

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Recht des Ausbaues von Energieleitungen

Rechtsquelle/n:

VwGO	§ 50 Abs. 1 Nr. 6
UmwRG	§ 4 Abs. 1a
VwVfG	§ 3 Abs. 2 Satz 4, § 46
UVPG	§ 9 Abs. 1a Nr. 5
EnWG	§ 43 Satz 4
EnLAG	§ 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1
ROG	§ 15
BNatSchG	§ 34 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2
BImSchG	§ 3 Abs. 1
V-RL	Art. 4 Abs. 4 Satz 1

Stichworte:

380-kV-Höchstspannungsleitung; Klagebefugnis; Verfahrensfehler; örtliche Zuständigkeit; gemeinsame Entscheidung; unterbliebenes Raumordnungsverfahren; UVP-rechtliches Beteiligungsverfahren; Bekanntmachungsfehler; Angabe der vorgelegten Unterlagen; relativer Verfahrensfehler; fehlende Kausalität; Überzeugung des Gerichts; Planrechtfertigung; Bedarfsplan zum EnLAG; Vogelschutzgebiet; Habitatschutzrecht; Artenschutzrecht; planerische Abwägung; Abschnittsbildung; sachliche Rechtfertigung; unüberwindliche Hindernisse; Erschwerung des Rechtsschutzes; Zumutbarkeit; Trassenvarianten; Trassenalternativen durch Vogelschutzgebiet; erhebliche Beeinträchtigungen; umweltgutachtliche Stellungnahme; Rückgriff auf Kartierungen von Naturschutzverbänden; fachliche Fehler; habitatschutzrechtliches Verbot; Abweichungsentscheidung; zumutbare Alternativen; Gemeinwohlbelange; Schutz der Bevölkerung vor schädlichen Umwelteinwirkungen; Maßgeblichkeit des Fachrechts; technische Alternative; Erdkabel; Schutz vor elektromagnetischer Strahlung; Abwägungserheblichkeit; Immissionsgrenzwerte der 26. BImSchV; Eigentümerbelange; Wertverlust.

Leitsätze:

1. Auch der gebotene Schutz der Bevölkerung vor schädlichen Umwelteinwirkungen kann dazu führen, dass zumutbare Trassenalternativen im Sinne von § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG nicht gegeben sind.

2. Eine Trassenalternative ist in der Regel dann nicht wegen schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG unzumutbar, wenn das maßgebliche Fachrecht schädliche Umwelteinwirkungen verneint.



Urteil des 4. Senats vom 14. Juni 2017 - BVerwG 4 A 11.16



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 A 11.16, 4 A 13.16

Verkündet
am 14. Juni 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In den Verwaltungsstreitsachen

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 14. Juni 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Die Kosten der Verfahren einschließlich der außergericht-
lichen Kosten der Beigeladenen tragen die Kläger zu je ½.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen die Errichtung und den Betrieb einer Höchstspannungsfreileitung.
- 2 Gegenstand der Klage ist der Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Detmold vom 4. April 2016 für den Neubau der nordrhein-westfälischen Ab-

schnitte der 380-kV-Höchstspannungsfreileitung Wehrendorf - St. Hülfe (im Folgenden zitiert: PFB NW). Dieser stellt den Plan für die auf nordrhein-westfälischem Gebiet verlaufenden Teile eines 33,5 km langen Teilstückes der als Nr. 2 in den Bedarfsplan zum Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) aufgenommenen Höchstspannungsleitung Ganderkesee - Wehrendorf, Nennspannung 380 kV fest. In den nordrhein-westfälischen Leitungsabschnitten soll die Leitung vollständig in der Trasse einer bestehenden 220-kV-Freileitung geführt werden.

- 3 Den Plan für die in Niedersachsen verlaufenden Abschnitte stellte der Planfeststellungsbeschluss der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr vom 31. März 2016 (PFB NI) fest; dieser ist Streitgegenstand in den Verfahren 4 A 10.16, 4 A 12.16, 4 A 14.16 und 4 A 15.16.
- 4 Die Kläger sind Eigentümer landwirtschaftlicher Hofstellen in der Gemeinde S. in Nordrhein-Westfalen. Ihre Grundstücke werden von der 220-kV-Bestandsleitung überspannt und für Maststandorte in Anspruch genommen. An dieser Situation wird der planfestgestellte Leitungsneubau nichts Wesentliches ändern. Das Betriebsleiterwohnhaus des Klägers im Verfahren 4 A 11.16 liegt ca. 32 m von der Leitungsachse der planfestgestellten Leitung entfernt. An der Hofstelle des Klägers im Verfahren 4 A 13.16 wird das Stallgebäude von der Leitung direkt überspannt, zum Wohnhaus hält die Leitungsachse einen Abstand von ca. 42 m ein. Eine Umgehung der Hofstellen durch ein Abweichen von der Bestandstrasse und Verschwenkung der Trasse auf niedersächsisches Gebiet in den Bereich des Naturschutzgebiets "Ochsenmoor" und des dort gelegenen Vogelschutzgebiets "Dümmer" lehnte die Bezirksregierung Detmold aus naturschutzrechtlichen Gründen ab.
- 5 Mit ihrer Klage verlangen die Kläger, die Planung der neuen Leitung zu nutzen, um die von der Bestandsleitung bewirkte Konfliktlage an ihren Hofstellen zu entschärfen, und dazu die Grundstücke zu umgehen.
- 6 Sie beantragen jeweils,

den Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Detmold vom 4. April 2016 für den Neubau der beiden nordrhein-westfälischen Abschnitte der 380-kV-Höchstspannungs(frei)leitung Wehrendorf - St. Hülfe auf dem Gebiet der Gemeinde S. im Kreis M. aufzuheben.

- 7 Beklagter und Beigeladene beantragen,
die Klagen abzuweisen.
- 8 Sie verteidigen den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss.

II

- 9 Die Klagen haben keinen Erfolg.
- 10 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 1 Abs. 3 EnLAG im ersten und letzten Rechtszug. Der planfestgestellte Leitungsneubau ist Teil des Neubaus der "Höchstspannungsleitung Ganderkese - Wehrendorf" mit einer Netzspannung von 380 kV, der als Nr. 2 in den Bedarfsplan der Anlage zum Energieleitungsausbaugesetz aufgenommen ist.
- 11 Die Klagen sind zulässig, aber unbegründet. Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss leidet nicht an Mängeln, die zu seiner Aufhebung oder - als rechtliches Minus - zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen.
- 12 1. Der Planfeststellungsbeschluss ist verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Der Fehler ist jedoch nicht ergebnisrelevant.
- 13 a) Zu Unrecht rügen die Kläger allerdings einen Verstoß gegen § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 4 VwVfG NRW, der zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führe.

- 14 Sie machen geltend, die Bezirksregierung Detmold habe den Planfeststellungsbeschluss außerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit erlassen, weil anstelle der nordrhein-westfälischen und der niedersächsischen Planfeststellungsbehörde die jeweiligen Aufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine gemeinsame Entscheidung über die Planfeststellung hätten treffen müssen. Die Auffassung geht fehl. Sie verkennt, dass § 3 Abs. 2 VwVfG NRW nur greift, wenn nach § 3 Abs. 1 VwVfG NRW mehrere Behörden für dasselbe Vorhaben örtlich zuständig sind. Daran fehlt es hier. Vorhaben im planfeststellungsrechtlichen Sinn ist der im Plan des Vorhabenträgers bezeichnete und zur Planfeststellung gestellte Abschnitt. Die verfahrens- und materiell-rechtlichen Anforderungen an die Planfeststellung beziehen sich einheitlich auf den jeweils gebildeten Abschnitt (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Januar 2014 - 9 A 4.13 - BVerwGE 149, 31 Rn. 18 und vom 28. April 2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 Rn. 43). Für die Planfeststellung der nordrhein-westfälischen Leitungsabschnitte war deshalb ausschließlich die Bezirksregierung Detmold örtlich zuständig, die Planfeststellung der niedersächsischen Leitungsabschnitte fiel ausschließlich in die örtliche Zuständigkeit der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr. Schon daher kam eine gemeinsame Entscheidung der fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden gemäß § 3 Abs. 2 Satz 4 VwVfG NRW nicht in Betracht.
- 15 Soweit sich die Kläger gegen die Abschnittsbildung wenden und ein länderübergreifendes Planfeststellungsverfahren für erforderlich halten, machen sie keinen Verfahrensfehler, sondern eine fehlerhafte Abschnittsbildung geltend, die als Problem der fachplanerischen Abwägung zu würdigen ist (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - NVwZ 2017, 708 Rn. 26 m.w.N.).
- 16 b) Unberechtigt ist ferner die Rüge der Kläger, dass der Planfeststellungsbeschluss wegen des Fehlens eines dem Planfeststellungsverfahren vorangehenden Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG rechtswidrig sei.
- 17 Der Senat kann die vom Beklagten aufgeworfene Frage offen lassen, inwieweit ein - unterstellt - rechtswidriges Unterlassen eines Raumordnungsverfahrens die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge hätte und ob

sich die Kläger hierauf berufen könnten (vgl. zu mittelbar Betroffenen BVerwG, Urteil vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 - BVerwGE 127, 95 Rn. 29). Denn hinsichtlich der nordrhein-westfälischen Leitungsabschnitte lagen schon die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nicht vor. Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG i.V.m. § 1 Satz 1 und 3 Nr. 14 RoV soll für die Errichtung von Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden, wenn die Planungen oder Maßnahmen im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. Raumbedeutsamkeit und überörtliche Bedeutung fehlen bei den nordrhein-westfälischen Leitungsabschnitten, weil sie insgesamt nur rund 2,3 km lang sind und überdies in der Trasse der bestehenden, durch den Neubau zu ersetzenden 220-kV-Freileitung verlaufen (PFB NW S. 29).

- 18 c) Berechtigt ist demgegenüber die Rüge der Kläger, dass der Bezirksregierung Detmold zu Beginn des UVP-rechtlichen Beteiligungsverfahrens ein Bekanntmachungsfehler unterlaufen ist. Der Fehler ist aber nach § 4 Abs. 1a UmwRG i.V.m. § 46 VwVfG unbeachtlich.
- 19 aa) Die Bekanntmachung weist darauf hin, dass "die ausgelegten Planunterlagen ... die nach § 6 Abs. 3 UVPG notwendigen Angaben" enthalten. Dieser Hinweis wird den Anforderungen von § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG a.F. nicht gerecht, wonach die zuständige Behörde die Öffentlichkeit darüber zu unterrichten hat, welche Unterlagen nach § 6 UVPG vorgelegt wurden. Er enthält keine Angaben dazu, welche Unterlagen vom Vorhabenträger konkret vorgelegt wurden (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 36 und vom 28. April 2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 Rn. 20 f.).
- 20 bb) Der festgestellte Fehler führt gemäß § 4 Abs. 1a UmwRG i.V.m. § 46 VwVfG weder zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses noch zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit, weil nach der Überzeugung des Senats offensichtlich ist, dass er die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

- 21 Der Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1a UmwRG ist eröffnet. Der Bekanntmachungsfehler fällt nicht unter die in § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG ausdrücklich normierten absoluten Verfahrensfehler. Er ist auch nicht im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG nach Art und Schwere mit diesen Fällen vergleichbar.
- 22 In Anwendung von § 4 Abs. 1a UmwRG i.V.m. § 46 VwVfG steht auf der Grundlage der verfügbaren Unterlagen zur Überzeugung des Senats fest, dass der Bekanntmachungsfehler die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflusst hat, die angegriffene Entscheidung ohne den Fehler also nicht anders ausgefallen wäre (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 48 ff.). Naturschutzbelange oder andere objektiv-rechtliche Umweltbelange sind nach Aktenlage bereits im Vorfeld der Planfeststellung mit den örtlichen Umweltverbänden erörtert worden. Die interessierte Öffentlichkeit hat insoweit von ihren Informations- und Beteiligungsrechten unabhängig von der Anstoßfunktion der Bekanntmachung umfassend Gebrauch gemacht. Individuelle Betroffenheiten der Kläger oder sonstiger Betroffener in der Nachbarschaft der Leitungstrasse sind nach Aktenlage ebenfalls umfassend ausgeleuchtet worden. Hiervon gehen ersichtlich auch die Kläger aus, die vortragen, dass die von ihnen favorisierten Umgehungsvarianten von einem breiten lokalen bzw. regionalen Konsens getragen seien. Der festgestellte Bekanntmachungsfehler war also auch für das Ziel, konkret betroffene Bürger auf ihre Betroffenheit aufmerksam zu machen und ihr Interesse an Information und Beteiligung zu fördern, ohne Bedeutung. Von einem fehlerbedingten Einwendungsverzicht ist auch insoweit nicht auszugehen.
- 23 2. Die Planrechtfertigung für die planfestgestellte 380-kV-Freileitung liegt vor.
- 24 Mit der Aufnahme des Neubaus der Höchstspannungsleitung Ganderkesee - Wehrendorf, Nennspannung 380 kV, in den Bedarfsplan zum Energieleitungsausbaugesetz sind Zielkonformität und Bedarf im Sinne der Planrechtfertigung für die Planfeststellung und für die Gerichte verbindlich festgestellt, § 1 Abs. 2 EnLAG (BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2013 - 7 A 4.12 - BVerwGE 147, 184 Rn. 35). Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Bedarfsfeststellung

die Grenzen seines weiten Gestaltungs- und Prognosespielraums überschritten hätte, sind nicht ersichtlich (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. April 2017 - 4 A 1.16 - juris Rn. 20 m.w.N.).

- 25 3. Verstöße gegen zwingendes Recht liegen nicht vor.
- 26 a) Die Kläger behaupten zwar, der Planfeststellungsbeschluss verstoße gegen § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG. Der Sache nach wenden sie sich aber gegen die habitatschutzrechtliche Würdigung der von ihnen favorisierten Umgehungsvarianten, auf deren Grundlage diese zu Unrecht als Alternative zur Bestandstrasse ausgeschieden worden seien. Dass auch der planfestgestellten 380-kV-Freileitung in der Bestandstrasse das zwingende habitatschutzrechtliche Verbot des § 34 Abs. 2 BNatSchG entgegenstehen könnte, behaupten die Kläger nicht. Sie machen sich im Gegenteil die Annahme der Bezirksregierung Detmold ausdrücklich zu Eigen, hinsichtlich der planfestgestellten Trasse seien erhebliche Beeinträchtigungen für das Vogelschutzgebiet "Dümmer" nicht zu erwarten.
- 27 b) Gleiches gilt für die artenschutzrechtliche Prüfung. Auch hier zielt der Angriff der Kläger gegen die artenschutzrechtliche Würdigung der von ihnen favorisierten Umgehungsvarianten.
- 28 c) Schließlich stellen die Kläger auch die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der 26. BImSchV für elektromagnetische Felder an den Wohnhäusern ihrer Hofstellen nicht in Frage. Die normierten Grenzwerte sind von Rechts wegen nicht zu beanstanden, wie der Senat wiederholt bestätigt hat (z.B. BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 188 m.w.N.). Soweit die Kläger wissenschaftliche Studien anführen, die ein erhöhtes Krankheitsrisiko annehmen, wenn Personen in geringer Entfernung zu einer Hochspannungsleitung wohnen, oder von Wirkungszusammenhängen ausgehen, die im Einzelnen zwar unbekannt seien, aber eine Art "wissenschaftlichen Anfangsverdacht" rechtfertigten, bietet dieser Vortrag keine tragfähigen Anhaltspunkte für die Annahme, der Ordnungsgeber könnte bei der Festlegung der Immissionsgrenzwerte der 26. BImSchV seinen Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum überschritten haben.

- 29 4. Der Planfeststellungsbeschluss verletzt die Kläger auch nicht in ihrem Recht aus § 43 Satz 4 EnWG auf fehlerfreie Abwägung ihrer Belange.
- 30 a) Für den Neubau der 380-kV-Höchstspannungsfreileitung Wehrendorf - St. Hülfe durften an den Landesgrenzen orientierte Planungsabschnitte gebildet werden.
- 31 Die Zulässigkeit einer planungsrechtlichen Abschnittsbildung, die eine richterrechtliche Ausprägung des Abwägungsgebots darstellt, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (für die Planung von Energieleitungstrassen zusammengefasst und präzisiert in BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - NVwZ 2017, 708 Rn. 26 ff. m.w.N.) grundsätzlich anerkannt. Dritte haben regelmäßig kein Recht darauf, dass über die Zulassung eines Vorhabens insgesamt, vollständig und abschließend in einem einzigen Bescheid entschieden wird. Jedoch kann eine Abschnittsbildung Dritte in ihren Rechten verletzen, wenn sie deren durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleisteten Rechtsschutz faktisch unmöglich macht oder dazu führt, dass die abschnittsweise Planfeststellung dem Grundsatz umfassender Problembewältigung nicht gerecht werden kann, oder wenn ein gebildeter Abschnitt der eigenen sachlichen Rechtfertigung vor dem Hintergrund der Gesamtplanung entbehrt. Zudem dürfen nach einer summarischen Prüfung der Verwirklichung des Gesamtvorhabens auch im weiteren Verlauf keine von vornherein unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen.
- 32 Gemessen hieran ist die erfolgte Abschnittsbildung rechtlich nicht zu beanstanden. Bei einem - wie hier - länderübergreifenden Energieleitungsvorhaben liegt die Bildung von an der Landesgrenze orientierten Planungsabschnitten im Interesse einer effizienten Verfahrensgestaltung nahe (BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 2012 - 7 VR 4.12 - ZNER 2012, 417 Rn. 30). Die für die Planfeststellung zuständige Behörde ist gemäß § 43 Satz 1 EnWG nach Landesrecht zu bestimmen. Damit endet die Kompetenz zur Planfeststellung eines länderübergreifenden Vorhabens grundsätzlich an der Landesgrenze (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - NVwZ 2017, 708 Rn. 28 m.w.N.).

- 33 Dem planfestgestellten Leitungsabschnitt fehlt auch nicht die eigene sachliche Rechtfertigung. Das ergibt sich bereits daraus, dass das Gesamtvorhaben in den Bedarfsplan der Anlage zum Energieleitungsausbaugesetz aufgenommen ist, so dass für seine Verwirklichung nach § 1 Abs. 2 Satz 1 EnLAG ein vorrangiger Bedarf besteht. Weitere Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung der Planungsabschnitte sind im Energieleitungsrecht nicht zu stellen. Insbesondere kann nicht verlangt werden, dass jeder Abschnitt eine selbständige Versorgungsfunktion aufweist (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - a.a.O.).
- 34 Der Verwirklichung des Gesamtvorhabens standen keine absehbar unüberwindlichen Hindernisse entgegen. Erforderlich, aber auch ausreichend ist insoweit eine prognostische Betrachtung der Verwirklichung der übrigen Planungsabschnitte nach Art eines vorläufigen positiven Gesamturteils (BVerwG, Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 14.12 - BVerwGE 148, 373 Rn. 151). Die Vorgehensweise der Bezirksregierung Detmold und der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, die die gebildeten Teilabschnitte nach eigenen Angaben in enger sachlicher und zeitlicher Abstimmung untersucht und planfestgestellt haben, entspricht dieser Anforderung. Beide Behörden haben die Baufreigabe ihrer Planfeststellungsbeschlüsse überdies wechselseitig durch aufschiebende Bedingungen von der Vollziehbarkeit des jeweils anderen abhängig gemacht (PFB NW A.1.2; PFB NI 1.1.3.1.1; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 Rn. 43). Es ist auch nicht ersichtlich, dass dem Gesamtvorhaben im Übrigen unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen könnten, nachdem der weitere Abschnitt der Leitung zwischen Ganderkesee und Wehrendorf bereits im März 2016 planfestgestellt worden war (dazu BVerwG, Urteil vom 6. April 2017 - 4 A 2.16 u.a. und 4 A 16.16 - DVBl. 2017, 1039).
- 35 Schließlich vereitelt die vorgenommene Abschnittsbildung auch nicht den Rechtsschutz der Kläger. Diese konnten sich in zulässiger Weise gegen beide Planfeststellungsbeschlüsse zur Wehr setzen und haben dies auch getan. Dass sie ihre Interessen in zwei Beteiligungsverfahren wahrnehmen und im Unterlie-

gensfall die Kosten von zwei Klageverfahren tragen müssen, liegt im Wesen der grundsätzlich zulässigen Abschnittsbildung und ist für sich genommen noch nicht unzumutbar.

- 36 b) Einen Abwägungsfehler lässt auch die Ablehnung der von den Klägern favorisierten Umgehungsvarianten nicht erkennen. Diese Trassenvarianten waren bereits aus Rechtsgründen auszuschneiden. Ein Abwägungsspielraum war der Planfeststellungsbehörde insoweit nicht eröffnet.
- 37 Nach Auffassung der Bezirksregierung Detmold (PFB NW S. 161 ff.) drängte sich die Umgehungsvariante 2 unter Berücksichtigung der Vorbelastung der planfestgestellten Trasse bereits mit Blick auf das Schutzgut Mensch nicht zwingend als Alternative auf; für die über längere Strecken im FFH- und Vogelschutzgebiet verbleibende Variante 2a gelte dies in besonderem Maße. Um unabhängig davon wegen der hohen Wertigkeit des Schutzgutes Mensch die Gebietsverträglichkeit beider Umgehungsvarianten im Detail und deren Realisierbarkeit zu prüfen, hat die Beigeladene eine artenschutz- und FFH-rechtliche Verträglichkeitsuntersuchung in Auftrag gegeben und vorgelegt ("Umweltgutachterliche Stellungnahme Variante 2 und modifizierte Variante 2" des Büros ... GmbH vom August 2013, im Folgenden: "Umweltgutachterliche Stellungnahme"). Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass bei beiden Varianten erhebliche Beeinträchtigungen des Vogelschutzgebiets nicht auszuschließen und die Umgehungsvarianten mithin als nicht gebietsverträglich einzustufen seien. Eine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG scheidet aus, weil mit der planfestgestellten Trassierung eine zumutbare Alternative vorhanden sei. Beeinträchtigungsmindernde Kohärenzsicherungsmaßnahmen könnten nur bei einer - hier unzulässigen - Abweichungsentscheidung zum Tragen kommen. Auch die Regelungen des Artenschutzes stünden einer Zulassung der Umgehungsvarianten entgegen. Die Planfeststellungsbehörde hat sich dieser gutachterlichen Einschätzung angeschlossen (PFB NW S. 161 ff.). Planfestgestellt wurde deshalb die 380-kV-Freileitung in der von den Klägern abgelehnten Bestandstrasse.
- 38 Die dagegen gerichteten Angriffe der Kläger bleiben erfolglos.

- 39 Die Auswahl unter verschiedenen in Frage kommenden Trassenvarianten ist grundsätzlich eine fachplanerische Abwägungsentscheidung. Dies gilt allerdings nur, soweit rechtlich zwingende Vorgaben nicht entgegenstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - NVwZ 2017, 708 Rn. 32 m.w.N.). Abgewogen werden darf nur zwischen Varianten, die die Vorgaben zwingenden Rechts einhalten. Hiervon ist die Bezirksregierung Detmold ausgegangen. Ihre Annahme trifft zu, dass die von den Klägern favorisierten Trassenvarianten 2 bzw. 2a bereits aus Rechtsgründen aus der planerischen Abwägung der in Betracht kommenden Trassenalternativen auszuschneiden waren, weil sie nach § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig sind.
- 40 aa) Die "Umweltgutachterliche Stellungnahme" der Beigeladenen, deren Ergebnis verschiedene Fachbehörden bestätigt haben (PFB NW S. 171), lässt methodische oder fachliche Fehler nicht erkennen.
- 41 Entgegen der Auffassung der Kläger ist es nicht zu beanstanden, dass die Gutachter der Beigeladenen auf Kartierungen und Daten des Naturschutzrings Dümmer e.V. zurückgegriffen haben. Der Naturschutzring ist nach Angaben der Beigeladenen eine Arbeitsgemeinschaft dreier in der Region tätiger Naturschutzverbände. Er arbeite in enger Kooperation mit der Naturschutzstation Dümmer, die er bei der Betreuung der Schutzgebiete unterstütze. In diesem Zusammenhang erstelle er insbesondere Vogelkartierungen. Aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit verfüge er über einen umfangreichen Datenbestand, großen Sachverstand und spezifische Kenntnisse des Gebiets. Für die Erfassung der betroffenen Avifauna seien diese Daten unverzichtbar. Dem Vorwurf der Kläger, der Naturschutzring habe "ein großes ureigenes Interesse" daran, dass die Trasse für die Höchstspannungsfreileitung aus dem geschützten Gebiet "Ochsenmoor" heraus verlegt werde, hat die Beigeladene mit dem Hinweis entkräftet, dass die Daten und Kartierungen nicht anlassbezogen, also im Hinblick auf das streitgegenständliche Vorhaben, sondern im Rahmen der allgemeinen Naturschutzarbeit erstellt worden seien. Im Übrigen ist in der Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 - 4 C 1.12 - BVerwGE 147, 118 Rn. 12) geklärt, dass die Aufgabe der naturschutzfachlichen Erfassung und Kar-

tierung von Arten unter bestimmten Voraussetzungen auch von ehrenamtlichen Mitarbeitern geleistet werden kann.

- 42 Einen fachlichen Fehler der "Umweltgutachterlichen Stellungnahme" legen die Kläger auch nicht dar, soweit sie - sinngemäß - geltend machen, es passe nicht zusammen, dass hinsichtlich der planfestgestellten Trasse bezüglich aller Wirkungsfaktoren erhebliche Beeinträchtigungen für das FFH- und Vogelschutzgebiet ausgeschlossen worden seien, während bei der Umgehungsvariante 2, die nur knapp 1 000 m nordwestlich der planfestgestellten Trasse einen Bogen ziehe, "auf einmal" erhebliche Beeinträchtigungen für bestimmte Vogelarten gesehen würden. Die Beigeladene weist zu Recht darauf hin, dass dem konkreten kleinräumigen Verlauf einer Trasse und ihrer Länge im Hinblick auf das Vogelschlagrisiko eine sehr hohe Bedeutung zukommen kann. Die gegenteiligen Behauptungen der Kläger sind unsubstantiiert, der Einholung eines Sachverständigengutachtens bedurfte es nicht. Soweit die Kläger die fehlende Kartierung von Schlagopferfunden bemängeln, weist die Beigeladene nachvollziehbar auf deren fehlende Verlässlichkeit hin. Unschlüssig ist die Kritik der Kläger, es sei keine Relation zum FFH- und Vogelschutzgebiet insgesamt hergestellt worden. Denn eine Gesamtbetrachtung schließt nicht aus, dass bereits der Verlust weniger Individuen bestimmter Vogelarten den Fortbestand einer lokalen Population gefährden kann.
- 43 Auf der Grundlage der "Umweltgutachterlichen Stellungnahme" durfte sich die Bezirksregierung Detmold deshalb auf den Standpunkt stellen, dass bei den von den Klägern favorisierten Umgehungsvarianten erhebliche Beeinträchtigungen des Vogelschutzgebiets "Dümmer" nicht auszuschließen und die Varianten mithin im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG als nicht gebietsverträglich einzustufen seien. Angesichts des zwingenden Charakters dieses Verbotstatbestandes ist unerheblich, ob die Umgehungsvarianten - wie die Kläger hervorheben - auf einem breiten politischen Konsens beruhen.
- 44 bb) Entgegen der Auffassung der Kläger war die Bezirksregierung Detmold auch nicht verpflichtet, die Möglichkeit einer Zulassung der Umgehungsvarianten im Rahmen einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG

zu prüfen. Denn eine Abweichung von dem Verbot nach § 34 Abs. 2 BNatSchG kam hier aus Rechtsgründen nicht in Betracht.

- 45 (1) Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr ist im niedersächsischen Planfeststellungsbeschluss davon ausgegangen, dass trotz der Unterschutzstellung des Vogelschutzgebiets "Dümmer" ein faktisches Vogelschutzgebiet vorliege (PFB NI 2.2.3.5.5.2.1 S. 129). Träfe diese Annahme zu, käme eine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG von vornherein nicht in Betracht. Denn in einem faktischen Vogelschutzgebiet bliebe es beim strengen Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010 L 20 S. 7) (V-RL). Der durch Art. 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7) (FFH-RL) angeordnete Regimewechsel für (rechtswirksam) ausgewiesene Vogelschutzgebiete, wonach die Verpflichtungen nach Art. 6 FFH-RL an die Stelle der strengeren Pflichten aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 V-RL treten, griffe nicht Platz. Nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 V-RL kann das Verbot erheblicher Beeinträchtigungen des Gebiets nur zugunsten überragender Gemeinwohlbelange wie etwa des Schutzes des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der öffentlichen Sicherheit überwunden werden (BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 - 4 CN 3.13 - BVerwGE 149, 229, Rn. 29). Derart gewichtige Gemeinwohlbelange streiten für die von den Klägern favorisierten Trassenvarianten 2 bzw. 2a nicht, weil gesundheitliche Beeinträchtigungen der Kläger durch die planfestgestellte Leitung sicher auszuschließen sind.
- 46 (2) Der Senat hat die Frage, ob die Praxis der Ausweisung von Vogelschutzgebieten in Niedersachsen die rechtlichen Anforderungen verfehlt und deshalb das strenge Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 V-RL zugrunde zu legen ist, bisher offen gelassen (BVerwG, Urteil vom 6. April 2017 - 4 A 16.16 - DVBl. 2017, 1039 Rn. 21 f.). Die Frage bedarf auch hier keiner abschließenden Entscheidung. Denn eine Zulassung der Trassenvarianten 2 bzw. 2a im Wege einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG ist selbst dann aus

Rechtsgründen ausgeschlossen, wenn man zugunsten der Kläger unterstellt, dass das Vogelschutzgebiet "Dümmer" wirksam ausgewiesen worden ist.

- 47 Nach § 34 Abs. 3 BNatSchG darf ein Projekt abweichend von § 34 Abs. 2 BNatSchG nur zugelassen oder durchgeführt werden, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist (Nr. 1) und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind (Nr. 2). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 28. März 2013 - 9 A 22.11 - BVerwGE 146, 145 Rn. 105; vgl. auch Urteile vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - BVerwGE 149, 289 Rn. 78 und vom 27. Januar 2000 - 4 C 2.99 - BVerwGE 110, 302 <310>) darf der Vorhabenträger von einer möglichen Alternative unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten auch dann absehen, wenn diese "andere Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigt". Ob eine Alternative zumutbar ist oder nicht, ist daher auch mit Blick auf Gemeinwohlbelange und Interessen planbetroffener Dritter zu bestimmen (zutreffend Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmwR Band II, Stand Januar 2017, § 34 BNatSchG Rn. 37; wohl ebenso Ewer, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 34 Rn. 61). Auch der gebotene Schutz der Bevölkerung vor schädlichen Umwelteinwirkungen kann mithin dazu führen, dass eine Alternative im Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG nicht zumutbar ist. Maßgeblich für die Bestimmung der Zumutbarkeit ist der unionsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2000 - 4 C 2.99 - BVerwGE 110, 302 <310>; nunmehr in Art. 5 Abs. 4 Satz 1 EUV normiert).
- 48 Gemessen hieran ist der planfestgestellte Leitungsneubau in der Bestandstrasse im Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG als Alternative zur ansonsten erforderlichen Durchquerung des Vogelschutzgebiets zumutbar. Dies schließt eine Zulassung der Trassenvarianten 2 und 2a im Wege einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG aus. Die auf die Grundstücke der Kläger einwirkenden Immissionen machen die planfestgestellte Leitung nicht unzumutbar. Die Anforderungen zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen und zur Vorsorge gegen schäd-

liche Umwelteinwirkungen durch elektromagnetische Felder werden durch die 26. BImSchV rechtsverbindlich konkretisiert (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2013 - 4 A 1.13 - BVerwGE 148, 353 Rn. 49 ff.). Deren Grenzwerte sind auch im Fall einer Worst-Case-Betrachtung deutlich unterschritten (PFB NW S. 60), schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BImSchG gehen von der planfestgestellten Leitungstrasse nicht aus. Es stellte indes einen Wertungswiderspruch dar, die planfestgestellte Trasse im Sinne von § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG als unzumutbar anzusehen, wenn das maßgebliche Fachrecht schädliche Umwelteinwirkungen verneint, die Belastung also für zumutbar hält.

- 49 c) Erdkabel als technische Alternative hat die Bezirksregierung Detmold ebenfalls ohne Abwägungsfehler ausgeschieden.
- 50 Die Planfeststellungsbehörde ist davon ausgegangen, dass eine Erdverkabelung außerhalb der in § 2 Abs. 1 EnLAG a.F. benannten Pilotvorhaben bereits von Gesetzes wegen unzulässig sei (PFB NW S. 185). Unabhängig davon hat sie eine vollständige oder teilweise Erdverkabelung auch auf der Grundlage einer Abwägungsentscheidung als nicht vorzugswürdig abgelehnt und zur Begründung auf technische Anforderungen, die geringere Belastbarkeit von Erdkabeln, ihre kürzere Lebensdauer und die höheren Kosten verwiesen (PFB NW S. 182 ff.).
- 51 Die Kläger halten die Ausführungen für zu allgemein, weil sie nicht auf ihre konkrete Situation bezogen seien. Damit stellen sie die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde nicht substantiiert in Frage. Der Senat kann deshalb die Frage (weiterhin) offen lassen, ob Erdkabel auf der 380-kV-Wechselstrom-Spannungsebene derzeit dem Stand der Technik entsprechen und jenseits der nach § 2 Abs. 1 EnLAG zugelassenen Pilotprojekte, zu denen der hier in Streit stehende Leitungsabschnitt nicht gehört, der Planfeststellung entzogen sind (siehe auch BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 182).
- 52 d) Beeinträchtigungen durch elektromagnetische Felder hat die Bezirksregierung Detmold hinreichend abgewogen.

- 53 Der Vorwurf der Kläger, die Planfeststellungsbehörde habe sich hinsichtlich des Schutzes vor elektromagnetischer Strahlung allein auf die Grenzwerte der 26. BImSchV berufen, diese aber in der Abwägung nicht hinreichend bewertet, ist unberechtigt. Nach der Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2013 - 4 A 1.13 - BVerwGE 148, 353 Rn. 38 f.) ist der Schutz vor elektromagnetischer Strahlung auch unterhalb der Immissionsgrenzwerte der 26. BImSchV abwägungserheblich. Der Belang ist in der Abwägung ausgehend von den Grenzwerten zu gewichten. Er ist umso gewichtiger, je näher die Belastung an die Grenzwerte heranreicht, sein Gewicht ist umso geringer, je weiter sie hinter dieser Schwelle zurückbleibt (vgl. auch das Minimierungsgebot nach § 4 Abs. 2 Satz 1 der 26. BImSchV).
- 54 Diese Anforderungen hat die Bezirksregierung Detmold nicht verkannt. Sie legt umfassend (PFB NW S. 195 ff.) dar, dass die Grenzwerte der 26. BImSchV in den nordrhein-westfälischen Leitungsabschnitten nicht nur eingehalten, sondern weit unterschritten würden und Gesundheitsgefahren selbst im Falle einer Worst-Case-Betrachtung sicher auszuschließen seien. Die Einwendungen, in denen gesundheitliche Bedenken gegen das Vorhaben vorgetragen seien, seien deshalb zurückzuweisen. Diese Ausführungen genügen den Anforderungen an eine abwägende Befassung mit diesem Belang. Ihnen lässt sich entnehmen, dass die Planfeststellungsbehörde - auch unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsvorsorge und auch gegenüber wissenschaftlich noch unerforschten Risiken - keine Veranlassung gesehen hat, von der planfestgestellten Trasse Abstand zu nehmen.
- 55 e) Fehler bei der Abwägung der Eigentümerbelange sind nicht erkennbar.
- 56 Den Belangen der Standsicherheit der Leitungsmasten ist im Planfeststellungsbeschluss (PFB NW S. 231) durch Bezugnahme auf den Stand der Technik und die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen abwägungsfehlerfrei Rechnung getragen. Zu Haftungsfragen bei Schadensereignissen und Überspannungsschäden bleibt der Klagevortrag unsubstantiiert.

- 57 Der von den Klägern schließlich geltend gemachte Wertverlust ihrer Grundstücke bedurfte keiner eigenständigen Betrachtung. Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass dieser gegenüber den tatsächlichen Beeinträchtigungen "in natura" selbständige Bedeutung haben könnte (BVerwG, Urteil vom 6. April 2017 - 4 A 1.16 - juris Rn. 51 m.w.N.).
- 58 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird je Verfahren auf 15 000 € und insgesamt auf 30 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann