in seinem Randbereich erfolgten. Dass das Gebiet nicht bereits voll besetzt sei, zeigten die Kartierungen aus mehreren Jahren, wonach die Anzahl von Brutstandorten und der Umfang des Bestands erheblich schwankten. Generell sei eine ganz unterschiedliche Siedlungsdichte von Wiesenvögeln selbst bei Flächen mit vergleichbaren Strukturen festzustellen. Das Potenzial der Siedlungsgebiete werde von den Wiesenvögeln häufig nicht ausgeschöpft. Demnach sei es jedenfalls bei Wiesenvögeln nicht sinnvoll, die im Endbericht zum Teil Fachkonventionen des im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz durchgeführten Forschungsvorhabens zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP (Schlussstand 2007) vorgeschlagenen Orientierungswerte für den Verlust von Habitatflächen anzuwenden, bei deren Überschreiten stets von einer Unverträglichkeit auszugehen sei.

- 40 Danach steht die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des Vogelschutzgebiets „Niedervieland“ zur Überzeugung des Senats fest. Die Annahme, dass Verluste von Habitatflächen nicht ohne Weiteres zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der geschützten Art führen und daher die im oben genannten Endbericht zum Teil Fachkonventionen vorgeschlagenen Orientierungswerte nur dann Anwendung finden, wenn es um den Schutz von Lebensraumtypen geht, entspricht der Rechtsprechung des Senats (vgl. Urteil vom 12. März 2008 a.a.O. Rn. 132 f.). Entgegen der Auffassung der Klägerin ist auch nicht zu beanstanden, dass die Auswirkungen des geplanten Neubaus der teilweise durch das Vogelschutzgebiet führenden Bundesstraße B 212 nicht berücksichtigt wurden. Die Verträglichkeitsprüfung ist nur dann auf andere Projekte zu erstrecken, wenn deren Auswirkungen und damit das Ausmaß der Summationswirkung verlässlich absehbar sind; das ist grundsätzlich erst dann der Fall, wenn die Zulassungsentscheidung erteilt ist (Urteil vom 21. Mai 2008 - BVerwG 9 A 68.07 - Buchholz 406.400 § 34 BNatSchG 2002 Nr. 1 Rn. 21). Da bisher noch nicht einmal das Planfeststellungsverfahren für

den Neubau der B 212 eingeleitet wurde, fehlt es an der für eine Beurteilung kumulativer Auswirkungen erforderlichen Verfestigung der Planung.

- 41 Das sonstige Vorbringen der Klägerin ist ebenfalls nicht geeignet, die Richtigkeit der Verträglichkeitsprüfung in Frage zu stellen. Auf ihren Einwand, eine im Jahre 2000 erstellte Studie habe festgestellt, dass das Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen des Vogelschutzgebiets führen werde, wird im Planfeststellungsbeschluss entgegnet, dass sich bei der nachfolgenden Konkretisierung der Planung die Trassenführung und die Ausgestaltung des Autobahnabschnitts im Randbereich zum Vogelschutzgebiet wesentlich geändert hätten. Außerdem habe eine verlässliche Datengrundlage erst ab dem Jahre 2006 vorgelegen. Denn in diesem Jahr sei der Pflege- und Managementplan erstellt worden, auf dessen Grundlage die Schutzgebietsverordnung erlassen worden sei. Diese Ausführungen hat die Klägerin nicht substantiiert bestritten. Zu ihrer weiteren Einwendung, faktisch erstrecke sich das Vogelschutzgebiet auch auf den Bereich östlich der Plantrasse, wird im Planfeststellungsbeschluss ausgeführt, dass die an die Plantrasse angrenzenden Flächen wie etwa die Baggergutdeponie, Gewerbeflächen oder das Güterverkehrszentrum nicht die Schutzgebietsvoraussetzungen erfüllten; dieser Bereich sei nur mit Blick auf die Vorgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung untersucht worden. Auch diesen Ausführungen ist die Klägerin nicht substantiiert entgegen getreten. Die besonderen Darlegungsanforderungen, denen angesichts des fortgeschrittenen Standes des Melde- und Gebietsausweisungsverfahrens die Behauptung unterliegt, es gebe ein faktisches Vogelschutzgebiet (vgl. Beschluss vom 13. März 2008 - BVerwG 9 VR 9.07 - Buchholz 451.91 EuropUmweltR Nr. 33 Rn. 16), sind nicht annähernd gewahrt. Zur Gebietsabgrenzung im Einzelnen hat der Gutachter der Beklagten im Übrigen nachvollziehbar ausgeführt, der Böschungshang der Deponie sei nicht in das Schutzgebiet einbezogen worden, weil das dortige Gehölz so hoch wachsen werde, dass es als Brutstandort für Wiesenvögel ungeeignet sei. Schließlich begründet der Umstand keine ernsthaften Zweifel an der Richtigkeit der Verträglichkeitsprüfung, dass ein anderer Gutachter, der im Rahmen der hilfsweise vorgenommenen Ausnahmeprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG tätig war, zu der abweichenden Einschätzung gelangt ist, andere Projekte betreffen nicht dieselben Vogelarten wie die A 281, so

dass schon deshalb keine kumulativen Wirkungen entstehen könnten. Denn diese Aussage weist keinen Bezug zu der für die Verträglichkeitsprüfung maßgeblichen Feststellung auf, die kumulativen Wirkungen des Vorhabens und anderer Projekte auf dieselben Vogelarten lägen ihrer Intensität nach unterhalb der Erheblichkeitsschwelle.

- 42 Nach allem kommt es nicht darauf an, ob die im Rahmen des Planergänzungsverfahrens hilfsweise durchgeführte Ausnahmeprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG den rechtlichen Anforderungen genügt.
- 43 b) Ohne Erfolg rügt die Klägerin, der Planfeststellungsbeschluss sei mit Blick auf andere Schutzgebiete im Umfeld des Vorhabens rechtswidrig.
- 44 aa) Es ist nicht erkennbar, dass die auf etwaige Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets „Weser zwischen Ochtummündung und Rehum“ bezogene FFH-Vorprüfung fehlerhaft ist. Insoweit wurde überprüft, ob der Bau des Wesertunnels die geschützten Fischarten Meer- und Flussneunauge sowie Finte beeinträchtigen könne, da durch Tideströmungen Austauschbeziehungen zwischen dem FFH-Gebiet und dem Standort des Tunnels bestehen könnten. Die Vorprüfung gelangt zum Ergebnis, dass die für die Reproduktion der Finte relevanten Habitate nicht im Bereich der geplanten Querung, sondern weiter stromabwärts liegen und die Baumaßnahmen keine Störungen dieser Habitate auslösen können. Die Passierbarkeit des von den Baumaßnahmen betroffenen Flussabschnitts für Meer- und Flussneunaugen bleibe auch während der Bauzeit gewahrt. Diese Untersuchung wird von der Klägerin nicht substantiiert angegriffen. Soweit sie meint, die Tideströmung verschärfe entgegen der Annahme der Vorprüfung die Problematik einer baubedingten Zunahme der Fließgeschwindigkeit, geht sie nicht auf die Feststellung der Vorprüfung ein, es sei aus zahlreichen Beobachtungen bekannt, dass ziehende Fische und Neunaugen in Tideflüssen mit den Gezeiten schwimmen und ggf. Pausen einlegen. Entgegen der Annahme der Klägerin geht die Vorprüfung durchaus auf die Auswirkungen baubedingter Störungen durch Unterwasserschall und Erschütterungen ein. Danach fällt der damit verbundene zeitweilige geringe Verlust des Bereichs als Nahrungsraum für Neunaugen vor dem Hintergrund des verbleibenden Nah-

rungsraums nicht ins Gewicht und sind die Störungen nicht geeignet, die Wanderungen der Neunaugen zu unterbrechen. Hierzu verhält sich die Klägerin nicht.

- 45 bb) Hinsichtlich des FFH-Gebiets „Niedervieland - Stromer Feldmark“ rügt die Klägerin das Fehlen einer Verträglichkeitsprüfung. Auch diese Rüge kann der Klage nicht zum Erfolg verhelfen. Nach der fachlichen Stellungnahme der Naturschutzbehörde vom 14. Dezember 2007 können bau-, anlage- oder betriebsbedingte Beeinträchtigungen des Schutzzweckes (Erhalt der Lebensraumfunktion für die Fischart Steinbeißer) aufgrund der erheblichen Entfernung vom Trassenbereich und der vom Grabensystem des FFH-Gebiets getrennt gehaltenen Sammlung und Abführung des Oberflächenabflusswassers der Autobahn ausgeschlossen werden. Dem hält die Klägerin lediglich entgegen, dass eine im Juni 2000 erstellte Verträglichkeitsstudie angenommen habe, der Bau der A 281 im Abschnitt 3/2 führe zu erheblichen Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets. Eine im Jahre 2002 erstellte neue Studie, die zu einem anderen Ergebnis gelangt sei, sei nicht ausgelegt worden. Daher sei nicht nachvollziehbar, weshalb nunmehr hinsichtlich des Bauabschnitts 4 der A 281 keine Verträglichkeitsprüfung vorgenommen worden sei. Dieses Vorbringen geht fehl. Wenn bezogen auf den Bauabschnitt 4 jedwede nachteilige Auswirkungen auf das FFH-Gebiet „Niedervieland - Stromer Feldmark“ ausgeschlossen werden können, erübrigt sich eine Prüfung der Frage, ob es zusammen mit Einwirkungen aus dem Bauabschnitt 3/2 zu erheblichen Beeinträchtigungen kommen kann.
- 46 cc) Ausweislich des Planfeststellungsbeschlusses wird das FFH-Gebiet „Bremische Ochtum“/Naturschutzgebiet „Ochtumniederung“ durch den Neubau der A 281 im 4. Bauabschnitt nicht berührt; mögliche Auswirkungen seien nur von dem im Bau befindlichen Bauabschnitt 3/2 der A 281 zu erwarten. Insoweit beschränkt sich der Einwand der Klägerin auf die Anmerkung, dass eine Untersuchung hätte durchgeführt werden müssen, weil das Vorhaben bis rd. 1,2 km an das FFH-Gebiet heranreiche. Das genügt nicht, um die naturschutzfachliche Einschätzung in Frage zu stellen.

- 47 dd) Hinsichtlich des Naturschutzgebiets „Ochtumniederung“ macht die Klägerin geltend, hierzu sei lediglich festgestellt worden, dass das Vorhaben ca. 2 km entfernt sei. Dies greife zu kurz. Jedenfalls hätte erwähnt werden müssen, dass ein weiterer Abschnitt am Naturschutzgebiet vorbeiführe; entsprechende Untersuchungen hätten mit ausgelegt werden müssen. Dieses pauschale Vorbringen lässt nicht erkennen, dass naturschutzrechtliche Vorschriften verletzt sein könnten.
- 48 4. Der Planfeststellungsbeschluss weist keine artenschutzrechtlichen Mängel oder Fehler bei der Beurteilung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf, derentwegen die Klägerin seine Aufhebung oder die Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit verlangen kann.
- 49 a) Die Klägerin weist darauf hin, dass nach dem Artenschutz-Fachbeitrag Nester der „Folgenutzer“ Haussperling, Star und Mehlschwalbe zerstört werden. Da vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nicht vorgesehen seien, müsse die ökologische Funktion der Nester durch einen im räumlichen Zusammenhang vorhandenen Bestand erfüllt werden. Dies sei nicht erkennbar, so dass das artenschutzrechtliche Zerstörungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 5 Satz 1 bis 3 BNatSchG) verletzt sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Im Artenschutz-Fachbeitrag wird nachvollziehbar ausgeführt, dass auch diejenigen Vogelarten, die ihre Nester und Höhlen mehrjährig nutzen, nicht auf eine Wiederverwendung angewiesen sind und daher in den hierfür geeigneten Habitatstrukturen im Umfeld der geplanten A 281 neue Nester bauen können. Mit dieser naturschutzfachlichen Einschätzung setzt sich die Klägerin nicht auseinander.
- 50 Nach der dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegten naturschutzfachlichen Beurteilung der Fachbehörde vom 12. März 2009 werden die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände auch in Bezug auf die „Grüne Mosaikjungfer“ nicht berührt. Mit großer Wahrscheinlichkeit komme diese Libellenart im Trassenbereich nicht mehr vor, weil Untersuchungen ergeben hätten, dass es dort keine für den Erhalt der Population der „Grünen Mosaikjungfer“ zwingend notwendigen Bestände der Wasserpflanze „Krebsschere“ mehr gebe. Insoweit macht die Klägerin eine unzureichende Klärung des Sachverhalts geltend, ohne

auch nur ansatzweise darzulegen, weshalb die naturschutzfachliche Einschätzung der Fachbehörde keine abschließende Beurteilung des Sachverhalts erlaubt.

- 51 Auch das weitere auf den Artenschutz bezogene Vorbringen der Klägerin entbehrt der Substanz. Es wird nicht aufgezeigt, weshalb Ermittlungen dahingehend hätten angestellt werden sollen, ob ein Rastgebiet der Zugvögel und Fledermäuse vorhanden ist, das durch den Bau und Betrieb der Autobahn gestört werden könnte, und ob auch auf der Südseite der Weser Fledermäuse in größerem Umfang vorhanden sind. Davon abgesehen trifft es nicht zu, dass insoweit keine Ermittlungen durchgeführt wurden. Soweit die Klägerin Hinweise auf Gefährdungen der Finte durch das Ausbaggern der für den Einbau der Tunnel-elemente erforderlichen Absenkrinne vermisst, wird auf obige Ausführungen zum FFH-Schutz verwiesen. Es trifft auch nicht zu, dass Anzahl und Standorte von Vögeln der sog. Roten-Liste-Arten im geplanten Trassenbereich nicht abschließend festgestellt wurden. Dies ist vielmehr eingehend geschehen.
- 52 b) Ein Verstoß gegen die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung liegt nicht vor. Die Klägerin hat insoweit im Klageverfahren im Wesentlichen nur ihre Einwendungen im Anhörungsverfahren wiederholt, ohne sich mit den im Planfeststellungsbeschluss im Einzelnen dargelegten, durchgängig nachvollziehbaren naturschutzfachlichen Stellungnahmen der Beklagten hierzu auseinanderzusetzen. Es besteht somit kein Anhaltspunkt dafür, dass das Vorhaben die Eingriffsregelung verletzt.
- 53 5. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet mit Blick auf die Auswahl der Tunnelvariante Absenktunnel anstelle eines Bohrtunnels an einem offensichtlichen Mangel der nach § 17 Satz 2 FStrG gebotenen Abwägung (a). Das führt jedoch nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit. Denn dieser Mangel hat das Abwägungsergebnis nicht i.S.v. § 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG beeinflusst (b).

- 54 a) Der Abwägungsvorgang verläuft stufenweise. Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials müssen alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativlösungen berücksichtigt werden und mit der ihnen zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Alternativen jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange eingehen. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat, in die Abwägung nicht alle Belange eingestellt worden sind, die nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden mussten oder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen worden ist, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Urteile vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <63 f.>, vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <349 f.> und vom 24. November 2010 - BVerwG 9 A 13.09 - BVerwGE 138, 226 Rn. 56). Gemessen an diesen Anforderungen des Abwägungsgebots ist die Abwägung zur Auswahl der Tunnelvariante mit Fehlern behaftet.
- 55 aa) Das gilt entgegen der Auffassung der Klägerin allerdings nicht hinsichtlich des Vergleichs der Kosten der beiden von der Beklagten untersuchten Tunnelvarianten. Eine fehlerhafte Ermittlung dieser Kosten kann nicht festgestellt werden.
- 56 Im maßgeblichen Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses liegt regelmäßig weder die komplette Ausbauplanung vor noch sind alle Gewerke vergeben. Daher müssen der Variantenprüfung Kostenschätzungen mit prognostischem Gehalt zugrunde gelegt werden. Eine solche Kostenschätzung kann grundsätzlich nur dann gerichtlich beanstandet werden, wenn keine geeigneten Erkenntnismittel herangezogen wurden oder die gezogenen Schlüsse nicht nachvollziehbar sind (Urteil vom 3. März 2011 - BVerwG 9 A 8.10 - NVwZ 2011, 1256 Rn. 90). Das ist vorliegend nicht erkennbar. Die Beklagte hat ausweislich des Planfeststellungsbeschlusses und der Darlegungen in der mündlichen Verhandlung die voraussichtlichen Kosten eines Absenktunnels und eines Bohrtunnels auf der Grundlage von Abrechnungspreisen bzw. in einem Fall von Angebotspreisen vergleichbarer aktueller Tunnelbauprojekte mit vergleichbaren geologischen Verhältnissen ermittelt. Dieser Ansatz begegnet keinen methodischen

Bedenken (vgl. Urteil vom 3. März 2011 a.a.O.). Die Vergleichspreise wurden sodann gemittelt und auf die Länge sowie den Durchmesser einer Untertunnelung der Weser als Absenk- bzw. als Bohrtunnel übertragen. Dabei war von einer Vergrößerung des Durchmessers des Bohrtunnels auszugehen, weil dieser nach der zwischenzeitlich vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erlassenen „Richtlinie für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln, RABT 2003“ mit einem Seitenstreifen zu versehen gewesen wäre. Zu Unrecht rügt die Klägerin, der Übertragung der Vergleichspreise auf die Ausführung der Weserquerung als Bohrtunnel lägen Rechenfehler zugrunde mit der Folge, dass die Kosten eines Bohrtunnels deutlich zu hoch angesetzt worden seien. Im Planfeststellungsbeschluss wird hierzu unter anderem ausgeführt, dass der Kostenanteil für das beim Tunnelvortrieb aufzubrechende Volumen im Verhältnis der Vergrößerung der Kreisfläche berücksichtigt wurde. Dies leuchtet ebenso ein wie die Berücksichtigung des Kostenanteils für die Ausbaufäche der Fahrbahn im Verhältnis der unter der Fahrbahn auszufüllenden Fläche. Es ist auch ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Beklagte den Kostenanteil für den Randbereich des Bohrtunnels mit Stahlbetontübbingen im Verhältnis des größeren Tunneldurchmessers und der größeren Betonring-Wandstärke angesetzt hat. Rechenfehler sind auch insoweit nicht erkennbar.

- 57 Die von der Klägerin in Bezug genommene alternative Berechnung der Kosten eines Bohrtunnels durch das Büro IMM belegt keine methodischen Mängel der Kostenschätzung der Beklagten. Allein der Umstand, dass die alternative Schätzung die Investitionskosten eines Bohrtunnels erheblich geringer angesetzt hat, gibt hierfür nichts her. Die alternative Kostenberechnung beruht nicht auf der Heranziehung der Kosten von Vergleichsobjekten, sondern auf einer Kostenkalkulation. Es liegt jedoch auf der Hand, dass eine andere methodische Herangehensweise zu anderen Ergebnissen führen kann. Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die alternativ angewandte Methode der Kostenkalkulation den voraussichtlich anfallenden Aufwand für den Bohrtunnel offenkundig genauer erfasst hat als die von der Beklagten vorgenommene Schätzung anhand von Abrechnungspreisen vergleichbarer Objekte. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass bei Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses eine genaue Kalkulation anhand aller wesentlichen Kostenpositionen

noch nicht möglich ist, wie dies etwa das Leistungsverzeichnis der späteren Ausschreibung des Projekts zulasse. Dementsprechend seien die Kosten bei der alternativen Schätzung nur sehr grob anhand weniger Positionen kalkuliert worden. Dies sei nicht genauer als die hier vorgenommene Schätzung unter Heranziehung der Kosten bereits abgerechneter Vergleichsprojekte, zumal in den tatsächlichen Abrechnungspreisen der Vergleichsprojekte bereits der nicht selten beträchtliche Aufwand aus geologischen Risiken enthalten sei. Diese nachvollziehbaren Ausführungen hat die Klägerin nicht substantiiert in Abrede gestellt.

- 58 Ihr kann auch insoweit nicht gefolgt werden, als sie unter Bezugnahme auf Ausführungen in der alternativen Kostenschätzung meint, die erhebliche Differenz der Preise der Vergleichstunnel Dedesdorf und Herrentunnel zeige die Fehlerhaftigkeit der gewählten Methode. Die Beklagte hat als Grund für diese Kostendifferenz in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass beim Tunnel Dedesdorf die Abrechnungspreise vorgelegen hätten, beim Herrentunnel hingegen nur die Angebotspreise. Letztere seien regelmäßig - und so auch hier - deutlich geringer als die tatsächlich abzurechnenden Kosten. Insbesondere werde die Position für geologische Risiken mit Blick auf die bei Ausschreibungen herrschende Wettbewerbssituation häufig zu niedrig angesetzt. Diese Ausführungen, denen die Klägerin nicht widersprochen hat, erscheinen nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist entscheidend, dass die voraussichtlichen Kosten für den Absenktunnel nicht dadurch niedrig gehalten wurden, dass insoweit nur die tendenziell geringeren Angebotspreise vergleichbarer Projekte herangezogen wurden.
- 59 Auch im Übrigen begegnet der Kostenvergleich keinen durchgreifenden Bedenken. Die Klägerin macht geltend, nach einem Gutachten von „agiplan“ zur Bewertung der Folgen eines Baus der A 281 für die Unternehmen nördlich der Weser entstünden „Entschädigungskosten“ von mehr als 37 Mio. €. Es sei nicht erkennbar, in welchem Umfang solche Entschädigungszahlungen in den Kostenvergleich eingeflossen seien. Daher bestünden begründete Zweifel, dass der Absenktunnel, der die Unternehmen deutlich stärker belaste, kostengünstiger zu realisieren sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Auf Nachfrage des Gerichts

hat die Beklagte ausgeführt, dass die von der betroffenen Firma Arcelor Mittal in Auftrag gegebene Kostenschätzung von „agiplan“ einen gänzlich anderen Ansatz verfolge als der der Planfeststellung zugrunde liegende Kostenvergleich. Bei letzterem seien im Hinblick auf die zu treffende Auswahlentscheidung nur die Kosten berücksichtigt worden, bei denen es Unterschiede zwischen den Tunnelvarianten gebe. Demgegenüber enthalte das Gutachten „agiplan“ sämtliche Kosten, also auch diejenigen, die bei beiden Varianten gleichermaßen anfielen. Die Klägerin hat diesem Vorbringen nicht widersprochen. Beim Kostenvergleich wurde im Übrigen durchaus berücksichtigt, dass der Absenktunnel bezogen auf die Beeinträchtigung der Unternehmen nördlich der Weser Nachteile gegenüber dem Bohrtunnel aufweist. Nach der Vergleichsstudie wurden nämlich bei den Positionen „Trassenfreimachung“, „Bodenentsorgung“ und „Schutzeinrichtungen Nordseite“ für den Absenktunnel Mehrkosten von insgesamt 18,5 Mio. € angesetzt. Im Übrigen ist weder substantiiert dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die Kostenschätzungen der Beklagten auf einer unhaltbaren Methodik oder eindeutig falschen Annahmen beruhen könnten.

- 60 bb) Nicht zu beanstanden ist die Abwägung der Tunnelvarianten ferner mit Blick auf die Berücksichtigung der Belange „Natur und Umwelt“, „Städtebau“, „Technik“ sowie „Verkehr und Sicherheit“.
- 61 Hinsichtlich der Variantenauswahl macht sich der Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich die Ergebnisse der Vergleichsstudie Bohrtunnel - Absenktunnel von 2004 zu eigen. Im Rahmen dieser Vergleichsstudie wurden die jeweiligen Auswirkungen der beiden Tunnelvarianten auf die oben genannten Belange eingehend untersucht und bewertet. Entgegen der Auffassung der Klägerin betrifft dies auch die unterschiedlichen nachteiligen Auswirkungen der Varianten auf die Umweltbelange und die jeweils auf die Wohnbebauung einwirkenden Immissionen (Lärm, Luftschadstoffe, Erschütterungen, Licht). Die Vergleichsstudie gelangt zum Ergebnis, dass der Bohrtunnel bei diesen Punkten Vorteile aufweist. Die Klägerin hat nicht substantiiert dargelegt, dass insoweit Abwägungsdefizite vorliegen könnten. Sie rügt ferner, in die Variantenabwägung sei nicht mit hinreichendem Gewicht zu Lasten des Absenktunnels eingestellt worden, dass dieser im Unterschied zum Bohrtunnel eine weitere Vertiefung der

Weser und damit die Erreichbarkeit der Häfen mit künftig größeren Containerschiffen endgültig ausschließe. Auch diese Rüge kann nicht durchdringen. Zwischen den Beteiligten ist nicht streitig, dass der Absenktunnel die mittlerweile planfestgestellte Vertiefung der Weser nicht hindert. Im Übrigen hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung unwidersprochen angegeben, dass der Containerumschlag nur in Bremerhaven bzw. Wilhelmshaven erfolgt und seitens der zuständigen Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich keine Änderungen geplant seien.

- 62 Zu Unrecht macht die Klägerin geltend, zu Lasten des Absenktunnels hätte berücksichtigt werden müssen, dass die Tunneldecke („Zerschellschicht“) bei Notankerwürfen zerstört werden könne. Eine solche Gefahr wurde bereits in der Vergleichsstudie verneint und darauf verwiesen, dass beide Tunnelvarianten auf die Belastung eines gesunkenen Schiffes hin ausgelegt sein müssten (Wracklast). Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ergänzend dargelegt, dass die spezielle Ausgestaltung des Bauwerks dieses auch gegenüber geschleppten Ankern schütze. Die nachvollziehbaren Ausführungen der Beklagten hat die Klägerin nicht substantiiert bestritten. Ohne Erfolg trägt sie vor, zugunsten des Bohrtunnels hätte berücksichtigt werden müssen, dass ein durchgängiger Standstreifen der Verkehrssicherheit besser diene als die beim Absenktunnel vorgesehenen Pannenbuchten. In der Vergleichsstudie wurde die Verkehrssicherheit unter diesem Aspekt für beide Tunnelvarianten gleich bewertet. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass Standstreifen zwar - im Unterschied zu Pannenbuchten - an allen Stellen des Tunnels Möglichkeiten zum Anhalten böten, dass sie jedoch andererseits wegen ihrer geringen Breite weniger sicher seien als Pannenbuchten. Mit dieser nachvollziehbaren Einschätzung setzt sich die Klägerin nicht auseinander.
- 63 cc) Allerdings rügt die Klägerin zu Recht, dass die Planfeststellungsbehörde ihr Interesse am Erhalt des in ihrem Eigentum stehenden und von ihr bewohnten Gebäudes, dessen Abbruch nur beim Absenktunnel notwendig ist, verkannt bzw. fehlgewichtet hat.

- 64 Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen. Es soll ihm als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privaten Interesse von Nutzen sein und genießt daher einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht (BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91, 315/99 - BVerfGE 102, 1 <15> m.w.N.). Danach war mit Rücksicht auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung (§ 19 Abs. 2 FStrG) das Bestandsinteresse der Klägerin angesichts der ausgeprägt personalen Funktion des Wohneigentums (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <11> zur baulichen Nutzung; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1993 - 1 BvR 208/93 - BVerfGE 89, 1 <6> zur Wohnungsmiete) mit besonderem Gewicht in die planerische Abwägung einzustellen. Daran fehlt es hier.
- 65 Der Planfeststellungsbeschluss vermerkt bei der Alternativenprüfung, dass für die Herstellung des Absenktunnels sechs Wohngebäude abgerissen werden müssen. Diesem Umstand wird gegenübergestellt, dass die Ortslage Seehausen auch bei Herstellung eines Bohrtunnels durch Erschütterungen, Setzungen und Lärm belastet werde; möglicherweise müssten vom Tunnel unterfahrene Wohngebäude zeitweise geräumt oder kostenaufwändig abgesichert werden. Diese Bewertung der Eigentumsbelange ist nicht nur deshalb fehlerhaft, weil eine konkrete Abwägung des Bestandsinteresses der Eigentümer und Bewohner der abzubrechenden Gebäude mit gegenläufigen, im Falle eines Bohrtunnels entstehenden Beeinträchtigungen der Ortslage Seehausen fehlt. Sie ist vielmehr schon nicht nachvollziehbar. Denn nach den Untersuchungen der Vergleichsstudie, auf die die Planfeststellungsbehörde die Alternativenprüfung ausdrücklich gestützt hat, sind die genannten Beeinträchtigungen nicht etwa auf den Bohrtunnel begrenzt, sie sind im Gegenteil bei der Ausführungsvariante Absenktunnel noch deutlich intensiver. Die bei der Ausführungsvariante Bohrtunnel auftretenden Beeinträchtigungen können die Inanspruchnahme der Wohngebäude daher offenkundig nicht rechtfertigen.

- 66 An anderer Stelle des Planfeststellungsbeschlusses wird festgehalten, dass der Abriss von sechs Wohnhäusern „ein sehr großer Eingriff in die Rechte der Betroffenen ist“. Jedoch sei mit diesen Häusern der Eingriffsbereich so weit minimiert worden, wie es technisch möglich sei. Darüber hinaus habe der Vorhabenträger bislang zwei Wohngebäude und außerdem im näheren Umfeld ein Ersatzgrundstück erwerben können und bemühe sich weiterhin um einen freihändigen Erwerb. Der Vorhabenträger habe nachgewiesen, dass die Inanspruchnahme dieser sechs Wohngebäude zur Durchführung des Vorhabens zwingend erforderlich sei. Somit müssten zur Verwirklichung des im überwiegenden öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens die betroffenen privaten Belange der Eigentümer zurücktreten. Diese Abwägung der Eigentümerbelange ist ebenfalls offensichtlich fehlerhaft.
- 67 Die Maßnahmen zur Verringerung des Eingriffs (räumliche Begrenzung des Zugriffs, Versuch freihändigen Erwerbs der benötigten Grundstücke, Bereitstellung von Ersatzgrundstücken) tragen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung, sie stellen jedoch keine Gemeinwohlbelange dar, die die Inanspruchnahme der Grundstücke rechtfertigen könnten. Nicht tragfähig ist auch die Erwägung, die Eigentümerbelange müssten gegenüber dem überwiegenden öffentlichen Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens zurücktreten. Unstreitig könnte die A 281 im 4. Bauabschnitt mit derselben Trassierung ohne Inanspruchnahme der Wohngebäude gebaut werden, wenn anstelle eines Absenktunnels ein Bohrtunnel errichtet würde. Der Zugriff auf die Wohngebäude kann daher nur mit einem öffentlichen Interesse an der Ausführung der Weserquerung gerade als Absenktunnel gerechtfertigt werden. Eine konkrete Abwägung zwischen den gerade für einen Absenktunnel sprechenden Gemeinwohlbelangen und dem gegenläufigen Interesse am Fortbestand der Wohngebäude ist jedoch nicht erfolgt. Daran ändert nichts, dass sich die Planfeststellungsbehörde die Vergleichsstudie zu eigen macht, die die Tunnelvarianten nach den jeweils betroffenen Belangen eingehend untersucht und gewichtet. Denn das verfassungsrechtlich geschützte konkrete Bestandsinteresse der betroffenen Eigentümer, das nicht mit dem zu entschädigenden Vermögensverlust gleichgesetzt werden darf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 -

BVerfGE 58, 300 <323>), hat auch im Rahmen der Vergleichsstudie keine Beachtung gefunden.

- 68 b) Dieser offensichtliche Abwägungsmangel führt gleichwohl nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zur Feststellung von dessen Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit, weil er auf das Abwägungsergebnis nicht von Einfluss gewesen ist (§ 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG). Ergebnisrelevanz in diesem Sinne liegt vor, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Abwägungsmangel eine andere Entscheidung getroffen worden wäre; eine nur abstrakte Möglichkeit einer anderen Entscheidung genügt nicht (Urteile vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 19.94 - BVerwGE 100, 370 <379 f.> und vom 12. März 2008 - BVerwG 9 A 3.06 - BVerwGE 130, 299 Rn. 163; stRspr). Insoweit ist der Abwägungsvorgang in allen seinen Phasen in den Blick zu nehmen. Dabei kann die Möglichkeit einer anderen Entscheidung nur dann verneint werden, wenn der konkret vorliegende Abwägungsfehler weggedacht werden kann, ohne dass auf einer nachfolgenden Stufe der Abwägung ein weiterer Mangel erwächst, auf dem die angegriffene Entscheidung beruhen kann. Besteht der Abwägungsmangel - wie hier - in der fehlerhaften Berücksichtigung eines abwägungserheblichen Belangs und ergeben sich keine konkreten Anhaltspunkte, dass die Planfeststellungsbehörde ohne diesen Mangel zu einem anderen Abwägungsergebnis gelangt wäre, ist also zusätzlich zu prüfen, ob die auf der nachfolgenden Stufe gebotene Abwägung im engeren Sinne - das Ins-Verhältnis-Setzen der gegenläufigen Belange - das Abwägungsergebnis auch dann rechtfertigen würde, wenn der auf der vorhergehenden Stufe unterlaufene Mangel unterblieben wäre. Ausgehend davon liegt hier kein ergebnisrelevanter Abwägungsmangel vor. Bei realistischer Beurteilung der maßgeblichen Erwägungen der Planfeststellungsbehörde ist auszuschließen, dass bei zutreffender Berücksichtigung des privaten Interesses am Fortbestand der Wohngebäude die Auswahlentscheidung zugunsten des Bohrtunnels ausgefallen wäre. Die Auswahl des Absenktunnels lässt auch bei Berücksichtigung des erheblichen Gewichts des in seiner freiheitssichernden Funktion verfassungsrechtlich geschützten Interesses am Bestand der Wohngebäude keine Fehlgewichtung im Sinne einer Abwägungsdisproportionalität erkennen.

- 69 aa) Wie bereits ausgeführt, wurden die Tunnelvarianten im Rahmen einer umfangreichen Untersuchung („Vergleichsstudie“) bezogen auf die - als „Zielfelder“ - bezeichneten Belange „Verkehr und Sicherheit“, „Technik“, „Wirtschaftlichkeit“, „Umwelt und Natur“ sowie „Städtebau“ miteinander verglichen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bei Gleichgewichtung aller fünf Zielfelder mit jeweils 20% sich die Vor- und Nachteile der beiden Tunnelvarianten weitgehend ausgleichen. Ferner wurde festgestellt, dass bereits bei einer etwas stärkeren Gewichtung des Zielfeldes „Wirtschaftlichkeit“ sich die Ergebnisse deutlich zugunsten des Absenktunnels stabilisieren. Die Gutachter empfahlen daher, der weiteren Planung das Bauverfahren Absenktunnel zugrunde zu legen.
- 70 Hieran knüpft die Planfeststellung an. Die Planfeststellungsbehörde stellt fest, dass sich keine Ausschlusskriterien für eine der Varianten ergeben hätten, und weist darauf hin, dass gerade der Bau eines Tunnels aufgrund der hohen Kosten eine besondere Herausforderung für die Finanzierung darstelle. Ausgehend davon wird dem Aspekt niedriger Investitions- und Betriebskosten des Tunnels unabhängig von der Art der Finanzierung grundlegende Bedeutung beigemessen. Im Hinblick auf die in der Vergleichsstudie im Zielfeld „Wirtschaftlichkeit“ ermittelten Mehrkosten eines Bohrtunnels von insgesamt 51 Mio. € (Investitionskosten 26 Mio. €, Betriebskosten für 30 Jahre 25 Mio. €) wird die Variante Absenktunnel als „alternativlos“ bezeichnet. Im Falle der beabsichtigten privatwirtschaftlichen Finanzierung des Wesertunnels müssten die Kosten noch eine für einen Investor akzeptable Refinanzierung über die Mauteinnahmen zulassen; um dies zu erreichen, sei hier ohnehin bereits eine Anschubfinanzierung aus öffentlichen Mitteln von 115 Mio. € als erforderlich angesehen worden. Sollte die Finanzierung auf konventioneller Grundlage erfolgen, wäre diesem Aspekt der Wirtschaftlichkeit eine mindestens ebenso große Bedeutung beizumessen. Entsprechend dem Gebot einer wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel sei bei Vorliegen im Wesentlichen gleicher Alternativen die kostengünstigere Variante vorzuziehen. Somit sei die Ausführungsvariante Absenktunnel unabhängig von der Art der Finanzierung alternativlos.

- 71 Nach diesen Erwägungen kann nicht zweifelhaft sein, dass die Planfeststellungsbehörde auch bei fehlerfreier Berücksichtigung des privaten Interesses am Erhalt der Wohngebäude an der Auswahl des Absenktunnels festgehalten hätte, zumal der Umstand, dass diese Auswahlentscheidung den Abbruch von sechs Wohngebäuden zur Folge hat und dies einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der Betroffenen darstellt, als solcher nicht übersehen wurde. Gestützt wird diese Einschätzung im Übrigen durch den Hinweis im Planfeststellungsbeschluss, dass beim Vergleich Brücke/Tunnel wegen einer deutlich günstigeren „Qualitätsstruktur“ (deutliche Vorteile des Tunnels in allen untersuchten Zielfeldern außer der „Wirtschaftlichkeit“) dem Tunnel trotz dessen höherer Kosten nur deshalb der Vorzug gegeben worden sei, weil die Differenzen der geschätzten Kosten noch im Rahmen möglicher Schätzfehler gelegen hätten; im Unterschied dazu sei der Absenktunnel sowohl bei den Investitions- als auch bei den Betriebskosten erheblich günstiger.
- 72 bb) Dass die Planfeststellungsbehörde in Konsequenz ihrer - die Ergebnisse der Vergleichsstudie einschließenden - Variantenabwägung der kostengünstigeren Alternative Absenktunnel auch bei fehlerfreier Berücksichtigung des privaten Interesses am Fortbestand der Wohngebäude den Vorzug gegeben hätte, stellt keine gegen das Abwägungsgebot bzw. das Gemeinwohlerfordernis nach Art. 14 Abs. 3 GG verstoßende Fehlgewichtung dar.
- 73 In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, das in § 7 Abs. 1 BHO seine gesetzliche Ausprägung gefunden hat, als eigenständigem öffentlichen Belang in der Abwägung Rechnung zu tragen ist. Je nach den konkreten Umständen des Falles kann dieser Belang auch das private Interesse überwiegen, von einer Grundstücksinanspruchnahme verschont zu bleiben (vgl. Urteile vom 9. November 2000 - BVerwG 4 A 51.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 159 S. 67 und vom 3. März 2011 - BVerwG 9 A 8.10 - NVwZ 2011, 1256 Rn. 99; Beschluss vom 30. September 1998 - BVerwG 4 VR 9.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 142 S. 291 m.w.N.). Es ist nicht zu beanstanden, dass die Planfeststellungsbehörde dem Kostenaspekt wegen der ohnehin hohen Kosten eines Tunnelbaus besonderes Gewicht beigemessen hat. Unter anderem wegen der besonderen Kos-

tenintensität solcher Bauwerke (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrPrivFinG) hat der Gesetzgeber mit dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz die Voraussetzung dafür geschaffen, deren Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung auf Private übertragen zu können mit der Möglichkeit einer Refinanzierung durch Mauterhebung (vgl. BTDrucks 12/6884 S. 5 unter Bezugnahme auf die europarechtlich auf solche kostenintensiven Bauwerke beschränkte Möglichkeit der gleichzeitigen Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren, vgl. Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 2011/76/EU vom 27. September 2011). Wie ausgeführt, durfte die Planfeststellungsbehörde davon ausgehen, dass ein Bohrtunnel Mehrkosten von insgesamt 51 Mio. € auslösen würde. Die Vermeidung derart hoher Kosten stellt mit Blick auf das Gebot einer sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln einen öffentlichen Belang von solchem Gewicht dar, dass er das gegenläufige Interesse am Fortbestand der Wohngebäude überwiegen kann, auch wenn diesem Interesse - wie ausgeführt - ebenfalls beträchtliches Gewicht zukommt. Das gilt auch dann, wenn sich der Zugriff auf das Wohngebäude angesichts des hohen Alters der Klägerin besonders belastend auswirkt, zumal im Rahmen des Entschädigungsverfahrens Maßnahmen zur Abmilderung wie der Versuch freihändigen Erwerbs oder die Stellung geeigneten Ersatzwohnraums oder geeigneter Ersatzgrundstücke zu Gebote stehen. Es kommt auch nicht darauf an, ob die Finanzierung des Tunnels durch einen privaten Investor oder aus öffentlichen Mitteln erfolgt. Sollte der Bund die Entscheidung zugunsten einer privaten Finanzierung treffen, ist nach den Feststellungen der Planfeststellungsbehörde bereits beim planfestgestellten Absenktunnel eine Anschubfinanzierung aus öffentlichen Mitteln in Höhe von 115 Mio. € notwendig, um einem privaten Investor eine akzeptable Refinanzierung durch Mauteinnahmen zu ermöglichen. Das bedeutet, dass auch die Mehrkosten eines Bohrtunnels zu Lasten der öffentlichen Hand gingen. Sollte der Tunnel in vollem Umfang konventionell finanziert werden, käme dem öffentlichen Interesse, den finanziellen Aufwand für den Straßenbau gering zu halten, mindestens dasselbe Gewicht zu, weil dann auch der Anteil der Kosten von der öffentlichen Hand zu tragen ist, der ansonsten durch einen privaten Investor finanziert worden wäre.

- 74 6. Schließlich sind auch bezogen auf das Vorhaben selbst keine Abwägungsmängel erkennbar, die der Anfechtungsklage zum Erfolg verhelfen könnten.

75 a) Die auf eine unzureichende Berücksichtigung der Immissionen der A 281 bezogenen Rügen können der Klage nicht zum Erfolg verhelfen. Die maßgebenden Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) sowie der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) werden eingehalten. Es kann offen bleiben, ob die Planfeststellungsbehörde hätte überprüfen müssen, ob der Verkehrslärm der A 281 zusammen mit dem etwa von den Industriebetrieben nördlich der Weser verursachten Lärm die Schwelle der Gesundheitsgefährdung überschreitet. Denn nach den nunmehr vorgelegten Lärmberechnungen, die nach Darlegung der Beklagten in der mündlichen Verhandlung alle wesentlichen Lärmquellen in der Umgebung des Vorhabens berücksichtigen, wird diese Schwelle bei weitem nicht erreicht. Die weiteren Rügen zu Lärmeinwirkungen (etwa unzureichender Schutzeignung durch den Lärmschutzwall, fehlender Berücksichtigung der Geräusche der Tunnelventilatoren) bzw. zur Ermittlung der Luftschadstoffbelastung (unter anderem Windverhältnisse, Abnahme der Hintergrundbelastung) stellen im Wesentlichen nur eine Wiederholung der bereits im Anhörungsverfahren erhobenen Einwendungen dar, ohne dass eine substantiierte Auseinandersetzung mit den im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen eingehenden und durchweg nachvollziehbaren Stellungnahmen hierzu erfolgt. Dasselbe gilt hinsichtlich des Klagevorbringens zu den Auswirkungen der Bauarbeiten und des Bauverkehrs auf die Wohnbevölkerung in der Umgebung des Vorhabens sowie die behauptete wasserrechtliche Problematik (etwa Schäden infolge eines tunnelbedingten Grundwasserstaus, Überschwemmungsrisiko durch zeitweilige Unterbrechung der Schutzdeiche und durch Wassereintritt in den Tunnel). Das insgesamt unsubstantiierte Vorbringen der Klägerin zu allen diesen Punkten ist nicht geeignet, die überzeugenden Ausführungen der Beklagten in Frage zu stellen. Zumindest die immissionsbezogenen Rügen sind im Übrigen auch deshalb unbeachtlich, weil ihre Richtigkeit unterstellt werden kann, ohne dass sich dadurch etwas an der Inanspruchnahme des Eigentums der Klägerin änderte (vgl. Urteil vom 5. März 1997 - BVerwG 11 A 25.95 - BVerwGE 104, 123 <129>).

- 76 b) Die Einwendungen der Klägerin gegen den Planvorbehalt hinsichtlich der Bewältigung der Gefährdungen der Autobahnutzer durch den Betrieb der Schlackenkippe der Firma Arcelor Mittal ist durch die von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung abgegebene Protokollerklärung gegenstandslos geworden. Danach kann - entsprechend der Erklärung des Vorhabenträgers mit Schreiben vom 4. November 2011 - mit dem Bau des Abschnitts 4 der A 281 nicht begonnen werden, bevor die bauliche Herstellung einer Lawinengalerie zum Schutz der Autobahnfahrer durch bestandskräftige Zulassung geklärt ist. Im Übrigen hat die Klägerin nicht substantiiert aufgezeigt, weshalb es entgegen der Darlegung im Planfeststellungsbeschluss nicht möglich sein sollte, eine Lawinengalerie technisch einwandfrei, ohne zusätzlichen Grunderwerb und mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand zu bauen.
- 77 C. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger

Dr. Christ

Prof. Dr. Korbmacher

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG auf 30 000 € festgesetzt.

Dr. Nolte

Dr. Christ

Prof. Dr. Korbmacher

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Wegerecht
Planfeststellungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 14
FStrG	§ 17, § 17b, § 17e Abs. 6 Satz 1
VwVfG	§ 46, § 74 Abs. 1
UVPG	§ 6, § 9 Abs. 1a
UmwRG	§ 4 Abs. 1 und 3
BauGB	§ 7 Satz 1
BHO	§ 7 Abs. 1
UVP-RL	Art. 10a

Stichworte:

Verfahrensfehler; Umweltverträglichkeitsprüfung; Kausalität; Ergebnisrelevanz; Individualrechtsschutz; Interessentenklage; weiter Zugang zu Gericht; Effektivitätsprinzip; Äquivalenzprinzip; Gebot fairer Verfahrensgestaltung; Vorhabenträger; Planfeststellungsbehörde; organisatorische Trennung; personelle Trennung; Planungsbefugnis; sachliche Zuständigkeit; Distanz; Neutralität; planerische Gestaltungsfreiheit; Fachaufsicht; Weisungen; Planrechtfertigung; Privatfinanzierung; Anpassungspflicht; Flächennutzungsplan; Darstellung; Bestimmtheit; Schutz von Lebensraumtypen; Schutz von Arten; Orientierungswerte; Variantenprüfung; Absenktunnel; Bohrtunnel; Abwägung; Kostenschätzung; Eigentum; Wohngebäude; Abbruch; Bestandsinteresse; Erhaltungsinteresse; Abwägungsmangel; Fehlgewichtung; Abwägungsergebnis, Einfluss; Abwägungsvorgang; Wirtschaftlichkeit; Kosten; Investor; Maut.

Leitsätze:

1. § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 UmwRG stellt für die darin genannten Verfahrensmängel eine Sonderregelung zu § 46 VwVfG dar, schließt die Aufhebung der angegriffenen Entscheidung wegen anderer Verfahrensmängel nach Maßgabe des § 46 VwVfG aber nicht aus.

2. Fehler bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung begründen keinen Verfahrensmangel nach § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 UmwRG.

3. Die gesetzliche Trennung der Aufgabenbereiche des Vorhabenträgers einerseits sowie der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde andererseits dient der verfahrensrechtlichen Sicherung der für eine sachgerechte Abwägung notwendigen Distanz und Neutralität innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Das schließt fachaufsichtliche Weisungen der mit den Aufgaben des Vorhabenträgers betrauten Behörde oder Dienststelle gegenüber der als Planfeststellungsbehörde bestimmten Behörde oder Dienststelle aus, die den durch Gestaltungsfreiheit geprägten Kernbereich planerischer Abwägung betreffen (im Anschluss

an Urteile vom 18. März 2009 - BVerwG 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 24 und vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <230 f.>).

4. Bei der Prüfung, ob ein Mangel bei der Abwägung i.S.v. § 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG ohne Einfluss auf das Abwägungsergebnis ist, ist der Abwägungsvorgang in allen seinen Phasen in den Blick zu nehmen. Die Ergebnisrelevanz ist nur dann zu verneinen, wenn der konkret vorliegende Abwägungsfehler weggedacht werden kann, ohne dass auf einer nachfolgenden Stufe der Abwägung ein weiterer ergebnisrelevanter Mangel erwächst.

5. Dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel (§ 7 Abs. 1 BHO) kann in Bezug auf die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrPrivFinG genannten Bauwerke bei der Abwägung nach § 17 Satz 2 FStrG besonderes Gewicht beigemessen werden.

Urteil des 9. Senats vom 24. November 2011 - BVerwG 9 A 23.10