

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Straßenrechtliche Planfeststellung

Rechtsquelle/n:

FStrG	§ 17a
VwVfG	§§ 24, 29, 73 Abs. 1 und 2
UmwRG	§ 6 Satz 1 und 2
UVPG (2010)	§ 6 Abs. 3 Nr. 5, § 9 Abs. 1 Satz 4, Abs. 1b Satz 1 und 2
BauGB	§ 7 Satz 1
BNatSchG	§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5

Leitsätze:

1. In einem straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren müssen nicht sämtliche im Erläuterungsbericht erwähnten Gutachten und Abwägungsunterlagen vollständig ausgelegt werden, sondern nur diejenigen, die für die Anstoßwirkung erforderlich sind, sowie die wichtigsten entscheidungserheblichen Unterlagen, insbesondere über die Umweltauswirkungen des Vorhabens.

2. Die Planfeststellungsbehörde muss sich nicht sämtliche in den Antragsunterlagen des Vorhabenträgers erwähnten Dokumente vorlegen lassen. Vielmehr darf sie sich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken. Sie muss vor allem dann Nachermittlungen anstellen, wenn sie die Unterlagen für unvollständig hält oder bestimmte Annahmen als nicht ausreichend begründet ansieht.

3. Wird ein Flächennutzungsplan nach einem großen Zeitabstand neu aufgestellt (hier nach mehr als 30 Jahren), liegt dem regelmäßig eine völlig neue Abwägung zugrunde. Dies hat zur Folge, dass ein Widerspruch nach § 7 Satz 1 BauGB auch dann zulässig ist, wenn dieselbe Darstellung schon in der Vorgängervfassung enthalten war.

4. Ein Eigentümer kann sich nur dann gegen eine heranrückende, sein Grundstück noch nicht unmittelbar betreffende Planung zur Wehr setzen, wenn ein Zwangspunkt geschaffen wird, der im weiteren Planungsverlauf zwangsläufig zu seiner Betroffenheit führt (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2017 - 9 A 14.16 - BVerwGE 160, 78 Rn. 150).

Urteil des 9. Senats vom 2. Juli 2020 - BVerwG 9 A 19.19





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 19.19

Verkündet
am 2. Juli 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Martini und Dr. Dieterich sowie
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

am 2. Juli 2020 für Recht erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Von den Gerichtskosten und den außergerichtlichen Kosten der Beklagten tragen die Kläger zu 1 bis 3 je 1/9 und die Klägerin zu 4 sowie die Klägerin zu 5 je 1/3.

Die Kläger tragen ihre außergerichtlichen Kosten jeweils selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klage betrifft den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 24. Mai 2019 für den Neubau der 2. Stufe des II. Bauabschnitts der Bundesautobahn A 281 im Abschnitt zwischen Neuenlander Ring und Kattenturmer Heerstraße (BA 2/2). Die geplante Trasse schließt im Westen an den bereits fertig gestellten Abschnitt BA 2/1 der A 281 an; der derzeitige provisorische Anschluss an die Neuenlander Straße wird überplant. Die A 281 soll künftig bis Bau-km 3+317 weiter in Hochlage geführt werden, um dann über eine Rampe bis Bau-km 3+400 in nahezu geländegleiches Niveau überzugehen. Der Bauabschnitt 2/2

verläuft dabei in einem schmalen Korridor zwischen dem Betriebsgelände der Firma AIRBUS und dem Flughafen Bremen im Süden sowie dem Gewerbegebiet Neuenlander Straße und privaten Flächen im Norden. Im Osten endet die geplante Trasse am Knotenpunkt Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße (Anschlussstelle Bremen-Kattenturm). Dort soll sie über den - bereits vorhandenen - Zubringer Arsten an die A 1 im Osten angebunden werden. Der Zubringer soll später zur Autobahn heraufgestuft werden.

- 2 Nicht Gegenstand der Planung ist der Neubau der B 6n, mit der später die A 281 im Süden auf niedersächsischer Seite an die A 1 (Anschlussstelle Bremen-Brinkum) angeschlossen werden soll. Hierfür ist ein eigenes Planfeststellungsverfahren vorgesehen. Der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss geht insoweit ausdrücklich davon aus, dass noch keine Vorfestlegung auf eine bestimmte Variante erfolgt: Sowohl die im Bedarfsplan dargestellte und vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (künftig: Bundesverkehrsministerium) favorisierte Flughafen-Umfahrungsvariante als auch die Flughafen-Untertunnelungsvariante (Bremische Vorzugsvariante) könnten an den Bauabschnitt 2/2 angeschlossen werden; es werde keine Variante "verbaut" (Planfeststellungsbeschluss S. 43 f.).
- 3 Eine frühere Planung des streitgegenständlichen Abschnitts hatte das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 24. November 2010 (9 A 14.09) für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt. Dies hatte es unter anderem mit einem Verstoß gegen die in § 7 BauGB normierte Bindung öffentlicher Planungsträger an den Flächennutzungsplan im Fall des unterlassenen Widerspruchs begründet. Hintergrund war der Umstand, dass der damals planfestgestellte Trassenverlauf von dem im Flächennutzungsplan 1983 dargestellten - und zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses (2009) weiterhin gültigen - Verlauf der A 281 auf der Neuenlander Straße abwich; die planfestgestellte Trasse verlief südlich davon.
- 4 Die Beklagte berief in der Folge einen Runden Tisch ein, dem sie die Aufgabe übertrug, "einen anwohnerverträglichen, finanzierbaren, zügig umsetzbaren und rechtssicheren Vorschlag für die Umsetzung des Bauabschnitts 2/2 unter

Würdigung von städtebaulichen und verkehrsentlastenden Aspekten" zu erarbeiten. Der Runde Tisch entschied sich nach eingehenden Beratungen für die Variante 4 Süd, deren wesentliches Element ein etwa 440 m langes Tunnelbauwerk mit Anschluss an das bestehende Bauwerk vor Huckelriede war. Durch den Tunnel sollte die Trennwirkung der Neuenlander Straße vermindert werden; außerdem sollte er dem Lärmschutz dienen. In den folgenden Abstimmungen zwischen Bremen und dem Bundesverkehrsministerium wurde zur Kostenoptimierung vereinbart, die Variante des Runden Tisches als "Variante 4 Süd modifiziert" umzusetzen: Die Länge des geplanten Tunnelbauwerks wurde bei sonst gleicher Trassenführung auf etwa 170 m reduziert; durch ergänzende Lärmschutzeinrichtungen sollte ein vergleichbarer Lärmschutz wie bei der Variante 4 Süd erreicht werden.

- 5 Im Mai 2014 wurde durch die 19. Änderung Neustadt/Obervieland (ehemals 110. Änderung des Flächennutzungsplans Bremen 1983) der im Flächennutzungsplan dargestellte Trassenverlauf der A 281 an die neue Planung angepasst. Beibehalten wurde allerdings die zeichnerische Darstellung der B 6n als Tunnelvariante mit einem Verknüpfungspunkt auf dem ehemaligen Hornbachgelände. Im Rahmen des Trägeranhörungsverfahrens hatte die Oberste Landesstraßenbaubehörde unter dem 20. Februar 2014 zuvor zur geplanten Änderung wie folgt Stellung genommen:

"Aus Sicht der Bundesauftragsverwaltung lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch keine Aussage darüber treffen, an welcher genauen Stelle eine künftige Bundesstraße 6 (B 6n) an die geplante BAB 281 im Bauabschnitt 2/2 anknüpfen könnte, da keine Linienbestimmung für die B 6n vorliegt.

Angesichts dieser Sachlage ist sicherzustellen, dass die beabsichtigte Änderung des zitierten Änderungsverfahrens keine Präjudizierung beinhaltet. (...)"

- 6 Im Dezember 2014 wurde der Flächennutzungsplan für ganz Bremen neu aufgestellt. Die oben genannten Darstellungen (neuer Trassenverlauf der A 281; Flughafen-Untertunnelungsvariante der B 6n) wurden beibehalten. Die Oberste Landesstraßenbaubehörde beteiligte sich auch hier und erhob mit Schreiben vom 5. November 2014 "vorsorglich Widerspruch (...) gegen die Festlegung der konkreten Trassierungslinie der künftigen B 6n".

- 7 Der Vorhabenträger beantragte im Februar 2015 die Planfeststellung der "Variante 4 Süd modifiziert" unter Aufhebung des früheren Planfeststellungsbeschlusses vom 7. April 2009. Die Planunterlagen lagen erstmals in der Zeit vom 5. Mai bis 4. Juni 2015 aus. Nachdem das Bundesverkehrsministerium zwischenzeitlich den Komplettabriss des bestehenden Tunnelbauwerks vor Huckelriede gefordert hatte, fand eine Umplanung statt. Die überarbeiteten Unterlagen wurden in der Zeit vom 16. Dezember 2015 bis zum 15. Januar 2016 ausgelegt. Weitere Auslegungen erfolgten im Zusammenhang mit der Erstellung eines Fachbeitrags zur Wasserrahmenrichtlinie sowie einer Gesamtlärmuntersuchung. Auch das schalltechnische Gutachten wurde im Folgenden aktualisiert; die neue schalltechnische Ausbreitungsberechnung ergab emissionsseitig eine geringfügige Pegelzunahme. Hiervon wurden die Betroffenen informiert; eine erneute Offenlage erfolgte nicht.
- 8 Die Kläger haben am 28. Juni 2019 fristgerecht Klage erhoben. Die Kläger zu 1 bis 3 sind enteignungsbetroffen, während die Klägerin zu 4 nur lärm betroffen ist. Die Klägerin zu 5 macht vor allem eine für sie negative Vorwirkung der Planung in Bezug auf den Trassenverlauf der künftigen B 6n geltend; sie befürchtet bei Realisierung der Flughafen-Umfahrungsvariante eine Enteignung, jedenfalls aber erhöhten Lärm. Die Kläger machen Verfahrensfehler geltend, stellen die Planrechtfertigung für das Verkehrsprojekt in Frage und halten die Abschnittsbildung, die Variantenprüfung sowie die artenschutzrechtliche Ausnahmeprüfung für die Teichfledermaus für fehlerhaft.
- 9 Die Kläger beantragen,
- den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 24. Mai 2019 für den Neubau der Bundesautobahn A 281 im Abschnitt zwischen Neuenlander Ring und Kattenturmer Heerstraße mit den in der mündlichen Verhandlung vom 24. Juni 2020 zu Protokoll erklärten Änderungen und Ergänzungen aufzuheben,
- hilfsweise: festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig und nicht vollziehbar ist.
- 10 Die Beklagte beantragt,

die Klagen abzuweisen.

- 11 Sie verteidigt den Planfeststellungsbeschluss und tritt dem Vorbringen der Kläger im Einzelnen entgegen.

II

- 12 Die Klagen der Kläger zu 1 bis 3 sowie der Klägerin zu 4 sind zulässig, aber unbegründet (A und B); die Klage der Klägerin zu 5 ist bereits unzulässig (C).
- 13 A. Die Klage der Kläger zu 1 bis 3 ist zulässig. Sie haben als Miteigentümer eines enteignungsbetroffenen Grundstücks einen Anspruch auf gerichtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses auf seine objektive Rechtmäßigkeit (sog. genannter Vollüberprüfungsanspruch), soweit der geltend gemachte Fehler für die Inanspruchnahme ihres Grundstücks kausal ist.
- 14 Die Klage ist aber unbegründet. Die Kläger können die Aufhebung oder die hilfsweise beantragte Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses weder wegen formeller Fehler (I) noch aus materiellen Gründen (II) beanspruchen.
- 15 I. Der Planfeststellungsbeschluss leidet nicht an den geltend gemachten formalen Fehlern.
- 16 1. Der richtige Vorhabenträger lässt sich dem Planfeststellungsbeschluss ohne Weiteres im Wege der Auslegung (§§ 133, 157 BGB) entnehmen. Er wird im Erläuterungsbericht, der zu den planfestgestellten Unterlagen gehört, zutreffend mit "Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Oberste Landesstraßenbaubehörde der Freien Hansestadt Bremen (Land) - Senator für Umwelt, Bau und Verkehr" bezeichnet; das Land Bremen hat die DEGES "mit der Projektentwicklung (...) beauftragt".
- 17 2. Soweit die Kläger als weitere Fehler rügen, es seien verschiedene Unterlagen zu Unrecht nicht öffentlich ausgelegt worden; auch seien einige Dokumente nicht von der Planfeststellungsbehörde beigezogen worden, gehen sie schon von

unzutreffenden Maßstäben aus (a und b); im Ergebnis lässt sich insoweit kein Rechtsfehler feststellen (c).

- 18 a) Nach § 17a FStrG i.V.m. § 73 Abs. 1 und 2 VwVfG ist "der Plan" auszulegen; dieser wiederum besteht "aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen". Die Auslegung muss dabei nicht alle Unterlagen umfassen, die möglicherweise zur vollständigen Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Planung erforderlich sind. Sie kann sich vielmehr auf die Unterlagen beschränken, deren der Einzelne bedarf, um als Laie den Grad seiner Beeinträchtigung abschätzen und sich das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewusst machen zu können (BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 9 A 9.15 - juris Rn. 19, in BVerwGE 155, 91 insoweit nicht abgedruckt). Ob dazu auch Gutachten gehören, beurteilt sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalles. Sie sind grundsätzlich dann auszulegen, wenn sich erst aus ihnen abwägungserhebliche Auswirkungen auf die Belange potenziell Betroffener oder anerkannter Vereinigungen ergeben; ergänzt ein Gutachten dagegen nur ausgelegte Planunterlagen, muss es nicht mit ausgelegt werden (BVerwG, Urteil vom 3. April 2019 - 4 A 1.18 - Buchholz 451.17 § 43 EnWG Nr. 9 Rn. 16).
- 19 Handelt es sich - wie hier - um ein Vorhaben, für das die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, ergeben sich weitere Anforderungen in Bezug auf die Auslegung von Unterlagen aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Das hier zu beurteilende Vorhaben war nach der Übergangsvorschrift des § 74 Abs. 2 UVPG in der Fassung des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808 - im Folgenden UVPG 2017) nach der vor dem 16. Mai 2017 geltenden Fassung dieses Gesetzes vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94 - im Folgenden UVPG 2010) fortzuführen. Denn der Antrag auf Einleitung des Planfeststellungsverfahrens wurde bereits mit Schreiben vom 25. Februar 2015 gestellt (vgl. Planfeststellungsbeschluss S. 311).
- 20 Nach § 9 Abs. 1b Satz 1 UVPG 2010 sind die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (Unterlagen nach § 6

UVPG 2010) und diejenigen "entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen ..., die der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegt haben", zur Einsicht für die Öffentlichkeit auszulegen. Mit der Formulierung "entscheidungserheblich" wollte der Gesetzgeber Art. 6 Abs. 3 der UVP-Richtlinie (in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten - ABl. L 156 S. 17) umsetzen, wonach neben den Unterlagen der UVP-Prüfung die "wichtigsten Berichte und Empfehlungen" zugänglich gemacht werden (BVerwG, Urteil vom 15. Februar 2018 - 9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180 Rn. 31 unter Hinweis auf BT-Drs. 16/2933 S. 2). Dem entspricht heute wortgleich § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG 2017. Der Gesetzgeber hatte dabei im Blick, dass auch Fachgutachten zu den Unterlagen über die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Vorhabens gehören können, empfiehlt aber, nur die wichtigsten Inhalte der Fachgutachten in den UVP-Bericht zu übernehmen und hinsichtlich der Einzelheiten auf das betreffende Gutachten zu verweisen, das ebenfalls auszulegen sei (so zum heutigen Recht BT-Drs. 18/11499 S. 88 f.). Vor diesem Hintergrund kann es an der Entscheidungserheblichkeit im Sinne des § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 UVPG 2010 (bzw. des § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG 2017) fehlen, wenn bestimmte Gutachten lediglich Detailfragen betreffen oder auf sie in anderen - ihrerseits ausgelegten - Gutachten Bezug genommen wird. Solche Gutachten gehören gegebenenfalls auch nicht zu den wichtigsten Berichten und Empfehlungen im Sinne von Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie (BVerwG, Urteil vom 15. Februar 2018 - 9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180 Rn. 31).

- 21 Weitere Informationen, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn des Beteiligungsverfahrens vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 1b Satz 2 UVPG 2010 bzw. nach § 19 Abs. 3 UVPG 2017 nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen.

- 22 Ändert der Vorhabenträger die nach § 6 UVPG a.F. erforderlichen Unterlagen im Laufe des Verfahrens, kann nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UVPG a.F. von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Ein Absehen von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung scheidet dabei jedoch aus, wenn eine nach Gegenstand, Systematik und Ermittlungstiefe neue oder über die bisherigen Untersuchungen wesentlich hinausgehende Prüfung der Umweltbetroffenheiten vorgenommen wird, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens insgesamt erforderlich ist und ihren Niederschlag in einer neuen entscheidungserheblichen Unterlage über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (§ 6 Abs. 1 Satz 1 UVPG 2010) findet (BVerwG, Urteile vom 10. November 2016 - 9 A 18.15 - BVerwGE 156, 215 Rn. 25 und vom 9. Februar 2017 - 7 A 2.15 - BVerwGE 158, 1 Rn. 28).
- 23 Zusammengefasst mussten damit entgegen der Auffassung der Kläger nicht sämtliche im Erläuterungsbericht erwähnten Gutachten und Abwägungsunterlagen vollständig ausgelegt werden, sondern nur diejenigen, die für die Anstoßwirkung erforderlich waren, sowie die wichtigsten entscheidungserheblichen Unterlagen, insbesondere über die Umweltauswirkungen des Vorhabens.
- 24 Diese Beschränkung ist rechtlich - wie oben ausgeführt - vorgegeben. Sie ist nach Auffassung des Senats aber auch aus Praktikabilitätsabwägungen geboten. Müssten, wie es die Kläger für richtig halten, auch Unterlagen zu früheren Planungen sowie sämtliche entscheidungserheblichen Unterlagen ausgelegt werden, würde eine solche Überfrachtung der Auslegung auch zu Unübersichtlichkeit und damit zu weniger und nicht mehr Transparenz für die Öffentlichkeit führen. Aus diesem Grund liegt in der Beschränkung auch kein Verstoß gegen das rechtliche Gehör. Sind Betroffene der Auffassung, dass sie einzelne, nicht ausgelegte Unterlagen zur effektiven Rechtsverteidigung benötigen, können sie schon im Verwaltungsverfahren einen Antrag nach § 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG i.V.m. § 72 Abs. 1 Satz 3 und § 29 VwVfG auf Akteneinsicht in die von der Planfeststellungsbehörde geführten oder beigezogenen Akten stellen. Daneben stehen die Informationszugangsrechte nach dem Umweltinformationsgesetz und den entsprechenden Landesgesetzen sowie nach den Informationsfreiheitsgesetzen, die - anders als das vorgenannte Einsichtsrecht nach § 29 VwVfG - nicht

von einer behördlichen Ermessensentscheidung abhängig sind. Im gerichtlichen Verfahren kommt der Anspruch auf Akteneinsicht nach § 100 VwGO hinzu.

- 25 b) Von der Auslegungspflicht zu unterscheiden ist die Pflicht der Planfeststellungsbehörde zur Beiziehung von Unterlagen. Zwar ist sie aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 VwVfG) verpflichtet, die ihr vorgelegten Planunterlagen einer eigenständigen rechtlichen Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls eigene Ermittlungen anzustellen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. März 2011 - 7 A 3.10 - Buchholz 406.400 § 19 BNatSchG 2002 Nr. 7 = juris Rn. 85 und vom 25. Juni 2014 - 9 A 1.13 - juris Rn. 12, in BVerwGE 150, 92 insoweit nicht abgedruckt). Entgegen der Auffassung der Kläger bedeutet dies aber nicht, dass sich die Planfeststellungsbehörde sämtliche in den Antragsunterlagen des Vorhabenträgers erwähnten Dokumente vorlegen lassen muss. Vielmehr darf sie sich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken und muss vor allem dann Nachermittlungen anstellen, wenn sie die Unterlagen für unvollständig hält oder bestimmte Annahmen als nicht ausreichend begründet ansieht. Auf die nähere Ermittlung zu bestimmten Umständen kann sie auch dann verzichten, wenn es darauf nach ihrer Rechtsauffassung nicht ankommt oder wenn sie diese im Einzelfall als gegeben unterstellen darf (Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 74 VwVfG Rn. 10).
- 26 c) Hiervon ausgehend lassen sich keine durchgreifenden Fehler hinsichtlich der von den Klägern genannten Unterlagen feststellen.
- 27 aa) Flächennutzungsplan 1983, Linienbestimmung 1984, Gutachten Schnüll, Haller & Partner SHP 2004, Pläne zum kurzen Tunnel und zur kurzen Troglänge sowie Vermerk zur Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium vom 7. September 2011
- 28 Die genannten Unterlagen mussten schon deshalb nicht ausgelegt werden, weil es sich um überholte Dokumente handelte. Die ersten drei werden im Erläuterungsbericht zutreffend unter der Überschrift "Vorgeschichte der Planung, vorausgegangene Untersuchungen und Verfahren" erwähnt. Dass der Flächennutzungsplan aus dem Jahre 1983 überholt ist, wird anschließend erklärt (Erläuterungsbericht S. 5). Die Linienbestimmung aus dem Jahre 1984 ist weder eine

formelle noch eine materielle Voraussetzung der Rechtmäßigkeit der Planfeststellung, sondern hat den Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung mit allein verwaltungsinterner Bedeutung. Sie entbindet die Planfeststellungsbehörde nicht von der Prüfung, ob das Vorhaben den rechtlichen Anforderungen genügt (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 9 A 13.09 - BVerwGE 138, 226 Rn. 62). Dementsprechend wird im Planfeststellungsbeschluss - wie schon im Erläuterungsbericht - lediglich darauf hingewiesen, dass das Bundesverkehrsministerium der Linienbestimmung im Jahr 1984 für den 1. bis 4. Bauabschnitt zugestimmt hat (S. 41). Das Gutachten Schnüll, Haller & Partner war zum Zeitpunkt der ersten Auslegung (5. Mai bis 4. Juni 2015) ebenfalls überholt. Zwar kommt ihm insoweit für den jetzigen Trassenverlauf Bedeutung zu, als darin die Südvariante in allen Zielfeldern als beste herausgearbeitet worden ist; diese Südvariante wiederum wurde dann später durch den Runden Tisch optimiert (vgl. hierzu die ausführliche Darstellung im Erläuterungsbericht S. 17 ff.). Durch die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans im Dezember 2014 wurde dann aber die Südvariante festgeschrieben, ohne dass insoweit seitens der Obersten Landesstraßenbaubehörde Widerspruch erhoben wurde. Daran war der Vorhabenträger aufgrund seiner Anpassungspflicht nach § 7 Satz 1 BauGB gebunden; auf das Gutachten kam es nicht mehr entscheidungserheblich an.

29 Auch die früheren Unterlagen zu einem kürzeren Tunnel bzw. Trog und der hiermit zusammenhängende Vermerk vom 7. September 2011 waren zum Zeitpunkt der Auslegung überholt, nachdem man sich für ein längeres Trogbauwerk entschieden hatte.

30 bb) Entwicklungskonzept Neustadt (Masterplan)

31 Der Erläuterungsbericht erwähnt das Konzept lediglich beiläufig im Zusammenhang mit der beabsichtigten Entlastung der Neuenlander Straße vom Durchgangs- und Schwerlastverkehr von rd. 50 000 Kfz/24 h auf ca. 10 000 (vgl. S. 8 und 13). Das Konzept war weder für die Anstoßwirkung erforderlich noch war es für die Planfeststellungsbehörde entscheidungserheblich. Der Planfeststellungsbeschluss nimmt auf den Masterplan auch nicht in seiner Variantenabwägung Bezug. Vielmehr macht er bei der Auseinandersetzung mit Einwendungen gegen

die Variantenwahl deutlich, dass das Kriterium der Masterplankompatibilität als eines von 49 Kriterien im Rahmen des Gutachtens Schnüll, Haller & Partner keinen maßgeblichen Einfluss auf die Auswahl der Südvariante gehabt habe (Planfeststellungsbeschluss S. 133).

- 32 cc) Gutachten A + S Consult 2009 und Pläne betreffend Anschlussmöglichkeiten einer B 6n
- 33 Dort geht es um die möglichen Varianten einer B 6n (zwei Tunnel- und zwei Umfahrungsvarianten) und damit nicht um den Regelungsgegenstand des hier angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses. Gleiches gilt für die beiden - in den Verwaltungsvorgängen enthaltenen - Pläne zu etwaigen Anschlussmöglichkeiten einer B 6n. Für die Anstoßwirkung waren die Unterlagen nicht erforderlich. Es genügte, dass der Erläuterungsbericht darauf hinwies, dass verschiedene Anschlussmöglichkeiten einer B 6n offengehalten werden sollten (S. 2). Zwar hat die Planfeststellungsbehörde die beiden Pläne vom Vorhabenträger angefordert. Allein hierdurch gehörten sie aber nicht zu den wichtigsten entscheidungserheblichen Unterlagen, die nach § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 UVPG a.F. hätten ausgelegt werden müssen. Vielmehr diente die Anforderung lediglich dazu, die vom Vorhabenträger im Erläuterungsbericht aufgestellte These zu überprüfen.
- 34 dd) Institut für Geotechnik - 12. Bericht 2010 und 23. Bericht 2014
- 35 Für die Anstoßwirkung genügte, dass der Erläuterungsbericht die Unterlagen zitiert und die Ergebnisse wiedergibt (S. 53 f. und 90). Es handelt sich auch nicht um wichtige entscheidungserhebliche Unterlagen im oben beschriebenen Sinne; insbesondere kam ihnen im Zusammenhang mit dem späteren Anschluss der B 6n keine entscheidende Bedeutung zu, denn der Planfeststellungsbeschluss führt hierzu aus, dass im fraglichen Bereich zur Bodenstabilisierung eine Überschüttung und keine Tragsäulen angeordnet werden (vgl. S. 134).
- 36 ee) Nutzen-Kosten-Berechnung durch die Ingenieurgruppe Aachen (IVV) aus Dezember 2016

- 37 Das Dokument wurde der Planfeststellungsbehörde erst am 5. Mai 2017 über-
sandt (vgl. Protokoll des Erörterungstermins S. 10). Es war weder für die An-
stoßwirkung erforderlich noch eine entscheidungserhebliche Unterlage.
- 38 ff) Verkehrsentwicklungsplan
- 39 Die Kläger beanstanden, dass die Beklagte sowohl im Planfeststellungsbeschluss
als auch in der Klageerwiderung im Zusammenhang mit der Variante 8 auf
Testszenarien aus dem Verkehrsentwicklungsplan abgestellt habe, ohne diese
vorzulegen. Dies stellt jedoch keinen Verfahrensfehler dar, da die Variante 8 aus
im Planfeststellungsbeschluss näher dargelegten anderen Gründen verworfen
wurde. Der Hinweis auf den Verkehrsentwicklungsplan war daher lediglich ein
weiteres "Hilfsargument".
- 40 3. Die ausgelegten Planunterlagen enthielten entgegen der Auffassung der Klä-
ger eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Übersicht über die wich-
tigsten vom Vorhabenträger geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten.
- 41 Zu den entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen
des Vorhabens gehört nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG 2010 eine "Übersicht
über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lö-
sungsmöglichkeiten" sowie die "Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im
Hinblick auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens".
- 42 Die Kläger vermissen eine vergleichende Untersuchung der Varianten nach dem
Kriterium der Lärmbetroffenheit mit Angaben zur Anzahl der jeweils betroffe-
nen Personen. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG 2010 stellt jedoch keine inhaltlichen
Anforderungen an die Variantenuntersuchung; verlangt wird lediglich die An-
gabe, welche Umweltauswirkungen tatsächlich untersucht und wie sie bei der
Auswahl der Vorzugstrasse berücksichtigt worden sind. Diesen Anforderungen
genügt der Erläuterungsbericht. Er beschreibt zunächst die vor der Planfeststel-
lungsvariante 2009 konzeptionell untersuchten vier Hauptvarianten (Nordvari-
ante 1 und 2, Mittelvariante und Südvariante) und geht dann auf diejenigen un-
tersuchten Varianten (4, 5 und 4 Süd) ein, die vom Runden Tisch zusammen
mit der Nullvariante näher geprüft wurden (S. 26 ff.). Auch die wesentlichen

Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens werden benannt (S. 36 f.). Dabei wird betont, dass die Varianten mit Blick auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG aufgrund ihrer Lage in einem vorbelasteten innerstädtischen Raum nur geringe Unterschiede aufwiesen. Die Auswirkungen im Zusammenhang mit Wohnbebauung, Naherholung und Erschließung seien in die Wahl der weiterzuverfolgenden Variante ebenso eingeflossen wie die Lärmimissionen. Die Varianten 4 und 4 Süd modifiziert stellten insgesamt unter anderem wegen der Abstände zur Wohnbebauung nördlich der Neuenlander Straße und der Minimierung der Beanspruchung von Privatgrundstücken die vergleichsweise verträglichste Lösung dar (Erläuterungsbericht S. 36 f.).

- 43 II. Die Kläger können sich nicht mit Erfolg auf einen materiellen Fehler des Planfeststellungsbeschlusses berufen.
- 44 1. Der Planfeststellungsbeschluss verstößt nicht gegen das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB.
- 45 Nach dieser Vorschrift haben öffentliche Planungsträger, die nach § 4 oder § 13 BauGB am Aufstellungsverfahren beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprechen haben. Die Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan gilt - wie § 38 Satz 2 BauGB ausdrücklich klarstellt - auch für die nach § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB gegenüber der Ortsplanung im Übrigen privilegierten Vorhaben (BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 9 A 14.09 - juris Rn. 33). Nach Auffassung des Senats ist die Planung dem 2014 neu aufgestellten Flächennutzungsplan, auf den es hier maßgeblich ankommt (a), angepasst (b); unbeschadet dessen hat die Oberste Landesstraßenbaubehörde gegen den Flächennutzungsplan in Bezug auf den dargestellten Verlauf der B 6n aber auch wirksam Widerspruch eingelegt (c).
- 46 a) Für die Frage der Anpassung an den Flächennutzungsplan kommt es maßgeblich auf seine zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses (24. Mai 2019) geltende Fassung an. Dies ist hier der mit Beschluss vom 4. Dezember 2014 für ganz Bremen neu aufgestellte Flächennutzungsplan in der Fassung der 8. Änderung vom 26. Februar 2019.

- 47 Dass die Kläger den Flächennutzungsplan 1983 in der 19. Änderung für nicht ordnungsgemäß abgewogen halten, weil er nicht auf einer vollständigen Variantenprüfung beruhe und zu den Gebietsfestsetzungen in Widerspruch stehe, ist daher schon nicht entscheidungserheblich. Hiervon abgesehen vermag die Kritik aber auch in der Sache nicht zu überzeugen. Mit der 19. Änderung des Flächennutzungsplans 1983 wurde der Verlauf der Trasse der A 281 weiter nach Süden gerückt, um das Ergebnis des Runden Tisches nachzuvollziehen. Der Runde Tisch wiederum hat eine detaillierte Variantenuntersuchung und -bewertung vorgenommen (vgl. Begründung der 19. Änderung Neustadt/Obervieland, Stand April 2014, ohne Seiten, von der Beklagten als Anlage B 9 vorgelegt). Auch ein Widerspruch zu den Gebietsfestsetzungen ist nicht erkennbar. Durch die Planänderung sollte die Trasse "nach Süden in den gewerblich genutzten Bereich und in den Bereich der bäuerlichen Restnutzungen verlagert werden". Zwar erhöhe sich die Belastung punktuell, die Trasse halte aber von den südlich gelegenen Siedlungsbereichen immer noch einen größeren Abstand ein als zur Wohnbebauung in Huckelriede. Die Trasse sei auch geeignet, die Sanierungsziele des ausgewiesenen Sanierungsgebietes "Huckelriede/Sielhof" zu gewährleisten. Für die Anwohner im nordwestlichen Bereich der Kattenturmer Heerstraße und der Wolfskuhle könnten geeignete Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden (ebenda). Die genannten Erwägungen lassen einen Abwägungsfehler nicht erkennen. Auch das Festhalten an der Ausweisung von Kleingärten nördlich der Neuenlander Straße ist entgegen der Auffassung der Kläger nicht widersprüchlich, denn die Südverschiebung der Trasse schützt derzeit die Kleingärten vor Lärm. Dabei ist eine spätere Umwandlung in Bau- oder Gewerbegebiete nicht ausgeschlossen. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass man sich dies perspektivisch offenhalte.
- 48 Das Vorstehende gilt in gleicher Weise für den Ende 2014 neu aufgestellten Flächennutzungsplan. Auch insoweit wird ausdrücklich auf die Ergebnisse des Runden Tisches Bezug genommen und auf ein frühestmögliches Abrücken der Trasse von der Neuenlander Straße sowie einen optimalen Lärmschutz für das Wohngebiet Huckelriede hingewiesen (vgl. Deputationsvorlage Nr. 18/(S) vom 20. November 2014 S. 3 sowie Begründung vom 4. Dezember 2014 S. 55).

- 49 b) Die Planung ist dem neu aufgestellten Flächennutzungsplan 2014 sowohl in Bezug auf die Darstellung des eigentlichen Trassenverlaufs der A 281 (aa) als auch hinsichtlich der Darstellung der B 6n (bb) angepasst.
- 50 aa) Der Trassenverlauf der A 281 selbst wurde bereits durch die 19. Änderung Neustadt/Obervieland (ehemals 110. Änderung des Flächennutzungsplans Bremen 1983) im Mai 2014 in Übereinstimmung mit der Fachplanung gebracht, woran später bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für ganz Bremen im Dezember 2014 festgehalten wurde. Die im Flächennutzungsplan dargestellte Trasse verläuft seither nicht mehr auf der Neuenlander Straße, sondern südlich abgerückt, so dass die planfestgestellte Trasse dem dargestellten Verlauf entspricht. Das ist zwischen den Beteiligten unstreitig.
- 51 bb) Die Planfeststellungsbehörde hat die Anpassungspflicht auch insoweit beachtet, als der Flächennutzungsplan die von der A 281 südlich abzweigende B 6n weiterhin als Flughafen-Untertunnelungsvariante mit einem Verknüpfungspunkt auf dem ehemaligen Hornbachgelände darstellt.
- 52 Die Anpassungspflicht geht über die aus dem Abwägungsgebot folgende Verpflichtung des öffentlichen Planungsträgers hinaus, die Belange des Städtebaus zu berücksichtigen. Unter den Voraussetzungen des § 7 BauGB werden die Darstellungen des Flächennutzungsplans zu bindenden Vorgaben, die es dem öffentlichen Planungsträger verbieten, sich in Gegensatz dazu zu setzen. Die Anpassungspflicht ist allerdings nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung ("Vollzug"), sondern - entsprechend der inhaltlichen Bindung, die sich für Bebauungspläne aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB ergibt - als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption zu verstehen. Die Fachplanung ist so auszurichten, dass sie als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt angesehen werden kann (BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 9 A 13.09 - BVerwGE 138, 226 Rn. 37, 39, vom 27. April 2017 - 9 A 30.15 - BVerwGE 159, 1 Rn. 15 sowie vom 6. September 2018 - 3 A 15.15 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 86 Rn. 22).

- 53 Dies ist hier der Fall. Zwar legt sich der Planfeststellungsbeschluss nicht ausschließlich auf die im Flächennutzungsplan dargestellte Flughafen-Untertunnelungsvariante fest, sondern hält daneben auch eine Flughafen-Umfahrungsvariante der B 6n offen. Dennoch kann er - in Bezug auf die hier allein in Rede stehende Trasse der A 281 - als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt angesehen werden. Denn dessen gesamträumliches Konzept verlangt nicht, dass auch schon die Planung der A 281 ausschließlich auf den Tunnel hin hätte ausgerichtet werden müssen. Genau dies war mit der südlichen Trassenverschiebung der A 281 auch nicht bezweckt; vielmehr sollte die endgültige Festlegung des Trassenverlaufs der B 6n auf später verschoben werden. Dies ergibt sich aus der von der Beklagten vorgelegten Begründung der 19. Änderung Neustadt/Obervieländ aus Mai 2014, in der es heißt: "Im Ergebnis erfolgte eine Verständigung auf die sogenannte Variante 4 Süd (...). Außerdem wird hier mit der Verknüpfung, die der Flächennutzungsplan *nur symbolhaft darstellt*, die Lage der Einbindung in das Stadtstraßennetz und das weitere Straßennetz vorgegeben. Der Anknüpfungspunkt für eine *mögliche*, den Flughafen querende Verbindung zwischen der A 281 und der A 1 verschiebt sich nach Süden und schließt an die Darstellungen im gültigen Flächennutzungsplan an." An anderer Stelle heißt es: "Die Südvariante bildet somit die Basis für *im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren zu leistende planerische und technische Konkretisierungen* (z.B. ... *Anschlüsse der B 6n*)" (Dokument ohne Seitenangaben, Hervorhebungen jeweils nicht im Original).
- 54 Die Änderungsplanung ist mit anderen Worten dahin auszulegen, dass sie eine bindende Darstellung des Trassenverlaufs der A 281 sowie eine bindende Darstellung der späteren B 6n als Flughafen-Untertunnelungsvariante enthält, zugleich aber zulässt, dass die Variantenentscheidung bezüglich der B 6n bei der Planung der A 281 noch offen bleibt. Daran hat der aktuelle Flächennutzungsplan festgehalten.
- 55 c) Unbeschadet dessen hält der Senat den mit Schreiben vom 5. November 2014 gegen die Festlegung der konkreten Trassierungslinie der künftigen B 6n ausdrücklich erklärten Widerspruch der Obersten Landesstraßenbaubehörde für wirksam.

- 56 Dem steht entgegen der Auffassung der Kläger nicht entgegen, dass die Darstellung der B 6n als Flughafen-Untertunnelungsvariante (einschließlich des Anschlusspunktes auf dem ehemaligen Hornbachgelände) schon in sämtlichen Fassungen des Flächennutzungsplans 1983 enthalten war, woraus die Kläger ableiten wollen, dass ein Widerspruch im Dezember 2014 nicht mehr zulässig gewesen sei. Denn der Widerspruch wurde im Zusammenhang mit der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für ganz Bremen erhoben. Diese Neuaufstellung erfolgte, um den Plan an die veränderten städtebaulichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Im Laufe der Zeit hatten sich "aufgrund gesellschaftlicher und globaler Rahmenbedingungen, veränderter städtebaulicher Situationen, planerischer Erfordernisse und Ziele in nahezu allen Flächenkategorien Änderungsbedarfe und neue Anforderungen ergeben" (vgl. Deputationsvorlage Nr. 18/(S) vom 20. November 2014 S. 1 sowie Begründung vom 4. Dezember 2014 S. 7 f.). Eine derartige Neuaufstellung wird nur in sehr großen Zeitabständen vorgenommen, in Bremen zuletzt in den Jahren 1967 und 1983 (ebd. S. 7). Da ihr regelmäßig - und so auch hier - eine völlig neue Abwägung zugrunde liegt, muss der Fachplanungsträger die Möglichkeit haben, Darstellungen auch dann zu widersprechen, wenn sie in derselben Weise auch schon in Vorgängerfassungen enthalten waren. Andernfalls würde eine Bindung über viele Jahrzehnte bestehen; auch käme es zu einem unübersichtlichen Durcheinander, weil man stets die Darstellungen in verschiedenen, unter Umständen lange zurückliegenden Fassungen vergleichen müsste (ähnlich Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB Kommentar, 14. Aufl. 2019, § 7 BauGB Rn. 24).
- 57 Soweit die Kläger gegen die Wirksamkeit des Widerspruchs anführen, auch die Deputation habe den Widerspruch für "nicht hinreichend begründet gehalten", missverstehen sie deren Stellungnahme. Die Deputation empfahl auf den Widerspruch, den Entwurf unverändert zu lassen, weil bereits in der 19. Änderung dargestellt sei, dass "die dargestellte Variante nur der Ausgangspunkt für weitere Genehmigungsverfahren ist, in denen die genauere Konkretisierung erfolgt". Sie ging folglich deshalb von einem unbegründeten Widerspruch aus, weil sie keinen Verstoß gegen das gesamträumliche Konzept des Flächennutzungsplans erkennen konnte (s. hierzu bereits oben unter a) bb)).

- 58 Schließlich kommt es nicht darauf an, dass der Widerspruch weder im Erläuterungsbericht noch im Planfeststellungsbeschluss erwähnt wurde. Denn bei der Bindung an den Flächennutzungsplan geht es nicht um eine Frage der fachplanerischen Abwägung bzw. der subjektiven Kenntnis der Planfeststellungsbehörde, sondern um eine Frage des objektiven Rechts.
- 59 2. Die Planrechtfertigung für das Vorhaben ist gegeben. Sie folgt aus der gesetzlichen Bedarfsfeststellung. Diese ist für die Planfeststellung und das gerichtliche Verfahren verbindlich und schließt grundsätzlich die Nachprüfung aus, ob für die geplante Autobahn ein Verkehrsbedarf vorhanden ist (§ 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG; stRspr, vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 - 9 A 13.18 - NVwZ 2020, 788 Rn. 47).
- 60 Das Vorhaben ist im aktuellen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als vierstreifiger Neubau mit der Dringlichkeitsstufe "laufend und fest disponiert" aufgeführt. Zu dieser Kategorie gehören auch "Streckenabschnitte, die für die Netzwirkung unverzichtbar sind (im Wesentlichen Lückenschlüsse)" (vgl. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 5. September 2016, BT-Drs. 18/9523 S. 66; vgl. zur Planrechtfertigung für einen Lückenschluss bereits BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1985 - 4 C 59.82 - BVerwGE 72, 282 <288>). Um einen solchen handelt es sich hier: Im Westen schließt die Trasse an den fertiggestellten Bauabschnitt 2/1 und im Osten an den Autobahnzubringer Arsten an.
- 61 3. Die Abschnittsbildung ist nicht zu beanstanden. Die Beklagte musste die Anschlüsse der bestehenden A 281 nach Süden (Brinkum) und Osten (Arsten) nicht zusammen oder gar mit Vorrang in Richtung Brinkum planen. Dabei kann offen bleiben, ob es sich bei dem planfestgestellten Bau der A 281 und dem der B 6n um zwei Abschnitte eines einzigen Projekts, wie die Kläger meinen, oder um zwei verschiedene Projekte handelt, auf die die Grundsätze zur Abschnittsbildung möglicherweise gar nicht anwendbar sind, wovon die Beklagte wohl inzwischen ausgeht (a). Denn selbst bei Annahme eines einheitlichen Gesamtprojekts ist die Abschnittsbildung im Rahmen des der Behörde insoweit eröffneten Ermessens nicht zu beanstanden (b).

- 62 a) Die Kläger nehmen unter Hinweis auf die frühere Planung einer "Eckverbindung" zwischen der nordöstlich verlaufenden A 27 und der südlich verlaufenden A 1 mit der Bundesstraße B 6n (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 9 A 13.09 - juris Rn. 3, insoweit in BVerwGE 138, 226 nicht abgedruckt), sowie unter Hinweis auf das besondere Abhängigkeitsverhältnis der beiden Verkehrswege voneinander an, dass es sich beim Bau der B 6n (weiterhin) um einen Abschnitt des Gesamtprojekts "Eckverbindung" handelt. Auch der Planfeststellungsbeschluss geht von den Grundsätzen der Abschnittsbildung aus (vgl. etwa S. 37, 45 und 189). Demgegenüber betont die Beklagte inzwischen die Selbständigkeit der beiden Projekte, die sich aus dem aktuellen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ergebe, und stellt die Anwendbarkeit der Voraussetzungen der Abschnittsbildung in Frage. Im Bedarfsplan, der dem Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354) - FStrAbG - als Anlage beige-fügt ist (§ 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG), wird die A 281 unter der laufenden Nr. 498 mit der Bezeichnung von Kattenturm bis AS Bremen/Airport-Stadt als vierstreifiger Neubau mit der Dringlichkeitsstufe "laufend und fest disponiert" und daneben als weiteres Projekt die B 6n unter der laufenden Nr. 499 mit der Bezeichnung von A 281 bis Bremen/Brinkum mit der Dringlichkeitsstufe "Vordringlicher Bedarf", ebenfalls als vierstreifiges Neubauprojekt, aufgeführt.
- 63 b) Die Frage, ob hier zwei Abschnitte eines Gesamtprojekts oder aber zwei selbständige Projekte vorliegen, kann indes offen bleiben. Denn selbst wenn man von einer Abschnittsbildung innerhalb eines einheitlichen Projekts ausgeht, liegen deren Voraussetzungen vor.
- 64 Die Zulässigkeit einer planungsrechtlichen Abschnittsbildung ist grundsätzlich anerkannt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass ein planerisches Gesamtkonzept angesichts vielfältiger Schwierigkeiten, die mit einer detaillierten Streckenplanung verbunden sind, häufig nur in Teilabschnitten verwirklicht werden kann. Die Planfeststellungsbehörde verfügt dabei über ein planerisches Ermessen, in das sie unter anderem Gesichtspunkte einer zweckmäßigen Verfahrensgestaltung einbeziehen kann. Dieses Ermessen wird allerdings durch das materielle Planungsrecht, insbesondere die Ziele des jeweiligen Fachplanungsgesetzes und das Abwägungsgebot, begrenzt. Insbesondere kann eine Teilplanung

nicht so weit verselbständigt werden, dass durch die Gesamtplanung geschafene Probleme unbewältigt bleiben. Auch muss zwischen den Vorteilen, die in der alsbaldigen Verwirklichung eines Teilbereichs liegen, und eventuell damit verbundenen Nachteilen wie etwa höheren Kosten oder der Durchführung von sich später als überflüssig herausstellenden Baumaßnahmen, eine sachgerechte Abwägung getroffen werden (stRspr, vgl. zuletzt BVerwG, Urteile vom 11. Oktober 2017 - 9 A 14.16 - BVerwGE 160, 78 Rn. 164 und vom 27. November 2018 - 9 A 8.17 - BVerwGE 163, 380 Rn. 17 m.w.N.).

- 65 Dies zugrunde gelegt, ist die Abschnittsbildung hier nicht zu beanstanden. Die Beklagte durfte - wie geschehen - von einer Mitplanung der B 6n vor allem aus Zeitgründen Abstand nehmen und sich stattdessen für ein Offenhalten der späteren Anschlussmöglichkeiten der B 6n entscheiden (aa); darin liegt weder eine unzulässige Vorfestlegung zulasten der Kläger noch eine unzulässige Konfliktverlagerung (bb).
- 66 aa) Die Beklagte hat erkannt, dass sie seit der 2016 erfolgten Hochstufung der B 6n in den vordringlichen Bedarf (s. oben) eine gemeinsame Planung für beide Verkehrswege hätte vornehmen *können*. Dies hat sie aber mit der Begründung verworfen, eine Neuplanung sei ohne zusätzlichen großen Zeitaufwand nicht möglich. So gebe es nicht nur den - oben bereits im Zusammenhang mit der Flächennutzungsplanung erwähnten - Dissens zwischen Bremen und dem Bundesverkehrsministerium in Bezug auf die Untertunnelung oder Umfahrung des Flughafens, der auch in verschiedenen Beschlüssen der Bürgerschaft sowie im Flächennutzungsplan zum Ausdruck gekommen sei. Vielmehr handele es sich bei der B 6n auch um ein länderübergreifendes Vorhaben, bei dem noch Abstimmungsbedarf mit Niedersachsen bzw. mit den konkret betroffenen Gemeinden bestehe. Die noch fehlende Linienbestimmung gestalte sich wegen unterschiedlicher Vorstellungen über den Trassenverlauf schwierig; selbst die Frage, ob eine Linienbestimmung wirklich erforderlich sei, sei mit Blick auf § 16 Abs. 1 Satz 2 und 3 FStrG (kein Erfordernis einer Linienbestimmung für den Neubau von Ortsumgehungen) noch nicht abschließend geklärt. Die Anschlussstelle Brinkum sei zudem nicht ausreichend leistungsfähig; eine neue müsse in der Örtlichkeit bestimmt und vom Bundesverkehrsministerium genehmigt werden.

Aus alledem folge, dass eine Neuplanung unter Einschluss der B 6n zu einer Verzögerung von etwa fünf bis sechs Jahren führen würde; angesichts begrenzter personeller Kapazitäten sei eine schnellere Planung nicht möglich.

- 67 Diese nachvollziehbare Begründung lässt keine Fehler bei der Ausübung des planerischen Ermessens erkennen. Zwar weisen die Kläger zutreffend darauf hin, dass der "Übergabepunkt" zwischen Bremen und Niedersachsen bereits vereinbart wurde. Auch mag es weitere Klärungen, etwa in Bezug auf die prinzipielle Verlegung der Anschlussstelle Brinkum nach Westen oder hinsichtlich der Flächennutzungsplanung in Niedersachsen geben. Das ändert aber nichts daran, dass hinsichtlich der konkreten Trassenführung der B 6n sowie der genauen Ausgestaltung der Anschlussstelle noch erheblicher - zeitintensiver - Abstimmungsbedarf besteht.
- 68 bb) Der Planfeststellungsbeschluss geht des Weiteren davon aus, dass die gewählte Lösung - Offenhalten beider in Betracht kommenden Anschlussmöglichkeiten - zu keinen Vorfestlegungen und zu keinen unüberwindlichen Hindernissen im Folgeabschnitt der B 6n führen wird (S. 45).
- 69 Auch insoweit vermag der Senat keinen Rechtsfehler festzustellen. Die Beklagte hat stets betont, dass mit dem Offenhalten der Anschlussmöglichkeiten noch keine Vorfestlegung auf eine bestimmte Anschlussvariante verbunden sei. Sowohl die im Bedarfsplan dargestellte Flughafen-Umfahrungsvariante als auch die Flughafen-Untertunnelungsvariante (Bremische Vorzugsvariante) könnten technisch und richtlinienkonform an den Bauabschnitt 2/2 angeschlossen werden. Eine verfeinerte Planung mit weiteren Untervarianten (sowohl in Bezug auf die Lage als auch höhenmäßig) erfolge erst im Planungsprozess der B 6n (Planfeststellungsbeschluss S. 44). Daran ist sie festzuhalten. Damit übereinstimmend hat sie in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die Kläger aus den beiden vorgelegten Plänen zu etwaigen Anschlussmöglichkeiten der B 6n nicht ableiten könnten, dass sie im Falle einer Untertunnelungsvariante erneut für die Anlegung eines Anschlussohres in Anspruch genommen würden. Vielmehr stehe - im Gegenteil - bereits jetzt fest, dass dies nicht erforderlich sein werde, da die benachbarte Fläche durch die öffentliche Hand erworben worden sei. Auch daran ist die Planfeststellungsbehörde später gebunden.

70 Die Kläger haben gegen die Planung zudem eingewandt, das Trogbauwerk sei verlängert worden, um die Umfahrungsvariante offenzuhalten. Dies wiederum führe zu einer erhöhten, für die Verwirklichung des Bauabschnitts 2/2 nicht erforderlichen Inanspruchnahme ihres Grundstücks, weil ohne diese Verlängerung sowohl die Einfädelungsspuren als auch die Nothaltebuchten nach Osten hätten verlegt werden können. Diese Annahme, die im Widerspruch zum Planfeststellungsbeschluss stünde, der jegliche Vorfestlegung auf eine der beiden Trassenvarianten der B 6n verneint, hat sich nicht bestätigt. Zwar sollte das Trogbauwerk tatsächlich zunächst von 190 m auf 270 m verlängert werden, um einen Anschluss der B 6n als Flughafenumfahrung in diesem Bereich nicht auszuschließen. Das ergibt sich aus den schriftlich vorliegenden Antworten auf die Fragen zur Sondersitzung des Runden Tisches am 16. Juli 2012 (vgl. Anlage K 26, Antwort zu Frage Nr. 3.) und wird im Übrigen auch von der Beklagten nicht bestritten. Zur Überzeugung des Senats steht aber fest, dass die spätere Festlegung der Troglänge letztlich völlig unabhängig von einer künftigen B 6n erfolgte. Die endgültige, planfestgestellte Länge war vielmehr im Hinblick auf den (hohen) Grundwasserstand und eine den RAA (Richtlinie für die Anlage von Autobahnen) entsprechende Gradientenneigung erforderlich. Dies hat der Entwurfsplaner, Prof. R., in der mündlichen Verhandlung zu Protokoll erklärt und im Einzelnen nachvollziehbar anhand eines Schaubildes erläutert. Der Senat hat keinen Zweifel an der Richtigkeit dieser Ausführungen; sie werden zudem durch die Tischvorlage für die Sitzung des Bremischen Senats am 26. November 2013 zur "Steigerung der Baukosten der Variante 4 Süd" (von den Klägern als Anlage K 34 überreicht) untermauert, in der ebenfalls von "konstruktiv bedingten Änderungen", wie "Anpassung des Tunnel- und Trogbauwerks an die Grundwasserstände" und einer damit verbundenen "deutliche(n) Verlängerung des Trogbauwerks" die Rede ist.

71 Nach den Ausführungen von Prof. R. beruhten die anfänglichen Planungen im Jahr 2012 zunächst auf bloßen Konzeptplanungen; erst später erkannte man aufgrund der bereits vorliegenden und danach wiederholt aktualisierten Baugrundgutachten, dass der Straßenaufbau vollständig oberhalb des hoch anstehenden Grundwassers vorgesehen werden musste. Es galt, einen Abstand von mindestens 1,5 m unter Fahrbahnoberkante grundwasserfrei zu halten (vgl.

Institut für Geotechnik, 12. Bericht: Baugrundbeurteilung und Gründungsberatung für die Strecke vom 30. September 2010, S. 59; von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung überreicht). Nachdem feststand, dass das komplette Tunnelbauwerk (BW 710) sowie die ersten beiden östlichen Trogsegmente abgerissen und neugebaut werden mussten, konnte man mittels einer leichten Achsverlagerung des Tunneltrogbauwerks die Kurvenradien strecken und damit hinsichtlich der Haltesichtweiten verkehrssicherer machen (vgl. Planfeststellungsbeschluss S. 49). Die getroffenen Maßnahmen - einschließlich der Tieferlegung - waren erforderlich, weil man auf diese Weise den verschiedenen Belangen (Berücksichtigung der Höhenbeschränkung durch An- und Abflugtrichter der Start- und Landebahn, Grundwasserstand, optimale Gestaltung des Knotenpunktes Kattenturmer Heerstraße, Einhaltung der Trassierungsparameter nach dem Regelwerk der RAA) Rechnung tragen konnte.

72 Dies zugrunde gelegt, war der von den Klägern gestellte Antrag,

zum Beweis der Tatsache, dass die Verlängerung des Troges auf einer planerischen Tieferlegung der Autobahn beruht, der Beklagten aufzugeben, die Lagepläne und Höhenpläne der Autobahn von dem Zeitpunkt an vorzulegen, als die Troglänge mit 190 m angegeben war,

abzulehnen, weil es auf die Beweistatsache nach dem Vorstehenden nicht ankommt. Die Beklagte bestreitet nicht, dass es anfänglich andere Pläne zu einem kürzeren Trogbauwerk gegeben hat und dass man sich später planerisch zur Tieferlegung der Autobahn entschlossen hat. Entscheidungserheblich kommt es nur auf die Beweggründe an, die zur Tieferlegung bzw. Verlängerung des Troges geführt haben. Hierfür bedarf es nicht der Vorlage etwaiger alter Lage- und Höhenpläne.

73 Unüberwindliche Hindernisse sind im Folgeabschnitt der B 6n nicht zu befürchten. Zwar liegt auf der Hand, dass bei der späteren Planung - je nach Trassenverlauf der B 6n in unterschiedlichem Maße - neben Grundstücksbetroffenheiten vor allem Lärm- und Flughafenbelange abgewogen werden müssen. Die hiermit verbundenen Konflikte lassen sich aber - etwa durch eine Voll- oder Teiluntertunnelung bzw. durch andere Lärmschutzmaßnahmen - bewältigen.

- 74 4. Auch die Variantenprüfung weist keine Fehler auf.
- 75 Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials müssen einerseits alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativlösungen berücksichtigt und mit der ihnen zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange eingestellt werden. Eine Planfeststellungsbehörde handelt andererseits nicht schon dann abwägungsfehlerhaft, wenn eine von ihr verworfene Alternative ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Vielmehr sind die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit erst dann überschritten, wenn sich eine andere als die gewählte Lösung unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere, hätte aufdrängen müssen oder wenn der Planfeststellungsbehörde in Folge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist. Die Planfeststellungsbehörde ist dabei nicht verpflichtet, die Variantenprüfung bis zuletzt offenzuhalten und alle von ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt erwogenen oder von dritter Seite vorgeschlagenen Alternativen gleichermaßen detailliert und umfassend zu untersuchen. Sie braucht den Sachverhalt nur so weit zu klären, wie dies für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist; Alternativen, die ihr aufgrund einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheinen, darf sie schon in einem frühen Verfahrensstadium ausscheiden. Ergibt sich dagegen nicht bereits bei einer Grobanalyse des Abwägungsmaterials die Vorzugswürdigkeit einer Trasse, so muss die Behörde die dann noch ernsthaft in Betracht kommenden Trassenalternativen im weiteren Planungsverfahren detaillierter untersuchen und vergleichen (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteile vom 22. November 2016 - 9 A 25.15 - Buchholz 406.403 § 15 BNatSchG 2010 Nr. 6 Rn. 39, 42 m.w.N. und vom 11. Juli 2019 - 9 A 14.18 - NVwZ 2020, 719 Rn. 78).
- 76 Dies zugrunde gelegt, ist die Variantenprüfung nicht abwägungsfehlerhaft. Die Variante 8 durfte ebenso wie die Nullvariante bzw. die Null-Plus-Variante bereits im Wege der Grobprüfung verworfen werden (a und b), einer Nordvariante stand schon der Flächennutzungsplan entgegen (c); der Planfeststellungsbehörde ist auch bei der Ermittlung und Bewertung einzelner Belange kein rechtserheblicher Fehler unterlaufen (d).

- 77 a) Die Variante 8, die die Kläger für vorzugswürdig halten, durfte bereits im Rahmen einer Grobanalyse ausgeschieden werden, obwohl sie auf der gesamten Strecke abseits von Wohn- und Siedlungsräumen verlief und in der Bewertung des Runden Tisches bei Betrachtung der städtebaulichen, verkehrlichen und umweltbezogenen Auswirkungen geringfügig besser als die übrigen Varianten bewertet wurde. Denn sie stellt ein anderes Projekt dar.
- 78 Wie oben bereits ausgeführt wurde, sieht der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen einen vierstreifigen Ausbau der A 281 zwischen Kattenturm und der Anschlussstelle Bremen/Airport-Stadt vor und dient damit der Realisierung dieses letzten Teilstücks des Autobahnringes um Bremen. Zwar erfolgt nach der Vorbemerkung zum Bedarfsplan durch die Bezeichnung der Projekte keine Festlegung auf eine bestimmte Realisierungsvariante. Der Bedarfsplan konkretisiert aber die Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG, indem er ein bestimmtes, wenn auch grobmaschiges zusammenhängendes Verkehrsnetz für einen weiträumigen Verkehr darstellt, das dem prognostizierten Bedarf gerecht wird. Demgemäß gehört die Netzverknüpfung zum Regelungsgehalt des Bedarfsplans; von der Bindungswirkung erfasst sind außerdem die als Bauziel angegebenen Anzahlen der Spuren, die die dem festgestellten Bedarf entsprechende Kapazität der Trasse konkretisieren (BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2014 - 9 A 4.13 - BVerwGE 149, 31 Rn. 32).
- 79 Dies zugrunde gelegt scheidet die Variante 8, die die A 281 nur bis zum Knoten Hornbach fortsetzt, über den eine Verknüpfung mit der Neuenlander Straße erfolgt, und von dort als B 6n bis zur Anschlussstelle Brinkum der A 1 verläuft, von vornherein als Alternative aus, weil sie die beschriebene Netzverknüpfung (Lückenschluss) nicht gewährleisten kann. Auf die im Erörterungstermin sowie in der mündlichen Verhandlung diskutierten verkehrlichen Auswirkungen der Variante 8 kommt es damit nicht an.
- 80 b) Auch die Nullvariante bzw. die Null-Plus-Variante durften verworfen werden.
- 81 Die Aufnahme in den Bedarfsplan steht der Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde nicht entgegen, bei ihrer Abwägung der Belange Eingriffe in die Rechte

Dritter nach Möglichkeit zu vermeiden und in diesem Rahmen alternative Planungen auf ihre jeweilige Eingriffsintensität bei gleicher planerischer Zielsetzung zu prüfen und gegebenenfalls auch offen zu sein für eine Nullvariante (stRSpr, vgl. nur BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 9 A 14.09 - juris Rn. 59 und vom 3. Mai 2013 - 9 A 16.12 - BVerwGE 146, 254 Rn. 20).

- 82 Die Nullvariante ist aber von vornherein deutlich weniger geeignet, zu einem leistungsfähigen Fernverkehrsanschluss der Häfen, des Güterverkehrszentrums und des Flughafens sowie zu einer leistungsfähigen Eckverbindung zwischen der A 27 und der A 1 beizutragen. Auch die Null-Plus-Variante mit einem vierstreifigen Ausbau der Rampe am östlichen Ende des Bauabschnitts 2/1 drängt sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange nicht eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere Variante auf (vgl. zu beiden Varianten Planfeststellungsbeschluss S. 48 f. und 132 f.). Denn der gesamte Verkehr von rd. 50 000 Kfz/24 h flösse weiterhin auf der Neuenlander Straße. Die angestrebte Trennung des lokalen Verkehrs vom Durchgangs- und Schwerverkehr fände ebenso wenig statt wie eine Verbesserung der Verkehrssicherheit. So existierten weiterhin Einmündungen wie etwa die Zufahrt vom Grundstück der Kläger zu 1 bis 3 oder der Märchenlandweg. Schließlich bliebe es bei der aus der Verkehrsstärke und dem hohen Schwerverkehrsanteil resultierenden Lärmbelastung nicht nur der Grundstücke der Kläger W., der früheren Kläger P. (9 A 13.09) sowie der Kleingärten, sondern auch des Wohngebietes des Valckenburghquartiers, das im Nordosten des Bauabschnitts an die Neuenlander Straße angrenzt. Eine Umwidmung in eine Autobahn ist nicht möglich, da die Mindestanforderungen nicht erfüllt werden; die dafür erforderlichen Umbaumaßnahmen wurden - nachvollziehbar - wegen erheblicher Eingriffe in angrenzende Privatgrundstücke verworfen.
- 83 c) Einem Verlauf der A 281 auf der Neuenlander Straße oder nördlich davon (Nordvariante) steht seit 2014 der geänderte Flächennutzungsplan entgegen (s. oben).
- 84 d) Der Planfeststellungsbehörde ist im Rahmen der Variantenprüfung weder bei der Ermittlung und Bewertung der Lärmbelange (aa) noch beim Fledermausschutz (bb) ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen.

- 85 aa) Die Kläger beanstanden zu Unrecht, der Planfeststellungsbeschluss habe den Antrag, die Gesamtlärmbelastung verschiedener Varianten darzustellen und sie bei der Variantenprüfung zu berücksichtigen, abwägungsfehlerhaft abgelehnt.
- 86 Der Lärmschutz stellte bei der Untersuchung der verschiedenen Varianten nur einen Aspekt unter mehreren dar. Daneben ging es um die verkehrliche Wirkung, den Erhalt von Grundstücken, finanzielle und zeitliche Auswirkungen, die Verzahnung mit der B 6n sowie um städtebauliche Belange (teilweiser Erhalt der Allee an der Neuenlander Straße; Wegfall der Querspange). Die Null- bzw. Null-Plus-Variante sowie die Variante 8 durften - wie ausgeführt - schon im Wege der Grobprüfung vorab ausgeschieden werden; von daher musste für diese Varianten keine Gesamtlärmbetrachtung angestellt werden (vgl. Planfeststellungsbeschluss S. 295). Im Übrigen liegt es auf der Hand, dass diese Varianten auch unter dem Gesichtspunkt der Gesamtlärmbelastung nicht vorzugswürdig wären. Denn die für die planfestgestellte Trasse durchgeführte Gesamtlärmuntersuchung hat ergeben, dass die Lärmbelastung der Einwohner im Mittel deutlich abnimmt. In den Wohngebieten an der Neuenlander Straße betragen die Pegelminderungen 8 bis 10 dB(A). Dem stehen nur wenige Gebäude gegenüber, bei denen nach Inbetriebnahme des Bauabschnitts 2/2 Gesamtlärmpegel von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts erreicht werden (Planfeststellungsbeschluss S. 106). Eine derartige Gesamtpegelminderung könnten auf der Neuenlander Straße verlaufende Varianten kaum erreichen.
- 87 bb) Schließlich ziehen die Kläger die Variantenprüfung mit der Begründung in Zweifel, die Erkenntnisse zum signifikant erhöhten Kollisionsrisiko für die Teichfledermaus seien in den dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Alternativenprüfungen nicht berücksichtigt worden, weil die Auswahl der Trasse erfolgt sei, bevor die Erkenntnisse aus dem Artenschutzbeitrag aus den Jahren 2014 und 2015 vorgelegen hätten. Auch dies überzeugt nicht. Die Beklagte hat sich im Planfeststellungsbeschluss im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Ausnahme vom artenschutzrechtlichen Tötungsverbot gerade unter artenschutzrechtlichen Aspekten erneut mit der Trassenwahl befasst

und in Kenntnis der neuen Ergebnisse zur Teichfledermaus daran festgehalten. Dies genügt für eine abwägungsfehlerfreie Variantenwahl.

- 88 5. Die Kläger beanstanden zu Unrecht die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme für die Teichfledermaus.
- 89 Der Planfeststellungsbeschluss geht davon aus, dass für Teichfledermäuse, für die in Trassennähe ein Wochenquartier mit 18 Individuen vorhanden ist und für die Flugaktivitäten im künftigen Trassenbereich festgestellt worden sind, ein signifikantes Kollisions- und Tötungsrisiko besteht, und erteilt deshalb eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG (Planfeststellungsbeschluss S. 2 f. und 307 ff.).
- 90 Nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG kann die zuständige Behörde im Einzelfall eine Ausnahme vom Tötungsverbot aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art zulassen. Die Ausnahme darf nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Beide Voraussetzungen wurden von der Planfeststellungsbehörde fehlerfrei angenommen. Als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses wird auf die wesentliche Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Verringerung der Immissionen von Lärm und Abgasen im Bereich der Wohnbebauung und der Kleingärten abgestellt (Planfeststellungsbeschluss S. 308 sowie Artenschutzbeitrag S. 24 ff.); das ist nicht zu beanstanden. Auch zumutbare Alternativen im Sinne von § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG sind nicht gegeben. Ein Vorhabenträger braucht sich auf eine Alternativlösung nicht verweisen zu lassen, wenn sich die artenschutzrechtlichen Schutzvorschriften am Alternativstandort als ebenso wirksame Zulassungssperre erweisen wie an dem von ihm gewählten Standort. Außerdem darf eine Alternativlösung auch verworfen werden, wenn sie sich aus naturschutzexternen Gründen als unverhältnismäßiges Mittel erweist (BVerwG, Urteil vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - BVerwGE 149, 289 Rn. 120). So liegt der Fall hier. Andere Trassenalternativen durfte die Beklagte schon deshalb verwerfen, weil damit keine grundsätzlich bessere Lösung des unvermeidbaren Konflikts verbunden wäre. Denn das festgestellte Quartier der Fledermäuse befindet

sich nördlich des Bauabschnitts 2/2 in Wesernähe. Teichfledermäuse aus diesem Quartier müssen, wenn sie sich - wie nachgewiesen - im vorgesehenen Trassenbereich aufhalten, zwangsläufig auch die nördlich gelegene Neuenlander Straße queren. Sie wären also bei Wahl der von den Klägern vorgeschlagenen Alternativen (Nord- oder Nullvarianten ohne oder in Kombination mit einer B 6n als Flughafenunterquerung) ebenfalls einem Kollisionsrisiko ausgesetzt. Eine zusätzliche Tieferlegung des betreffenden Bereichs durfte die Beklagte wegen der damit verbundenen extrem hohen und damit unzumutbaren Kosten in Höhe von über 30 Mio. € ablehnen.

- 91 B. Die Klage der Klägerin zu 4 ist ebenfalls zulässig, aber unbegründet.
- 92 Die Klägerin zu 4 kann als Lärmbetroffene nur die Verletzung gerade sie schützender Normen des materiellen und des Verfahrensrechts sowie eine nicht ordnungsgemäße Abwägung ihrer geschützten Privatbelange rügen, nicht aber eine insgesamt fehlerfreie Abwägung und Planung verlangen. Die Rügebefugnis umfasst wegen der insoweit bestehenden Wechselbeziehung auch eine Überprüfung der den Privatbelangen gegenübergestellten, für das Vorhaben streitenden öffentlichen Belange, insbesondere die Planrechtfertigung. Ob allerdings andere gegen das Vorhaben sprechende Belange ordnungsgemäß berücksichtigt worden sind, können mittelbar Betroffene ebenso wenig geltend machen wie die Frage, ob Rechtsnormen beachtet wurden, die nicht ihrem Schutz zu dienen bestimmt sind (stRspr, vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 5. Februar 2015 - 9 B 1.15 - juris Rn. 5 m.w.N.).
- 93 Die Lärmbelange der Klägerin zu 4 wurden ordnungsgemäß abgewogen. Sie wird durch eine erhebliche vorhabenbedingte Verkehrs- und Lärmzunahme im nachgeordneten Straßennetz betroffen. Denn das Vorhaben führt für ihr Wohnhaus durch die Überlagerung von Straßen-, Schienen- und Flugverkehrslärm zu einer noch weiteren Erhöhung der schon jetzt dem grundrechtsrelevanten Bereich zuzurechnenden Lärmwerte von über 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht (vgl. zur Herleitung der grundrechtsrelevanten Werte BVerwG, Hinweisbeschluss vom 25. April 2018 - 9 A 16.16 - DVBl 2018, 1426 = juris Rn. 86 f.). Dem begegnet der Planfeststellungsbeschluss abwägungsfehlerfrei mit der Zuerkennung von passivem Schallschutz dem Grunde nach.

- 94 Der Planfeststellungsbeschluss enthält die Auflage, dass die Gesamtlärmbe-
trachtung auf Grundlage der Daten der für das Jahr 2030 fortgeschriebenen
Verkehrsprognose zu aktualisieren ist (S. 22). Diese aktualisierte Gesamtlärm-
untersuchung liegt inzwischen vor. Danach haben sich für die Klägerin zu 4 im
Vergleich zu den errechneten Werten nur geringfügige Veränderungen im Nach-
kommabereich sowohl nach unten als auch nach oben ergeben (vgl. Schriftsatz
der Beklagten vom 18. Juni 2020).
- 95 Soweit die Klägerin zu 4 eine optimierte Nullvariante oder eine Nordvariante in
Verbindung mit einer Flughafenunterquerung der B 6n, etwa als Variante 8, be-
gehrt, die sie in Bezug auf ihre Lärmbelastung jeweils für wesentlich günstiger
hält, kann auf die obigen Ausführungen zur Variantenprüfung verwiesen wer-
den.
- 96 C. Die Klage der Klägerin zu 5 ist mangels Klagebefugnis unzulässig.
- 97 Die Klägerin zu 5 wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss zur A 281,
weil sie darin eine Vorfestlegung in technischer, planerischer und finanzieller
Hinsicht für den künftigen Verlauf der B 6n sieht. Der Planfeststellungsbe-
schluss halte den späteren Verlauf - entgegen seiner Aussage - nicht offen, son-
dern lege sich bereits auf die Flughafenumfahrung fest. Werde später diese Va-
riante realisiert, sei zu erwarten, dass die Trasse über ihr Grundstück geführt
werde, jedenfalls werde sie aber durch unzulässig hohen Lärm belastet. Damit
ist eine Klagebefugnis nicht dargetan.
- 98 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann sich ein Eigen-
tümer gegen eine heranrückende, sein Grundstück noch nicht unmittelbar be-
treffende Planung zur Wehr setzen, wenn ein Zwangspunkt geschaffen wird, der
im weiteren Planungsverlauf zwangsläufig zu seiner Betroffenheit führt. Da-
durch soll der künftig notwendig Rechtsbetroffene zur Sicherung seines effekti-
ven Rechtsschutzes vor der Schaffung vollendeter Tatsachen bewahrt werden.
Eine solche vorbeugende Klagemöglichkeit ist auch demjenigen eröffnet, der
geltend machen kann, es hätte eine andere Trasse gewählt werden müssen, weil

sein im Folgeabschnitt liegendes und nicht durch das Vorhaben selbst in Anspruch genommenes Grundstück jedenfalls unvermeidbar und in rechtswidriger Weise durch von der Straße ausgehende Verkehrsimmissionen belastet werde (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteile vom 25. Januar 2012 - 9 A 6.10 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 34 Rn. 21 und vom 11. Oktober 2017 - 9 A 14.16 - BVerwGE 160, 78 Rn. 150). An dieser Rechtsprechung hält der Senat fest. Der Kreis der klagebefugten Kläger wäre sonst uferlos weit.

- 99 Die genannten Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Zum jetzigen Zeitpunkt steht weder eine unvermeidbare Inanspruchnahme des klägerischen Grundstücks noch eine unvermeidbare Immissionsbelastung fest. Der künftige Verlauf einer B 6n ist nicht Gegenstand des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses. Dieser geht vielmehr ausdrücklich davon aus, dass sowohl die Flughafen-Umfahrungsvariante als auch die Flughafen-Untertunnelungsvariante an den Bauabschnitt 2/2 angeschlossen werden könnten; es werde keine Variante "verbaut". An dieser ausdrücklichen Festlegung muss sich die Beklagte bei der späteren Variantenplanung zur B 6n festhalten lassen. Sie darf insbesondere nicht geltend machen, die Umfahrungsvariante sei finanziell deshalb günstiger, weil beim Bau der A 281 bereits technische oder planerische Vorfestlegungen erfolgt seien; insbesondere kann sie sich nicht auf bereits getätigte Investitionen in Höhe von 3,8 Mio. € für einen längeren Trog berufen. Denn hierzu hat sie in der mündlichen Verhandlung zu Protokoll erklärt, dass der Trog völlig unabhängig von einer künftigen B 6n die Länge aufweisen müsse wie geplant (s. dazu oben).
- 100 Bei dieser Ausgangslage besteht keine Notwendigkeit, der Klägerin zu 5 vorbeugenden Rechtsschutz schon gegen die Planung der A 281 zu gewähren. Sie kann ihre Rechte in vollem Umfang dann geltend machen, wenn später tatsächlich eine Flughafen-Umfahrungsvariante realisiert werden sollte.
- 101 Auch auf eine schon durch das Vorhaben der A 281 hervorgerufene Lärmerhöhung kann die Klägerin zu 5 ihre Klagebefugnis nicht stützen. Zwar ist auch der Belang, von vorhabenbezogenem Verkehrslärm unterhalb der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV verschont zu bleiben, abwägungserheblich. Dann muss er aber die Schwelle der Geringfügigkeit überschreiten (BVerwG, Beschlüsse

vom 31. Januar 2011 - 7 B 55.10 - Buchholz 445.4 § 68 WHG Nr. 1 Rn. 6 und vom 25. April 2018 - 9 A 16.16 - DVBl 2018, 1426 = juris Rn. 83). Dies ist bei der hier prognostizierten vorhabenbedingten Erhöhung des Beurteilungspegels um bis zu 0,2 dB(A) am Tag und bis zu 0,4 dB(A) in der Nacht nicht der Fall.

102 D. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini

Dr. Dieterich

Sieveking

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 45 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini