



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 VR 1.09

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 2. April 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Guttenberger

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost vom 27. Oktober 2008 für den Ausbau des Elbe-Havel-Kanals, Planfeststellungsabschnitt 7, wird angeordnet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 48 500 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragsteller begehren die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss (PFB) der Antragsgegnerin für den Ausbau des Elbe-Havel-Kanals (EHK) im Planfeststellungsabschnitt 7 (PFA 7). Mit diesem Vorhaben wird die Lücke zwischen den bereits planfestgestellten und zum Teil schon ausgebauten Abschnitten 6 und 8 geschlossen.
- 2 Nach in den Jahren 2003/2004 durchgeführten Voruntersuchungen über den Trassenverlauf der Ausbaustrecke entschied sich der Träger des Vorhabens für die Planungsvariante 2 B, die den alten, südöstlich von Seedorf verlaufenden Kanalbogen durchsticht und erhebliche Flächen aus den Grundstücken der Antragsteller (Rittergut Seedorf) in Anspruch nimmt. Der Flächenbedarf aus deren Grundstücken wurde nach weiteren Detailplanungen im Jahre 2005 um ca. 41 % reduziert (insbesondere durch eine Ausgestaltung des Nordufers des Kanals im Rechteck-Profil), nachdem umfangreiche Planungen und Investitionen der Antragsteller zur Wiedernutzung und Umgestaltung des Ritterguts Seedorf dem Träger des Vorhabens zur Kenntnis gelangt waren. Im Weiteren erfolgten erhebliche Zusagen insbesondere zur Minimierung des Eingriffs in den Baumbestand des Gutsparks sowie zur Sicherung der Fundamente des Schlosses aus dem späten Mittelalter.

- 3 Die Antragsteller wandten sich gegen die ausgelegten Pläne zum Ausbau des EHK mit zahlreichen Einwendungen. Nach deren Zurückweisung im Planfeststellungsbeschluss vom 27. Oktober 2008 erhoben sie Klage und suchten um vorläufigen Rechtsschutz nach. Zur Begründung der Anträge tragen sie vor: Die Ausbauplanungen seien nicht gerechtfertigt. Die Abwägung von Trassenalternativen sei offensichtlich fehlerhaft. Der Eingriff in den Gutspark mit Beseitigung alter Bäume sei nicht hinzunehmen. Die archäologischen Baudenkmäler seien bereits vor der Planfeststellung bekannt gewesen. Die mit dem Kanalausbau einhergehenden Eingriffe in Gebäude sowie in Fauna und Flora seien unzutreffend erfasst worden. Dies gelte ebenso für die Auswirkungen der Spundwandsetzung und der Baustelleneinrichtung. Mit der Beseitigung des Walls komme es zu optischen Beeinträchtigungen der Parkanlage.
- 4 Die Antragsgegnerin tritt den Anträgen entgegen und verteidigt den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss.

II

- 5 Der Antrag ist zulässig und begründet.
- 6 1. Der Antrag, mit dem die Antragsteller die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage begehren, ist zulässig. Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss, der nach § 74 Abs. 4 Satz 2 VwVfG ausgelegt und bekannt gemacht worden ist, betrifft ein Vorhaben nach Nr. 1 der Anlage 2 zu § 14e WaStrG; die gegen diesen erhobene Klage entfaltet daher keine aufschiebende Wirkung (§ 14e Abs. 2 Satz 1 WaStrG). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten gegen Planfeststellungsbeschlüsse, die ein solches Vorhaben zum Gegenstand haben (§ 14e Abs. 1 WaStrG); es ist folglich als Gericht der Hauptsache gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auch berufen, über das vorläufige Rechtsschutzbegehren zu befinden.

- 7 2. Der Antrag ist begründet, weil das Interesse der Antragsteller an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes bis zu einer Entscheidung über ihre Klage gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses überwiegt. Denn nach der im vorläufigen Rechtschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage verstößt der Planfeststellungsbeschluss voraussichtlich gegen Rechtsvorschriften und Grundsätze der Planfeststellung, deren Verletzung die Antragsteller geltend machen können mit der Folge zumindest eines ergänzenden Verfahrens nach § 14e Abs. 6 Satz 2 WaStrG. Dabei vermögen die bereits durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Vorhabens (§ 44 Abs. 1 Satz 1 WaStrG) in ihrem Eigentum betroffenen Antragsteller grundsätzlich auch einen Verstoß des Planfeststellungsbeschlusses gegen objektiv-rechtliche Bestimmungen zum Gegenstand ihres Vorbringens zu machen (stRspr, vgl. Urteile vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <391> und vom 18. März 1983 - BVerwG 4 C 80.79 - BVerwGE 67, 74 <76 f.>).
- 8 2.1 Soweit die Antragsteller mit umfangreicher Begründung beanstanden, dass dem Vorhaben die erforderliche Planrechtfertigung fehle, bleibt dieses Vorbringen allerdings ohne Erfolg. Eine Wasserstraßenplanung ist gerechtfertigt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundeswasserstraßengesetz verfolgten Ziele einschließlich sonstiger gesetzlicher Entscheidungen ein Bedürfnis besteht. Das ist nicht erst bei der Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern bereits dann, wenn es vernünftigerweise geboten ist (stRspr, vgl. Urteile vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 <Rn. 182> und vom 8. Juli 1998 - BVerwG 11 A 53.97 - BVerwGE 107, 142 <145>). Der Ausbau der Bundeswasserstraßen ist eine durch Gesetz dem Bund zugewiesene Aufgabe (§ 12 Abs. 1 WaStrG). Mit dem Ausbau des EHK entspricht die Beklagte den Vorgaben des § 1 Abs. 1 des Binnenschiffahrtsgesetzes, nämlich den Binnenschiffsverkehr als im allgemeinen deutschen Interesse liegend zu fördern und Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs abzuwehren. Zu Unrecht bestreiten die Antragsteller die Planrechtfertigung damit, dass die dem Bundesverkehrswegeplan 1992 und 2003 zu Grunde liegenden Verkehrsprognosen in den letzten Jahren auf dem EHK bei weitem nicht erreicht worden sind und auch die nach Fertigstellung des

Wasserstraßenkreuzes Magdeburg ermöglichte Steigerung der Transportmengen um ca. 300 Prozent ausgeblieben ist. Die Antragsgegnerin verweist demgegenüber auf die fehlende Qualität der seit mehr als 250 Jahre bestehenden, zuletzt 1938 und auf Teilstrecken noch in den 1980er Jahren erweiterten Wasserstraßenverbindung. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Es steht außer Frage, dass der EHK ohne einen Ausbau nicht die Aufgabe einer durchgehend mit Großmotorschiffen und Schubverbänden befahrbaren Verbindung vom Ruhrgebiet über den Mittellandkanal nach Berlin und an Berlin vorbei nach Polen übernehmen kann. Schon die Abladetiefe dieser Schiffe von 2,80 m steht deren Verkehr auf einem nicht ausgebauten EHK entgegen. Ein Ausbau des Kanals ermöglicht einen sicheren Verkehr mit modernen Großschiffeinheiten und erweist sich damit auch als regionale Wirtschafts- und Strukturhilfe, die wiederum als legitimes Planungsziel verfolgt werden kann (Urteil vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 <147 f.>). Dass ein Ausbau des EHK in diesem Sinne auch als bloße Angebotsplanung zu verstehen ist, deren Nachfrage mit konkreten und belastbaren Zahlen vorerst nicht zu belegen ist, zwingt nicht dazu, dem Vorhaben die notwendige Planrechtfertigung abzuspreehen (Urteil vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - BVerwGE 114, 364 <374 ff.>). Denn anders als die Neuplanung einer Verkehrsinfrastruktur, die ohne gesicherte Nachfrage sich als planerischer Missgriff erweisen kann, soll mit dem Ausbau einer Wasserstraße deren künftige Nutzbarkeit erhalten und gesichert werden. Verweigert man einer vorhandenen Infrastruktur die Anpassung an moderne Verkehrssysteme, was nur in Ausnahmefällen erwogen werden kann, wird eine mit öffentlichen Mitteln geschaffene Einrichtung aufgegeben und für einen künftigen Gebrauch untauglich. Dem wird vernünftigerweise durch einen für eine weitere verkehrliche Nutzung des EHK unausweichlichen Ausbau entgegengetreten.

- 9 2.2 Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss leidet jedoch nach dem Inhalt der vorliegenden Akten an einem fachplanerischen Abwägungsmangel, der zu seiner Rechtswidrigkeit führt. Dabei können die planbetroffenen Antragsteller geltend machen, dass das Abwägungsmaterial für die Planfeststellung unzureichend zusammengestellt worden ist und dieser Mangel unter Beeinträchtigung ihrer subjektiven Rechtsposition zu einer Fehlgewichtung ihrer Belange geführt

hat. In diesem Sinne haben die Antragsteller einen Anspruch auf gerechte Abwägung (stRspr, Urteil vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 18.99 - BVerwGE 112,140; Beschluss vom 20. Dezember 1988 - BVerwG 4 B 211.88 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 79 m.w.N.).

- 10 Das Abwägungsgebot in § 14 Abs. 1 Satz 2 WaStrG erstreckt sich auch auf die planerisch möglichen Trassenalternativen eines Vorhabens. Ernsthaft in Betracht kommende Alternativlösungen einer Trassenführung sind mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in eine vergleichende und ihre unterschiedlichen Auswirkungen gewichtende Prüfung einzustellen unter Einbeziehung der jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange (stRspr, Urteil vom 14. November 2002 - BVerwG 4 A 15.02 - BVerwGE 117, 149 <160 f.> m.w.N.). Dabei braucht die Planfeststellungsbehörde den Sachverhalt in Bezug auf Planungsalternativen nur zu klären, soweit dies für eine sachgerechte Entscheidung notwendig ist. Sie ist insbesondere befugt, Alternativen, die ihr auf der Grundlage einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheinen, schon in einem frühen Verfahrensstadium auszuschneiden (stRspr, Urteil vom 9. Juni 2004 - BVerwG 9 A 11.03 - NVwZ 2004, 1486 <1491 f.>). Wird eine unter Umständen vorzugswürdige, weil öffentliche und/oder private Belange weniger stark beeinträchtigende und damit sich aufdrängende Alternative nicht erkannt, liegt ein Abwägungsmangel vor (stRspr, Urteile vom 26. März 1998 - BVerwG 4 A 7.97 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 137, S. 240 f. und vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <250>).
- 11 Gemessen an diesen Vorgaben durfte die Planfeststellungsbehörde nicht davon absehen, sämtliche vom Träger des Vorhabens bereits vor Beantragung der Planfeststellung ausgeschiedenen Trassenalternativen auch ihrerseits nicht in Betracht zu nehmen, und lediglich die wiederum vom Vorhabenträger im Bereich der Grundstücke der Antragsteller nochmals „abgespeckte“ (Verzicht auf Trapezprofil) Vorzugsvariante 2 B (in der nunmehrigen Fassung der „Variante 3 der Variantenuntersuchung am Gutspark Seedorf“) zum Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens machen. Nach Lage der Dinge hätte es sich der Planfeststellungsbehörde bei Prüfung der Trassierung der Ausbaumaßnahme auf der „Freien Strecke“ (vom Beginn des PFA 7 im Westen bis zur Stadtstrecke

Genthin im Osten) und nach Kenntnis der Eingriffe in das Rittergut Seedorf aufdrängen müssen, Trassenalternativen zu erwägen, die vorsehen, die Kanalstrecke in diesem Bereich ohne Eingriffe in bebaute Grundstücke und ohne Beeinträchtigung der am Nordufer im Bereich Seedorf vorhandenen Bodendenkmäler (PFB S. 42) nach Osten zu führen. Dies gilt insbesondere auch deswegen, weil - wie im Planfeststellungsbeschluss selbst betont - das Vorhaben zwischen ausgedehnten landwirtschaftlich genutzten Flächen sich erstreckt (PFB S. 38) und durch sehr dünn besiedeltes Gebiet führt (PFB S. 40). Ob es zutrifft, dass der Träger des Vorhabens erst im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens (bei Erstellung der Planunterlagen im Jahr 2005) oder bereits 10 Jahre zuvor von dem Kulturdenkmal (Fundamente der Burg eines repräsentativen Adelsgeschlechts) im Gutspark der Antragsteller Kenntnis erlangt hat, mag dahin stehen. Denn selbst wenn die Planfeststellungsbehörde hierüber erst nach Eröffnung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt worden wäre, hätte es nahe gelegen, von den dort vorgesehenen, kostenintensiven Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenbedarfs (Ausbau des Nordufers im R-Profil) und zur Sicherung des Gebäude- und Baumbestandes sowie der archäologischen Funde im Gutspark (tomographische Untersuchungen für ca. 23 Bäume, darunter auch die besonders wertvolle Blutbuche, Beweissicherungen an Gebäuden, Dokumentation der burgartigen Befestigungsanlage) vorerst Abstand zu nehmen und der sich aufdrängenden Frage nach einer alternativen Trassenführung unter Aussparung von Flächen des ehemaligen Ritterguts nachzugehen. Denn die Planfeststellungsbehörde versteht das ehemalige Rittergut selbst als Ensemble (PFB S. 42, 80 f.), das im größtmöglichen Umfang unangetastet bleiben soll.

- 12 Der Planfeststellungsbeschluss hat keine der Trassenvarianten, die in den Jahren 2003/2004 Gegenstand von Voruntersuchungen waren, im Hinblick auf eine Minimierung des Eingriffs in die Grundstücke der Antragsteller untersucht und bezüglich eines eventuellen Flächenmehrbedarfs und damit einhergehender höherer Kosten gewichtet, die sich aber wiederum relativiert hätten durch Kostenersparnisse bei einer Vermeidung eines Eingriffs in den Gutspark der Antragsteller. Eine derart vergleichende Wertung sich aufdrängender Trassenalternativen durch die Planfeststellungsbehörde fordert aber die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschluss vom 20. Dezember 1988

- BVerwG 4 B 211.88 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 79). Dabei mögen die Planungsvariante 2 A mit ihrer massiven Inanspruchnahme von Flächen - auch aus den Grundstücken der Antragsteller - sowie die Varianten 1 A und 1 B von vorneherein ausgeschieden werden können; die beiden letzteren ersetzen zwar die Bögen auf der alten Trasse (Radius $R=900$ bis 950 m) durch Bögen mit $R=1000$ m, doch bleiben Nachteile der alten Trassenführung für die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs bestehen, nämlich das Steuern der Schiffe von einem engen Bogen mit starkem Driftwinkel in den nächsten Bogen. Als Alternativtrasse abzuwägen gewesen wären aber jedenfalls die Varianten 2 E und F, die deutlich südlicher als die planfestgestellte Variante 2 B verlaufen und bei einem (gleichmaßen reduziert gestalteten) Nordufer im R-Profil den Eingriff in den Gutspark der Antragsteller deutlich reduzieren oder gar vermeiden würden. Dabei werden bei der in Bezug auf eine Eingriffsvermeidung besonders in Betracht zu nehmenden Variante 2 F Nachteile bei der Bogenführung mit verbundenen Vorteilen abzuwägen sein. Ob auch die von den Antragstellern geforderte Alternative, nämlich den westlichsten Bogen ($R=1000$ m) zu Beginn des Planungsabschnitts noch ca. 150 m vorbei an ihren Grundstücken zu führen und erst dann in den weiteren, nach Osten führenden Bogen ($R=2000$ m oder $R>2000$ m) überzuleiten, bereits von vorneherein wegen des von der Antragsgegnerin hiergegen (wenngleich bisher nicht weiter substantiiert) eingewendeten größeren Landverbrauchs und der fehlenden Fahrdynamik (Antrags-erwiderung S. 13) ausgeschieden werden kann (oder spätestens in der Abwägung wegen einer geeigneteren Variante sich nicht durchsetzen würde), bleibt im Planfeststellungsbeschluss zumindest hinsichtlich eines Flächenmehrbedarfs weitgehend unbedacht (PFB S. 130). Soweit in den „Unterlagen für das Verfahren nach § 5 UVPG“ vom 11. Februar 2004 die Wahl der Vorzugsvariante 2 B begründet wird, handelt es sich um eine unzureichende Gewichtung, da die Auswirkungen dieser Trassenführung in Bezug auf Eingriffe in das Rittergut Seedorf unbedacht blieben und der Planfeststellungsbeschluss sich hierauf nicht einmal nachrichtlich bezieht.

- 13 Der Senat vermag nicht gänzlich auszuschließen, dass es wegen des am Beginn des PFA 7 bestehenden Zwangspunktes (Ende des planfestgestellten und ausgebauten PFA 6) - bei welcher Trassenführung auch immer - unausweich-

lich zu einem Eingriff in die Grundstücke der Antragsteller kommen muss, weil Streckenvarianten, die dies aussparen, aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs oder wegen hinderlichen Strömungsverhaltens von Bogenführungen von vorneherein nicht in Frage kommen. Im anhängigen Hauptsacheverfahren kann die Antragsgegnerin vortragen, ob von der planfestgestellten Trasse abweichende Streckenalternativen wegen ihrer offensichtlichen Nachteile sofort auszuschneiden gewesen wären und daher keinerlei Abwägungserheblichkeit gewinnen konnten. Gegen ein völliges Ausschneiden von Alternativen sprechen jedoch derzeit nach Aktenlage zum einen wiederum die Voruntersuchungen zu Trassenvarianten, die als realisierbar erachtet, im Planfeststellungsbeschluss aber nicht abgearbeitet worden sind, und zum anderen die Erörterung mit dem Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie hinsichtlich der Notwendigkeit einer Umplanung.

- 14 Sollte sich im Hauptsacheverfahren jedoch erweisen - und hierfür spricht zur Zeit Erhebliches -, dass die fachplanerische Abwägung wegen Mängeln bei der Alternativenprüfung den wasserstraßenrechtlichen Anforderungen nicht genügt, kann dieser Fehler möglicherweise in einem ergänzenden Verfahren nach § 14e Abs. 6 Satz 2 WaStrG behoben werden. Dieses kann, muss aber nicht stets zu einer inhaltlichen Änderung des Planfeststellungsbeschlusses führen; dieser kann unter Umständen bereits durch eine zutreffende neue Abwägung rechtmäßig werden. Der Erlass eines Planfeststellungsänderungsbeschlusses - oder einer Planänderungsgenehmigung (vgl. auch § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG und Urteil vom 8. März 2006 - BVerwG 9 A 29.05 - Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 14) - ist jedoch geboten, wenn die Berücksichtigung des übergangenen abwägungserheblichen Belangs zu einer Korrektur der Planung zwingt.
- 15 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 53 Abs. 3 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG unter Ansatz eines auf die Hälfte reduzierten Betrags (Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs vom 7./8. Juli 2004

sowie Beschluss des Senats vom 4. März 2009 - BVerwG 7 A 6.09 - im Hauptsacheverfahren).

Sailer

Krauß

Guttenberger