



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 24.10

Verkündet
am 24. November 2011
Renner
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

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

am 24. November 2011 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

G r ü n d e :

I

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

- 3 Der hier in Rede stehende, etwa 4,9 km lange Bauabschnitt 4 beginnt mit der Anbindung an den bestehenden Bauabschnitt 1 an der Anschlussstelle Bremen-Gröpelingen nördlich der Weser und endet mit der Verknüpfung mit dem Bauabschnitt 3/2 westlich des Güterverkehrszentrums an der Anschlussstelle Bremen-Strom auf der südlichen Weserseite. Die Weser wird mit einem Tunnel gequert, der im sogenannten Einschwimm- und Absenkverfahren gebaut werden soll (Absenktunnel). Der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung der Weserquerung sollen durch einen privaten Investor erfolgen, der sich - neben einer Anschubfinanzierung durch den Bund - durch Mauteinnahmen refinanziert (sog. F-Modell). Das Vorhaben ist im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als vierstreifige Autobahn ausgewiesen. Das Wohngebäude der Kläger liegt in einer Entfernung von etwa 150 m zur geplanten Trasse.
- 4 Im Rahmen der Vorplanung wurde zunächst gutachtlich untersucht, ob die Weser durch einen Tunnel oder durch eine Brücke gequert werden soll. Die Beklagte traf im Oktober 2002 die Entscheidung zugunsten eines Tunnels. Im Anschluss daran wurde im Rahmen einer Vergleichsstudie bezogen auf die „Zielfelder“ Verkehr und Sicherheit, Technik, Wirtschaftlichkeit, Umwelt und Natur sowie Städtebau, die in insgesamt 67 Einzelziele unterteilt wurden, gutachtlich untersucht, ob der Tunnel als Absenktunnel oder als Bohrtunnel gebaut werden soll. In dieser Vergleichsstudie wird der Kostenvorteil des Absenktunnels gegenüber dem Bohrtunnel mit 26 Mio. € (Investitionskosten) und 25 Mio. € (Betriebskosten bezogen auf 30 Jahre) beziffert. Auf dieser Grundlage entschied sich die Beklagte im Jahre 2004 für die Ausführung der Weserquerung als Absenktunnel.
- 5 Die vom Vorhabenträger zur Planfeststellung eingereichten Unterlagen lagen in der Zeit vom 10. Juni 2008 bis zum 9. Juli 2008 zur Einsicht aus. Vom 2. März 2009 bis zum 1. April 2009 erfolgte auf Veranlassung der Anhörungsbehörde eine ergänzende Auslegung der Vergleichsstudie zu den Varianten Brücke/Tunnel und Bohrtunnel/Absenktunnel sowie einer Aktualisierung des landschaftspflegerischen Begleitplans. Die Planauslegungen waren zuvor ortsüblich unter Hinweis auf die Möglichkeit, fristgebunden Einwendungen zu erheben,

und die Rechtsfolgen verspäteter Einwendungen bekannt gemacht worden. Der Erörterungstermin wurde im Zeitraum vom 22. April 2009 bis zum 5. Juni 2009 durchgeführt.

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

- 7 Mit Datum vom 30. Juni 2010 stellte die Beklagte den Plan für den Neubau des 4. Abschnitts der A 281 fest. Die Einwendungen der Kläger wurden zurückgewiesen. Unter anderem wurde ausgeführt: Die Finanzierung des Vorhabens sei gewährleistet; sollte es nicht zur Beteiligung eines privaten Investors kommen, werde die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgen. Die Planung halte sich im Rahmen der Darstellungen des Flächennutzungsplans. Die Ausführungsvarianten Bohrtunnel und Absenktunnel seien nach der Vergleichsstudie in Bezug auf die Ergebnisse der untersuchten Zielfelder im Wesentlichen gleich zu bewerten. Für die Herstellung des Absenktunnels müssten sechs Wohnhäuser abgerissen werden. Aber auch bei einem Bohrtunnel käme es im Bereich der Ortslage Seehausen zu Erschütterungen und Lärmbelästigungen. Für die beabsichtigte privatwirtschaftliche Realisierung der Weserquerung in Gestalt eines Absenktunnels auf der Grundlage des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes sei bereits eine Anschubfinanzierung von 115 Mio. € als erforderlich angesehen worden, um trotz der hohen Baukosten eines Tunnels eine für einen privaten Investor akzeptable Refinanzierung über die Mauteinnahme erreichen zu können. Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit sei daher von grundlegender Bedeutung für die Realisierbarkeit des Tunnels, so dass dessen Ausführung im Einschwimm- und Absenkverfahren mit Blick auf Mehrkosten eines Bohrtunnels von insgesamt 51 Mio. € alternativlos sei. Die in der Vergleichsstudie angestellte Betrachtung der Kosten der beiden Tunnelvarianten sei im Übrigen nicht zu beanstanden. Das Vorhaben werde das Vogelschutzgebiet „Niedervieland“ nicht erheblich beeinträchtigen. Die Auswirkungen des Neubaus der B 212 auf das Vogelschutzgebiet seien allein im Rahmen der Planfeststellung dieses Projekts zu berücksichtigen. Auch im Übrigen sei das Vorhaben mit dem FFH-Recht, dem Artenschutzrecht und den Vorschriften zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft vereinbar.
- 8 Nach Erhebung der Klage, mit der die Kläger ihr Vorbringen wiederholen und vertiefen, hat die Beklagte den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss mit Datum vom 7. November 2011 nach vorausgegangener Offenlage in Bezug auf eine vorsorglich für den Fall einer erheblichen Beeinträchtigung des Vogelschutzgebiets „Niedervieland“ durchgeführte Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG „ergänzt“. Mit dem Ergänzungsbeschluss wurden zugleich die

Ausführungen des Planfeststellungsbeschlusses insbesondere zur Auswahl der Tunnelvariante erweitert; insoweit fand keine Offenlage statt. Die bisher mit Blick auf die beabsichtigte Privatfinanzierung des Wesertunnels hervorgehobene besondere Bedeutung des Kostenaspekts wird nunmehr auch auf den Fall einer Finanzierung des Tunnels durch öffentliche Mittel erstreckt. Der Ergänzungsbeschluss führt aus, dass dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit in diesem Fall eine mindestens ebenso große Bedeutung zukomme wie bei einer privatwirtschaftlichen Realisierung. Daher sei die Ausführungsvariante Absenktunnel wegen der erheblichen Mehrkosten eines Bohrtunnels unabhängig von der Art der Finanzierung alternativlos.

9 Die Kläger beantragen,

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

10 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

11 Sie tritt dem Vorbringen der Kläger im Einzelnen entgegen.

II

12 Die Klage ist zulässig, aber nicht begründet. Der Planfeststellungsbeschluss in der Gestalt des Ergänzungsbeschlusses vom 7. November 2011 und der in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Protokollerklärung leidet an keinem Rechtsfehler, der die Kläger in ihren Rechten verletzt und die - vollständige oder teilweise - Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zumindest die Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit rechtfertigt. Die nicht durch die Inanspruchnahme ihres Grundstücks und damit nur mittelbar betroffenen Kläger können nur die Verletzung gerade sie schützender Normen

des materiellen und Verfahrensrechts sowie eine nicht ordnungsgemäße Abwägung ihrer geschützten Privatbelange rügen, nicht aber eine insgesamt fehlerfreie Abwägung und Planung verlangen.

- 13 A. Der Planfeststellungsbeschluss weist keine Verfahrensfehler auf, die Rechte der Kläger berühren könnten.
- 14 1. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorschriften kein Selbstzweck, sondern dient der besseren Durchsetzung von Belangen. Daher muss ein Kläger zur Begründung einer Rechtsverletzung geltend machen, dass sich der von ihm gerügte Verfahrensfehler auf seine materiell-rechtliche Position ausgewirkt haben könnte (vgl. Urteile vom 12. August 2009 - BVerwG 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 31, vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <362> und vom 22. Dezember 1980 - BVerwG 7 C 84.78 - BVerwGE 61, 256 <275 f.>). Im vorliegenden Fall einer mittelbaren Betroffenheit ist daher Voraussetzung, dass ein geschützter privater Belang des Klägers ohne den geltend gemachten Verfahrensverstoß besser durchsetzbar gewesen wäre; ferner muss die konkrete Möglichkeit bestehen, dass dann eine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Gemessen daran können die von den Klägern geltend gemachten Fehler sowohl der Bekanntmachung der Planauslegung und der Auslegung selbst (fehlende Auslegung von Gutachten) als auch der ergänzenden Auslegung (Möglichkeit der Einsichtnahme nur über CD-ROM und fehlende Auslegung im Ortsamt von Seehausen) sowie die Rüge einer verspäteten Erörterung der Einwendungen der Anfechtungsklage von vornherein nicht zum Erfolg verhelfen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Kläger selbst haben fristgerecht umfangreich Einwendungen gegen sie betreffende Belastungen und die Abwägung ihrer privaten Belange erhoben. Sie behaupten auch nicht, dass sie wegen der ihrer Auffassung nach bestehenden Verfahrensfehler gehindert gewesen seien, weitere Einwendungen zu erheben. Wenn sie stattdessen darauf abstellen, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass infolge des - ihrer Ansicht nach - nicht ordnungsgemäßen Verfahrens andere Betroffene von entscheidungserheblichen Einwendungen abgesehen oder solche nur eingeschränkt geltend gemacht hätten, übersehen sie zum einen die oben dargelegte Beschränkung ihrer Rügebe-

fugnis. Zum anderen haben auch die von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Planfeststellung betroffenen Kläger weiteres Verfahren, die Einwendungen gegen die objektive Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses erheben können (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG), nicht behauptet, wegen der nach Auffassung der Kläger bestehenden Verfahrensfehler an einem umfassenden Vorbringen gehindert gewesen zu sein.

- 15 Soweit die Kläger rügen, die Bekanntmachung der Planauslegung habe gegen § 9 Abs. 1a Nr. 2 und 5 UVPG verstoßen, weil sie keinen Hinweis auf die UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens und die nach § 6 UVPG vorgelegten Unterlagen enthalten habe, ist gleichfalls nicht ersichtlich, dass sich die geltend gemachten Rechtsverstöße auf die Sachentscheidung ausgewirkt haben könnten. Insoweit besteht allerdings die Besonderheit, dass es sich bei den als verletzt gerügten Bestimmungen um Regelungen zur Umsetzung von Unionsrecht, nämlich von Verfahrensvorschriften der Europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL), handelt (Art. 6 Abs. 2 Buchst. b und e UVP-RL). Dieser europarechtliche Bezug vermag der Anfechtungsklage ebenfalls nicht zum Erfolg zu verhelfen.
- 16 § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 UmwRG ist nicht anwendbar. Danach kann ein Privater die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines dem Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Vorhabens verlangen, wenn die vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist. Vorliegend ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt. Fehler bei der Durchführung dieser Prüfung begründen keinen Verfahrensmangel im Sinne der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG. Insoweit gilt vielmehr das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht und damit auch § 46 VwVfG, in dem das Erfordernis der Kausalität zwischen Verfahrensfehler und Inhalt der angegriffenen Entscheidung seine gesetzliche Stütze gefunden hat (vgl. BTDrucks 16/2495 S. 14). Der Wortlaut des § 4 Abs. 1 UmwRG steht der Geltung des Kausalitätserfordernisses im Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes nicht entgegen. Danach kann die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung nicht „nur“, sondern (bereits) dann verlangt werden, wenn die in § 4 Abs. 1 UmwRG

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

- 17 Die Kläger haben nicht ansatzweise begründet, warum das sonach geltende Kausalitätserfordernis im vorliegenden Fall gegen Unionsrecht verstoßen sollte. Nach Art. 10a Abs. 3 Satz 1 UVP-RL ist es Sache der Mitgliedstaaten zu bestimmen, was als Rechtsverletzung gilt, die nach der vom deutschen Gesetzgeber in Einklang mit Unionsrecht getroffenen Systementscheidung zugunsten eines auf subjektiv-öffentliche Rechte beschränkten Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG; § 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) den Zugang zu Gericht

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

- 18 2. Die Kläger rügen ferner, dass hinsichtlich der vorgesehenen baulichen Eingriffe in die Baggergutdeponie Seehausen und in den Wesergrund keine eigenständigen abfall- bzw. wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren seitens der dafür zuständigen Behörden durchgeführt worden sind. Insoweit sind keine drittschützenden Normen angesprochen. Abgesehen davon liegt auch kein Rechtsverstoß vor. Die Ausbaggerung des Wesergrundes dient allein dem Ziel, die Tunnelelemente absenken zu können; das Gewässerbett erhält nach Errich-

tung des Tunnels wieder seinen ursprünglichen Zustand. Die geringfügige Inanspruchnahme der Baggergutdeponie, die nach unwidersprochenen Angaben der Beklagten in der mündlichen Verhandlung deren Betrieb nicht beeinträchtigt, ist durch die Trassenführung der A 281 bedingt. Dasselbe gilt für die geplante Zwischenlagerung von baubedingtem Aushub. Es handelt sich um Maßnahmen, die Bestandteil des Vorhabens selbst sind, weil sie sich unmittelbar auf dessen Verwirklichung richten. Als solche fallen sie ohne Weiteres in die Kompetenz der fernstraßenrechtlichen Planung.

- 19 3. Es bedarf keiner näheren Erörterung, ob sich die mittelbar betroffenen Kläger hier auf eine Verletzung des rechtsstaatlichen Gebots fairer Verfahrensgestaltung berufen können. Ein solcher Rechtsverstoß liegt jedenfalls nicht vor.
- 20 Das Gebot fairer Verfahrensgestaltung ist nicht verletzt, wenn die Aufgaben des Vorhabenträgers sowie der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde innerhalb derselben Behörde des zuständigen Senators für Umwelt, Bau und Verkehr wahrgenommen werden. Diese Begriffe werden in den einschlägigen Bestimmungen (vgl. §§ 17a, 17b FStrG; §§ 73, 74 BremVwVfG <VwVfG>; § 33 Abs. 9 BremLStrG) in einem funktionalen Sinne verwendet. Es gibt daher kein gesetzliches Verbot, die genannten Aufgaben ein und derselben Behörde zuzuweisen. Ein solches Verbot kann auch nicht aus rechtsstaatlichen Grundsätzen hergeleitet werden. Allerdings ist die zu eigener planerischer Gestaltung ermächtigte Planfeststellungsbehörde zu Unparteilichkeit und innerer Distanz verpflichtet; sie darf sich keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr diese Freiheit faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt. Die fachbezogene Integrität der Planfeststellungsbehörde wird jedoch nicht schon dadurch in Frage gestellt, dass innerhalb derselben Behörde auch die Aufgabe des Vorhabenträgers wahrgenommen wird. Denn diese Behörde hat als Teil der öffentlichen Verwaltung in allen ihr übertragenen Funktionen dem Gemeinwohl zu dienen, ist an Gesetz und Recht gebunden und untersteht exekutiver Aufsicht. Angesichts dessen ist eine neutrale Aufgabenwahrnehmung durch sie als Planfeststellungsbehörde jedenfalls dann in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise gewährleistet, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gesorgt ist (vgl. Urteile vom 18. März 2009 - BVerwG 9 A

39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 24 und vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <230 f.>).

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

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

- 23 Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die gesetzlich begründete Zuständigkeit des als Planfeststellungsbehörde bestimmten Referates beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr zur eigenständigen planerischen Gestaltung verletzt ist. Seitens dieses Referates wurde die dienstliche Erklärung eingereicht, dass „die Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung ohne Einfluss Dritter durchgeführt wurde“. Gegenteilige Anhaltspunkte sind nicht zutage getreten. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass gegen den zuständigen Senator für Umwelt, Bau und Verkehr nicht bereits deshalb die Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG besteht, weil er als Behördenleiter sowohl für die Aufgabe des Vorhabenträgers als auch der Planfeststellungs- und Anhörungs-

behörde verantwortlich zeichnet. Dem steht auch nicht entgegen, dass sich der zuständige Senator nach Angaben der Kläger in einem Presseartikel für den Bau des Projekts ausgesprochen hat. Dieser Umstand gibt für sich genommen keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Planfeststellungsbehörde ihrer Pflicht zur Unparteilichkeit und inneren Distanz genügt hat.

- 24 4. Soweit die Kläger rügen, die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses zur Auswahl der Tunnelvariante hätte nicht lediglich durch Ergänzungsbeschluss vom 7. November 2011, sondern nur auf der Grundlage eines neuen Planfeststellungsverfahrens geändert werden dürfen, kommt eine Verletzung eigener Rechte nicht in Betracht (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 25 Davon abgesehen liegt der geltend gemachte Verfahrensverstoß nicht vor. Mit dem Ergänzungsbeschluss verfolgt die Beklagte neben der Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses um eine Abweichungsprüfung nach § 34 BNatSchG das Ziel, die Begründung zur Auswahl der Tunnelvarianten im Verhältnis zu den Klägern dieses Verfahrens und weiterer Verfahren zu erweitern, ohne am Vorhaben selbst etwas zu ändern. Ein darauf gerichteter Verfahrensschritt ist nur ein unselbständiger Abschnitt des einheitlichen Planfeststellungsverfahrens, das mit einer erneuten Entscheidung allein gegenüber den Klägern endet. Er unterliegt nicht den Anforderungen des § 73 VwVfG, weil der Planfeststellungsbeschluss gegenüber allen anderen Betroffenen in seiner ursprünglichen Fassung weiterhin unverändert wirksam bleibt. Daher war insoweit ein erneutes Auslegungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich (vgl. Urteile vom 14. November 2002 - BVerwG 4 A 15.02 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 172 S. 140, insoweit nicht abgedruckt in BVerwGE 117, 149 und vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 19.95 - BVerwGE 102, 358 <360 f.>). Entgegen der Auffassung der Kläger kommt es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob die der Auswahl der Tunnelvariante zugrunde liegende Abwägung durch die Änderung der Begründung in ihrem Wesen verändert wurde. Das ist im Übrigen nicht der Fall, so dass die Änderung der Begründung im vorliegenden Verfahren berücksichtigt werden konnte (§ 114 Satz 2 VwGO; vgl. Urteil vom 29. Januar 2001 - BVerwG 11 C 3.00 - Buchholz 401.64 § 6 AbwAG Nr. 3 S. 6; stRspr). Im Ergänzungsbeschluss wird nunmehr lediglich der bislang nur

für den Fall einer (teilweisen) privatwirtschaftlichen Finanzierung hervorgehobene Kostenaspekt auf den - nicht auszuschließenden - Fall einer konventionellen Finanzierung des Wesertunnels mit öffentlichen Mitteln übertragen und gewichtet.

- 26 B. Der Planfeststellungsbeschluss leidet an keinem materiell-rechtlichen Fehler, der zum Erfolg der Anfechtungsklage führen könnte.
- 27 1. Die mittelbar betroffenen Kläger sind nicht befugt, die fehlende Planrechtfertigung zu rügen. Diese ist im Übrigen für das planfestgestellte Vorhaben gegeben. Es ist im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Fernstraßenausbau-gesetz i.d.F. vom 20. Januar 2005 (BGBl I S. 201) - FStrAbG - als Vorhaben des vordringlichen Bedarfs enthalten und damit gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG gemessen an der Zielsetzung des § 1 Abs. 1 FStrG vernünftigerweise geboten. Die gesetzliche Feststellung des Bedarfs ist für die Planfeststellung wie auch das gerichtliche Verfahren verbindlich (stRspr; vgl. Urteil vom 12. März 2008 - BVerwG 9 A 3.06 - BVerwGE 130, 299 Rn. 43). Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Bedarfsplanung für den Neubau der A 281 die Grenzen seines gesetzgeberischen Ermessens überschritten hat, sind weder von den Klägern dargetan noch sonst ersichtlich.
- 28 Dem Vorhaben fehlt entgegen der Annahme der Kläger die erforderliche Rechtfertigung auch nicht deshalb, weil es mangels Finanzierung nicht realisierbar ist. Ist das Straßenbauprojekt - wie hier - in die Dringlichkeitsstufe des „vordringlichen Bedarfs“ eingestuft, kann regelmäßig nicht angenommen werden, dass dessen Finanzierung aus Mitteln des Bundeshaushalts bis zum Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses ausgeschlossen ist (vgl. Urteile vom 20. Mai 1999 - BVerwG 4 A 12.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 154 S. 32 und vom 15. Januar 2004 - BVerwG 4 A 11.02 - BVerwGE 120, 1 <5>). Die vorgesehene Privatfinanzierung der Weserquerung begründet keinen Ausnahmefall. Aus dem an die Beklagte gerichteten Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 20. Juli 2006 („Gesehen-Vermerk“) folgt, dass noch offen ist, ob die Weserquerung als Betreibermodell oder konventionell verwirklicht wird. Mit Schreiben vom 12. Oktober 2011 hat

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

- 29 2. Die Kläger machen geltend, dass der Planfeststellungsbeschluss das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB verletzt. Diese Norm ist für sich genommen nicht drittschützend, sondern dient der Wahrung der gemeindlichen Planungshoheit und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (Urteil vom 24. November 2010 - BVerwG 9 A 13.09 - BVerwGE 138, 226 Rn. 53). Anders liegt es jedoch, wenn ein Verstoß gegen das Anpassungsgebot dazu führen konnte, dass die für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange fehlerhaft bewertet und mit der daraus folgenden Fehlgewichtung den geschützten Privatbelangen der Kläger gegenübergestellt worden sind; insoweit können sich auch mittelbar betroffene Kläger auf den Rechtsverstoß berufen (Urteil vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 54). Vorliegend kommt in Betracht, dass die Bindung an eine im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende städtebauliche Konzeption verkannt und das südliche Portal des Wesertunnels sowie die Trasse der A 281 daher näher an die Wohnbebauung Seehausen gelegt wurde mit nachteiligen Folgen für die Kläger. Dies bedarf indes keiner weiteren Erörterung. Denn die Planung hält sich innerhalb des durch den Flächennutzungsplan der Beklagten verbindlich vorgegebenen Rahmens.
- 30 Nach § 7 BauGB haben öffentliche Planungsträger, die an der Aufstellung eines Flächennutzungsplans nach § 4 oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Diese Vorschrift geht damit über die allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange bei der fachplanerischen Abwägung hinaus, indem sie den Darstellungen des Flächennutzungsplans eine ihnen sonst nicht zukommende rechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem öffentlichen Planungsträger für den Fall verleiht, dass dieser dem Flächennutzungsplan trotz ordnungsgemäßer Beteiligung nicht widersprochen hat. Die Pflicht zur Anpassung der Fachplanung an die einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplans ist nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung

(„Vollzug“) derselben, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen. Mit dem Begriff des Entwickelns ist eine gewisse Gestaltungsfreiheit verbunden, soweit die Planung nicht der Grundkonzeption des Flächennutzungsplans widerspricht und sich die Abweichungen vom Flächennutzungsplan aus dem Übergang in eine stärker verdeutlichende Planstufe rechtfertigen. Für die Beurteilung, ob noch ein Entwickeln vorliegt, sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls maßgeblich (vgl. Urteil vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 37 ff. m.w.N.). Gemessen daran ist nicht erkennbar, dass die angegriffene Planung das Anpassungsgebot verletzt.

- 31 a) Die Kläger machen zum einen geltend, dass der Standort des südlich der Weser gelegenen Portals des Wesertunnels nach der Darstellung des Flächennutzungsplans in erheblicher Entfernung von der Ortslage Seehausen am nördlichen Rand der Baggergutdeponie liegen soll. Demgegenüber werde das planfestgestellte Tunnelportal rund 800 m weiter nördlich und damit in unmittelbarer Nähe zu Seehausen errichtet. Diese Abweichung halte sich nicht mehr innerhalb des Rahmens, den die Darstellung des Flächennutzungsplans der nachfolgenden Planung zur Ausfüllung belasse.
- 32 Dem kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil nicht festgestellt werden kann, dass der Flächennutzungsplan der Beklagten eine Darstellung des Tunnelportals am nördlichen Rand der Baggergutdeponie enthält. Eine zeichnerische Darstellung dieses Standortes gibt es unstreitig nicht. Für das Vorliegen einer entsprechenden textlichen Darstellung berufen sich die Kläger auf den Beschluss des Senats der Stadt Bremen vom 3. August 1993, den Entwurf zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadtbürgerschaft zur Beschlussfassung zuzuleiten. Diesem Beschluss, welcher der Stadtbürgerschaft beim Beschluss zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans als Drucksache vorgelegen habe, lasse sich entnehmen, dass der Senat eine Darstellung des Abtauchpunktes der A 281 am nördlichen Rand der Deponie vorschlage. Dementsprechend sei die Darstellung von der Stadtbürgerschaft beschlossen worden. Dies werde insbesondere auch daran deutlich, dass der Senatsbeschluss dem in der Plankammer verwahrten Originalplandokument beigeheftet worden sei.

Entgegen der Auffassung der Kläger gibt es jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der Beschluss der Stadtbürgerschaft zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans eine textliche Darstellung des Tunnelstandortes umfasst.

- 33 Darstellungen des Flächennutzungsplans entfalten Bindungswirkung gegenüber nachfolgenden Planungen (§ 7 Satz 1, § 8 Abs. 2 BauGB) und gegenüber Vorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 3 BauGB). Sie müssen daher so bestimmt sein, dass sie einen ausreichenden Rahmen für Konkretisierungen bilden können. Ferner muss sich klar feststellen lassen, welche Darstellungen beschlossen wurden. Hierfür muss der Flächennutzungsplan selbst einen Anhalt bieten; auf den Erläuterungsbericht und die Begründung des Plans kann nur zur Verdeutlichung einer eindeutig vorhandenen Darstellung zurückgegriffen werden (vgl. Urteil vom 18. Februar 1994 - BVerwG 4 C 4.92 - BVerwGE 95, 123 <126>). Ausgehend davon fehlt es hier an einer auf den Standort des südlichen Tunnelportals bezogenen textlichen Darstellung.
- 34 Im Beschlussprotokoll über die Sitzung der Stadtbürgerschaft am 15. September 1993 wird lediglich die Tatsache berichtet, dass die 14. Änderung des Flächennutzungsplans beschlossen wurde; Einzelheiten über den Inhalt des Änderungsbeschlusses werden nicht genannt. Der von den Klägern in Bezug genommene Beschluss des Senats vom 3. August 1993 könnte allenfalls dann, wenn er einen eindeutigen Entwurf einer textlichen Darstellung des Standorts des Tunnelportals enthielte, auf eine entsprechende Beschlussfassung der Stadtbürgerschaft schließen lassen. Ein solcher Inhalt ist dem Senatsbeschluss jedoch nicht zu entnehmen. Darin weist der Senat die Stadtbürgerschaft „zur Stellungnahme der Deputation für Stadtentwicklung“ darauf hin, „dass die A 281 nach der Darstellung des Flächennutzungsplanes am westlichen Rand außerhalb der geplanten Baggergutdeponie, jedoch z.T. innerhalb des vorhandenen Spülfeldes geführt werden und am nördlichen Rand abtauchen soll“. Dieser „Hinweis“ ist mehrdeutig. Er kann so verstanden werden, dass er auf eine - offenkundig nicht vorhandene - Darstellung des Abtauchpunktes der A 281 auf dem Plandokument mit den zeichnerischen Darstellungen verweist, also falsch ist. Er kann außerdem so interpretiert werden, dass sich die Formulierung „nach

der Darstellung des Flächennutzungsplanes“ nur auf den Trassenverlauf bezieht und damit den zeichnerischen Entwurf der Änderungsplanung richtig beschreibt. Die weitere Aussage zum Standort des Abtauchpunktes der A 281 stellte sich dann lediglich als politische Absichtserklärung dar. Dass sich der Senat der Stellungnahme der Deputation für Stadtentwicklung anschließen und der Stadtbürgerschaft vorschlagen wollte, eine Darstellung zum Standort des südlichen Tunnelportals zu beschließen, stellt daneben nur eine, nach dem Wortlaut des „Hinweises“ nicht einmal naheliegende Deutungsmöglichkeit dar. Gegen diese Deutung spricht zudem, dass in diesem Fall gegen die Pflicht zur erneuten Auslegung des so geänderten Entwurfs des Flächennutzungsplans verstoßen worden wäre (§ 3 Abs. 3 BauGB a.F.). Ein Indiz gegen eine textliche Darstellung des Standortes des Tunnelportals stellt ferner der Umstand dar, dass auf dem Plandokument zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans mit den zeichnerischen Darstellungen neben der Legende ausdrücklich eine textliche Darstellung aufgenommen und als solche gekennzeichnet wurde. Dies lässt den Schluss zu, dass auch eine textliche Darstellung des Abtauchpunktes der A 281 auf dem Plandokument selbst kenntlich gemacht worden wäre. Somit kann offen bleiben, ob der Senatsbeschluss vom 3. August 1993 zunächst mit dem Original des Plans mit den zeichnerischen Darstellungen und dem Erläuterungsbericht zu einem Dokument verbunden wurde, was zwischen den Beteiligten streitig ist. Auch wenn dies unterstellt wird, kann aus besagten Gründen nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit festgestellt werden, dass die Stadtbürgerschaft eine Darstellung des Standortes des Tunnelportals beschlossen hat.

- 35 b) Die Kläger sehen das Anpassungsgebot nach § 7 Satz 1 BauGB zum anderen deshalb verletzt, weil die planfestgestellte Trasse im Bereich nördlich der Deponie bzw. des Spülfeldes bis zur Weser um bis zu 200 m von der im Flächennutzungsplan zeichnerisch dargestellten Linienführung nach Osten abweicht. Eine solche Rechtsverletzung liegt nicht vor. Für diesen Bereich ist keine Konzeption des Flächennutzungsplans erkennbar, die dafür sprechen könnte, dass die Trassenführung der A 281 exakt vorgegeben werden sollte. Die Darstellung der Trassenführung knüpft nicht an bereits vorhandene Trennlinien zwischen Gebieten unterschiedlicher Nutzungsart an, wie dies im Teilabschnitt 2/2 der A 281 in Gestalt der Neuenlander Straße (vgl. Urteil vom

24. November 2010 a.a.O. Rn. 40) oder auch hier im Übergangsbereich zwischen Deponie und Vogelschutzgebiet der Fall ist, sondern verläuft sozusagen „auf grüner Wiese“. Die Planung widerspricht auch nicht deshalb einer Konzeption des Flächennutzungsplans, weil im Rahmen der 14. Änderung dieses Plans die Darstellung eines kleinen Wohngebiets in der Ortslage von Seehausen beschlossen wurde, auf die die Plantrasse zuläuft. Denn auch die im Flächennutzungsplan dargestellte Trasse läuft direkt auf die Ortslage von Seehausen zu, und zwar auf einen Bereich intensiverer Bebauung. Diese Darstellung kann daher nicht als Ausdruck eines Konzepts zum Schutz der Wohnbevölkerung verstanden werden; auch der Erläuterungsbericht zur 14. Änderung des Flächennutzungsplans enthält hierfür keine Anhaltspunkte. Die Plantrasse liegt daher noch innerhalb des Rahmens, den die „grobmaschige“ Darstellung des Flächennutzungsplans der nachfolgenden Planung zur Ausfüllung belässt.

- 36 3. Auch im vorliegenden Verfahren kann offen bleiben, ob sich mittelbar Betroffene auf eine Verletzung von FFH-Recht berufen können (vgl. Urteil vom 26. April 2007 - BVerwG 4 C 12.05 - BVerwGE 128, 358 Rn. 32). Denn der Planfeststellungsbeschluss steht in Einklang mit den Anforderungen der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie sowie des diese Richtlinien umsetzenden nationalen Rechts.
- 37 a) Die auf § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG gestützte Beurteilung der Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des mit Verordnung vom 1. August 2006 zum Landschaftsschutzgebiet erklärten Vogelschutzgebiets „Nieder- vieland“ (Art. 7 FFH-Richtlinie) begegnet keinen Bedenken.
- 38 Entgegen der Auffassung der Kläger sind insoweit keine Ermittlungs- und Bewertungsdefizite erkennbar. Die anlage-, betriebs- und baubedingten Beeinträchtigungen der nach der Verordnung als Brut-, Nahrungs- und Rastgebiete bestimmter Vogelarten geschützten Lebensräume insbesondere durch optische Scheueffekte, Lärmimmissionen und Überbauung wurden eingehend untersucht und bezogen auf die jeweilige Vogelart bewertet. Die Verträglichkeitsprüfung gelangt unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Bauabschnitts 3/2 der A 281, einer 380 kV-Freileitung, einer geplanten Wohnbebauung sowie von

Windenergieanlagen in der Stromer Feldmark zum Ergebnis, dass es zwar in zeitlich oder räumlich eng begrenztem Umfang zu negativen Veränderungen der Strukturen und Funktionen eines Lebensraums bzw. des Bestands einer Art kommen könne. Dies stelle jedoch die Verträglichkeit des Vorhabens nicht in Frage. Denn die Funktionen des Schutzgebiets für die Populationen und Habitate der Arten blieben gewahrt, so dass die Voraussetzungen zur langfristig gesicherten Erhaltung der jeweiligen Art bzw. ihres Lebensraums im Schutzgebiet weiterhin erfüllt seien. Diese Einschätzung ist weder hinsichtlich des Maßstabes für die Feststellung der Verträglichkeit eines Vorhabens (vgl. Urteil vom 17. Januar 2007 - BVerwG 9 A 20.05 - BVerwGE 128, 1 Rn. 40 ff.) noch in der Sache zu beanstanden.

- 39 Der Gutachter der Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung näher dargelegt, weshalb sicher angenommen werden kann, dass ein günstiger Erhaltungszustand der geschützten Vogelarten trotz Durchführung des Vorhabens stabil bleiben wird (vgl. Urteil vom 12. März 2008 - BVerwG 9 A 3.06 - BVerwGE 130, 299 Rn. 94, 132). Danach ist entscheidend, dass für alle von Beeinträchtigungen betroffenen Vogelarten die Möglichkeit besteht, innerhalb des Vogelschutzgebiets auszuweichen. Die geschützten Vogelarten (Wiesenvögel) seien nicht brutplatztreu, könnten also an unbelasteten Standorten Nester bauen. Insoweit biete das Vogelschutzgebiet auch ausreichendes Potenzial, zumal die Beeinträchtigungen nur in seinem Randbereich erfolgten. Dass das Gebiet nicht bereits voll besetzt sei, zeigten die Kartierungen aus mehreren Jahren, wonach die Anzahl von Brutstandorten und der Umfang des Bestandes erheblich schwankten. Generell sei eine ganz unterschiedliche Siedlungsdichte von Wiesenvögeln selbst bei Flächen mit vergleichbaren Strukturen festzustellen. Das Potenzial der Siedlungsgebiete werde von den Wiesenvögeln häufig nicht ausgeschöpft. Demnach sei es jedenfalls bei Wiesenvögeln nicht sinnvoll, die im Endbericht zum Teil Fachkonventionen des im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz durchgeführten Forschungsvorhabens zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP (Schlussstand 2007) vorgeschlagenen Orientierungswerte für den Verlust von Habitatflächen anzuwenden, bei deren Überschreiten stets von einer Unverträglichkeit auszugehen sei.

- 40 Danach steht die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des Vogelschutzgebiets „Niedervieland“ zur Überzeugung des Senats fest. Die Annahme, dass Verluste von Habitatflächen nicht ohne Weiteres zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der geschützten Art führen und daher die im oben genannten Endbericht zum Teil Fachkonventionen vorgeschlagenen Orientierungswerte nur dann Anwendung finden, wenn es um den Schutz von Lebensraumtypen geht, entspricht der Rechtsprechung des Senats (vgl. Urteil vom 12. März 2008 a.a.O. Rn. 132 f.). Entgegen der Auffassung der Kläger ist auch nicht zu beanstanden, dass die Auswirkungen des geplanten Neubaus der teilweise durch das Vogelschutzgebiet führenden Bundesstraße B 212 nicht berücksichtigt wurden. Die Verträglichkeitsprüfung ist nur dann auf andere Projekte zu erstrecken, wenn deren Auswirkungen und damit das Ausmaß der Summationswirkung verlässlich absehbar sind; das ist grundsätzlich erst dann der Fall, wenn die Zulassungsentscheidung erteilt ist (Urteil vom 21. Mai 2008 - BVerwG 9 A 68.07 - Buchholz 406.400 § 34 BNatSchG 2002 Nr. 1 Rn. 21). Da bisher noch nicht einmal das Planfeststellungsverfahren für den Neubau der B 212 eingeleitet wurde, fehlt es an der für eine Beurteilung kumulativer Auswirkungen erforderlichen Verfestigung der Planung.
- 41 Das sonstige Vorbringen der Kläger ist ebenfalls nicht geeignet, die Richtigkeit der Verträglichkeitsprüfung in Frage zu stellen. Auf ihren Einwand, eine im Jahre 2000 erstellte Studie habe festgestellt, dass das Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen des Vogelschutzgebiets führen werde, wird im Planfeststellungsbeschluss entgegnet, dass sich bei der nachfolgenden Konkretisierung der Planung die Trassenführung und die Ausgestaltung des Autobahnabschnitts im Randbereich zum Vogelschutzgebiet wesentlich geändert hätten. Außerdem habe eine verlässliche Datengrundlage erst ab dem Jahre 2006 vorgelegen. Denn in diesem Jahr sei der Pflege- und Managementplan erstellt worden, auf dessen Grundlage die Schutzgebietsverordnung erlassen worden sei. Diese Ausführungen haben die Kläger nicht substantiiert bestritten. Zu ihrer weiteren Einwendung, faktisch erstrecke sich das Vogelschutzgebiet auch auf den Bereich östlich der Plantrasse, wird im Planfeststellungsbeschluss ausgeführt, dass die an die Plantrasse angrenzenden Flächen wie etwa die Baggergutdeponie, Gewerbeflächen oder das Güterverkehrszentrum nicht die Schutzge-

bietsvoraussetzungen erfüllten; dieser Bereich sei nur mit Blick auf die Vorgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung untersucht worden. Auch diesen Ausführungen sind die Kläger nicht substantiiert entgegen getreten. Die besonderen Darlegungsanforderungen, denen angesichts des fortgeschrittenen Standes des Melde- und Gebietsausweisungsverfahrens die Behauptung unterliegt, es gebe ein faktisches Vogelschutzgebiet (vgl. Beschluss vom 13. März 2008 - BVerwG 9 VR 9.07 - Buchholz 451.91 EuropUmweltR Nr. 33 Rn. 16), sind nicht annähernd gewahrt. Zur Gebietsabgrenzung im Einzelnen hat der Gutachter der Beklagten im Übrigen nachvollziehbar ausgeführt, der Böschungshang der Deponie sei nicht in das Schutzgebiet einbezogen worden, weil das dortige Gehölz so hoch wachsen werde, dass es als Brutstandort für Wiesenvögel ungeeignet sei. Schließlich begründet der Umstand keine ernsthaften Zweifel an der Richtigkeit der Verträglichkeitsprüfung, dass ein anderer Gutachter, der im Rahmen der hilfsweise vorgenommenen Ausnahmeprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG tätig war, zu der abweichenden Einschätzung gelangt ist, andere Projekte beträfen nicht dieselben Vogelarten wie die A 281, so dass schon deshalb keine kumulativen Wirkungen entstehen könnten. Denn diese Aussage weist keinen Bezug zu der für die Verträglichkeitsprüfung maßgeblichen Feststellung auf, die kumulativen Wirkungen des Vorhabens und anderer Projekte auf dieselben Vogelarten lägen ihrer Intensität nach unterhalb der Erheblichkeitsschwelle.

- 42 Nach allem kommt es nicht darauf an, ob die im Rahmen des Planergänzungsverfahrens hilfsweise durchgeführte Ausnahmeprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG den rechtlichen Anforderungen genügt.
- 43 b) Ohne Erfolg rügen die Kläger, der Planfeststellungsbeschluss sei mit Blick auf andere Schutzgebiete im Umfeld des Vorhabens rechtswidrig.
- 44 aa) Es ist nicht erkennbar, dass die auf etwaige Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets „Weser zwischen Ochtummündung und Reikum“ bezogene FFH-Vorprüfung fehlerhaft ist. Insoweit wurde überprüft, ob der Bau des Wesertunnels die geschützten Fischarten Meer- und Flussneunauge sowie Finte beeinträchtigen könne, da durch Tideströmungen Austauschbeziehungen zwischen

dem FFH-Gebiet und dem Standort des Tunnels bestehen könnten. Die Vorprüfung gelangt zum Ergebnis, dass die für die Reproduktion der Finte relevanten Habitate nicht im Bereich der geplanten Querung, sondern weiter stromabwärts liegen und die Baumaßnahmen keine Störungen dieser Habitate auslösen können. Die Passierbarkeit des von den Baumaßnahmen betroffenen Flussabschnitts für Meer- und Flussneunaugen bleibe auch während der Bauzeit gewahrt. Diese Untersuchung wird von den Klägern nicht substantiiert angegriffen. Soweit sie meinen, die Tidenströmung verschärfe entgegen der Annahme der Vorprüfung die Problematik einer baubedingten Zunahme der Fließgeschwindigkeit, gehen sie nicht auf die Feststellung der Vorprüfung ein, es sei aus zahlreichen Beobachtungen bekannt, dass ziehende Fische und Neunaugen in Tideflüssen mit den Gezeiten schwimmen und ggf. Pausen einlegen. Entgegen der Annahme der Kläger geht die Vorprüfung durchaus auf die Auswirkungen baubedingter Störungen durch Unterwasserschall und Erschütterungen ein. Danach fällt der damit verbundene zeitweilige geringe Verlust des Bereichs als Nahrungsraum für Neunaugen vor dem Hintergrund des verbleibenden Nahrungsraums nicht ins Gewicht und sind die Störungen nicht geeignet, die Wanderungen der Neunaugen zu unterbrechen. Hierzu verhalten sich die Kläger nicht.

- 45 bb) Hinsichtlich des FFH-Gebiets „Niedervieland - Stromer Feldmark“ rügen die Kläger das Fehlen einer Verträglichkeitsprüfung. Auch diese Rüge kann der Klage nicht zum Erfolg verhelfen. Nach der fachlichen Stellungnahme der Naturschutzbehörde vom 14. Dezember 2007 können bau-, anlage- oder betriebsbedingte Beeinträchtigungen des Schutzzweckes (Erhalt der Lebensraumfunktion für die Fischart Steinbeißer) aufgrund der erheblichen Entfernung vom Trassenbereich und der vom Grabensystem des FFH-Gebiets getrennt gehaltenen Sammlung und Abführung des Oberflächenabflusswassers der Autobahn ausgeschlossen werden. Dem halten die Kläger lediglich entgegen, dass eine im Juni 2000 erstellte Verträglichkeitsstudie angenommen habe, der Bau der A 281 im Abschnitt 3/2 führe zu erheblichen Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets. Eine im Jahre 2002 erstellte neue Studie, die zu einem anderen Ergebnis gelangt sei, sei nicht ausgelegt worden. Daher sei nicht nachvollziehbar, weshalb nunmehr hinsichtlich des Bauabschnitts 4 der A 281 keine Verträglich-

keitsprüfung vorgenommen worden sei. Dieses Vorbringen geht fehl. Wenn bezogen auf den Bauabschnitt 4 jedwede nachteilige Auswirkungen auf das FFH-Gebiet „Niedervieland - Stromer Feldmark“ ausgeschlossen werden können, erübrigt sich eine Prüfung der Frage, ob es zusammen mit Einwirkungen aus dem Bauabschnitt 3/2 zu erheblichen Beeinträchtigungen kommen kann.

- 46 cc) Ausweislich des Planfeststellungsbeschlusses wird das FFH-Gebiet „Bremische Ochtum“/Naturschutzgebiet „Ochtumniederung“ durch den Neubau der A 281 im 4. Bauabschnitt nicht berührt; mögliche Auswirkungen seien nur von dem im Bau befindlichen Bauabschnitt 3/2 der A 281 zu erwarten. Insoweit beschränkt sich der Einwand der Kläger auf die Anmerkung, dass eine Untersuchung hätte durchgeführt werden müssen, weil das Vorhaben bis rd. 1,2 km an das FFH-Gebiet heranreiche. Das genügt nicht, um die naturschutzfachliche Einschätzung in Frage zu stellen.
- 47 dd) Hinsichtlich des Naturschutzgebiets „Ochtumniederung“ machen die Kläger geltend, hierzu sei lediglich festgestellt worden, dass das Vorhaben ca. 2 km entfernt sei. Dies greife zu kurz. Jedenfalls hätte erwähnt werden müssen, dass ein weiterer Abschnitt am Naturschutzgebiet vorbeiführe; entsprechende Untersuchungen hätten mit ausgelegt werden müssen. Dieses pauschale Vorbringen lässt nicht erkennen, dass naturschutzrechtliche Vorschriften verletzt sein könnten.
- 48 4. Der Planfeststellungsbeschluss weist keine artenschutzrechtlichen Mängel auf, derentwegen die Kläger seine Aufhebung oder die Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit verlangen können. Daher kann auch insoweit dahingestellt bleiben, ob sich die mittelbar betroffenen Kläger auf eine Verletzung europarechtlich „unterlegten“ Artenschutzrechts berufen können.
- 49 Sie weisen darauf hin, dass nach dem Artenschutz-Fachbeitrag Nester der „Folgenutzer“ Haussperling, Star und Mehlschwalbe zerstört werden. Da vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nicht vorgesehen seien, müsse die ökologische Funktion der Nester durch einen im räumlichen Zusammenhang vorhandenen Bestand erfüllt werden. Dies sei nicht erkennbar, so dass das artenschutzrecht-

liche Zerstörungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 5 Satz 1 bis 3 BNatSchG) verletzt sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Im Artenschutz-Fachbeitrag wird nachvollziehbar ausgeführt, dass auch diejenigen Vogelarten, die ihre Nester und Höhlen mehrjährig nutzen, nicht auf eine Wiederverwendung angewiesen sind und daher in den hierfür geeigneten Habitatstrukturen im Umfeld der geplanten A 281 neue Nester bauen können. Mit dieser naturschutzfachlichen Einschätzung setzen sich die Kläger nicht auseinander.

- 50 Nach der dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegten naturschutzfachlichen Beurteilung der Fachbehörde vom 12. März 2009 werden die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände auch in Bezug auf die „Grüne Mosaikjungfer“ nicht berührt. Mit großer Wahrscheinlichkeit komme diese Libellenart im Trassenbereich nicht mehr vor, weil Untersuchungen ergeben hätten, dass es dort keine für den Erhalt der Population der „Grünen Mosaikjungfer“ zwingend notwendigen Bestände der Wasserpflanze „Krebsschere“ mehr gebe. Insoweit machen die Kläger eine unzureichende Klärung des Sachverhalts geltend, ohne auch nur ansatzweise darzulegen, weshalb die naturschutzfachliche Einschätzung der Fachbehörde keine abschließende Beurteilung des Sachverhalts erlaubt.
- 51 Auch das weitere auf den Artenschutz bezogene Vorbringen der Kläger entbehrt der Substanz. Es wird nicht aufgezeigt, weshalb Ermittlungen dahingehend hätten angestellt werden sollen, ob ein Rastgebiet der Zugvögel und Fledermäuse vorhanden ist, das durch den Bau und Betrieb der Autobahn gestört werden könnte, und ob auch auf der Südseite der Weser Fledermäuse in größerem Umfang vorhanden sind. Davon abgesehen trifft es nicht zu, dass insoweit keine Ermittlungen durchgeführt wurden. Soweit die Kläger Hinweise auf Gefährdungen der Finte durch das Ausbaggern der für den Einbau der Tunnel-elemente erforderlichen Absenkrinne vermissen, wird auf obige Ausführungen zum FFH-Schutz verwiesen. Es trifft auch nicht zu, dass Anzahl und Standorte von Vögeln der sog. Roten-Liste-Arten im geplanten Trassenbereich nicht abschließend festgestellt wurden. Dies ist vielmehr eingehend geschehen.

- 52 5. Soweit die Kläger einen Verstoß gegen die nationale naturschutzrechtliche Eingriffsregelung geltend machen, kommt eine Verletzung ihrer eigenen Rechte nicht in Betracht. Davon abgesehen haben die Kläger insoweit im Klageverfahren im Wesentlichen nur ihre Einwendungen im Anhörungsverfahren wiederholt, ohne sich mit den im Planfeststellungsbeschluss im Einzelnen dargelegten, durchgängig nachvollziehbaren naturschutzfachlichen Stellungnahmen der Beklagten hierzu auseinanderzusetzen. Es besteht somit kein Anhaltspunkt dafür, dass das Vorhaben die Eingriffsregelung verletzt.
- 53 6. Hinsichtlich der Variantenprüfung können sich die mittelbar betroffenen Kläger zwar darauf berufen, dass die Auswahl des Absenktunnels für sie mit größeren Belastungen verbunden sei als ein Bohrtunnel, und ausgehend davon geltend machen, dass die für den Absenktunnel sprechenden öffentlichen Belange fehlerhaft bewertet und mit der daraus folgenden Fehlgewichtung ihren geschützten Privatbelangen gegenübergestellt worden sind (vgl. Urteil vom 24. November 2010 - BVerwG 9 A 13.09 - BVerwGE 138, 226 Rn. 54). Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte für einen solchen Abwägungsmangel.
- 54 Der Abwägungsvorgang verläuft stufenweise. Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials müssen alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativlösungen berücksichtigt werden und mit der ihnen zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Alternativen jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange eingehen. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat, in die Abwägung nicht alle Belange eingestellt worden sind, die nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden mussten oder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen worden ist, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Urteile vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <63 f.>, vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <349 f.> und vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 56). Gemessen an diesen Anforderungen des Abwägungsgebots ist die Abwägung zur Auswahl der Tunnelvariante, soweit sie die privaten Belange der Kläger betrifft, nicht mit Fehlern behaftet.

- 55 a) Hinsichtlich des Vergleichs der Kosten der beiden von der Beklagten untersuchten Tunnelvarianten, bei dem Mehrkosten eines Bohrtunnels in Höhe von insgesamt 51 Mio. € ermittelt wurden, kann kein Abwägungsdefizit festgestellt werden.
- 56 Im maßgeblichen Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses liegt regelmäßig weder die komplette Ausbauplanung vor noch sind alle Gewerke vergeben. Daher müssen der Variantenprüfung Kostenschätzungen mit prognostischem Gehalt zugrunde gelegt werden. Eine solche Kostenschätzung kann grundsätzlich nur dann gerichtlich beanstandet werden, wenn keine geeigneten Erkenntnis-mittel herangezogen wurden oder die gezogenen Schlüsse nicht nachvollziehbar sind (Urteil vom 3. März 2011 - BVerwG 9 A 8.10 - NVwZ 2011, 1256 Rn. 90). Das ist vorliegend nicht erkennbar. Die Beklagte hat ausweislich des Planfeststellungsbeschlusses und der Darlegungen in der mündlichen Verhandlung die voraussichtlichen Kosten eines Absenktunnels und eines Bohrtunnels auf der Grundlage von Abrechnungspreisen bzw. in einem Fall von Angebotspreisen vergleichbarer aktueller Tunnelbauprojekte mit vergleichbaren geologischen Verhältnissen ermittelt. Dieser Ansatz begegnet keinen methodischen Bedenken (vgl. Urteil vom 3. März 2011 a.a.O.). Die Vergleichspreise wurden sodann gemittelt und auf die Länge sowie den Durchmesser einer Untertunnelung der Weser als Absenk- bzw. als Bohrtunnel übertragen. Dabei war von einer Vergrößerung des Durchmessers des Bohrtunnels auszugehen, weil dieser nach der zwischenzeitlich vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erlassenen „Richtlinie für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln, RABT 2003“ mit einem Seitenstreifen zu versehen gewesen wäre. Zu Unrecht rügen die Kläger, der Übertragung der Vergleichspreise auf die Ausführung der Weserquerung als Bohrtunnel lägen Rechenfehler zugrunde mit der Folge, dass die Kosten eines Bohrtunnels deutlich zu hoch angesetzt worden seien. Im Planfeststellungsbeschluss wird hierzu unter anderem ausgeführt, dass der Kostenanteil für das beim Tunnelvortrieb aufzubrechende Volumen im Verhältnis der Vergrößerung der Kreisfläche berücksichtigt wurde. Dies leuchtet ebenso ein wie die Berücksichtigung des Kostenanteils für die Ausbaufäche der Fahrbahn im Verhältnis der unter der Fahrbahn auszufüllenden Fläche. Es ist auch ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Beklagte den Kostenanteil für

den Randbereich des Bohrtunnels mit Stahlbetontübbing im Verhältnis des größeren Tunneldurchmessers und der größeren Betonring-Wandstärke angesetzt hat. Rechenfehler sind auch insoweit nicht erkennbar.

- 57 Die von den Klägern in Bezug genommene alternative Berechnung der Kosten eines Bohrtunnels durch das Büro IMM belegt keine methodischen Mängel der Kostenschätzung der Beklagten. Allein der Umstand, dass die alternative Schätzung die Investitionskosten eines Bohrtunnels erheblich geringer angesetzt hat, gibt hierfür nichts her. Die alternative Kostenberechnung beruht nicht auf der Heranziehung der Kosten von Vergleichsobjekten, sondern auf einer Kostenkalkulation. Es liegt jedoch auf der Hand, dass eine andere methodische Herangehensweise zu anderen Ergebnissen führen kann. Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die alternativ angewandte Methode der Kostenkalkulation den voraussichtlich anfallenden Aufwand für den Bohrtunnel offenkundig genauer erfasst hat als die von der Beklagten vorgenommene Schätzung anhand von Abrechnungspreisen vergleichbarer Objekte. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass bei Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses eine genaue Kalkulation anhand aller wesentlichen Kostenpositionen noch nicht möglich ist, wie dies etwa das Leistungsverzeichnis der späteren Ausschreibung des Projekts zulasse. Dementsprechend seien die Kosten bei der alternativen Schätzung nur sehr grob anhand weniger Positionen kalkuliert worden. Dies sei nicht genauer als die hier vorgenommene Schätzung unter Heranziehung der Kosten bereits abgerechneter Vergleichsprojekte, zumal in den tatsächlichen Abrechnungspreisen der Vergleichsprojekte bereits der nicht selten beträchtliche Aufwand aus geologischen Risiken enthalten sei. Diese nachvollziehbaren Ausführungen haben die Kläger nicht substantiiert in Abrede gestellt.
- 58 Den Klägern kann auch insoweit nicht gefolgt werden, als sie unter Bezugnahme auf Ausführungen in der alternativen Kostenschätzung meinen, die erhebliche Differenz der Preise der Vergleichstunnel Dedesdorf und Herrentunnel zeige die Fehlerhaftigkeit der gewählten Methode. Die Beklagte hat als Grund für diese Kostendifferenz in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass beim Tunnel Dedesdorf die Abrechnungspreise vorgelegen hätten, beim Herrentun-

nel hingegen nur die Angebotspreise. Letztere seien regelmäßig - und so auch hier - deutlich geringer als die tatsächlich abzurechnenden Kosten. Insbesondere werde die Position für geologische Risiken mit Blick auf die bei Ausschreibungen herrschende Wettbewerbssituation häufig zu niedrig angesetzt. Diese Ausführungen, denen die Kläger nicht widersprochen haben, erscheinen nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist entscheidend, dass die voraussichtlichen Kosten für den Absenktunnel nicht dadurch niedrig gehalten wurden, dass insoweit nur die tendenziell geringeren Angebotspreise vergleichbarer Projekte herangezogen wurden.

- 59 Auch im Übrigen begegnet der Kostenvergleich keinen durchgreifenden Bedenken. Die Kläger machen geltend, nach einem Gutachten von „agiplan“ zur Bewertung der Folgen eines Baus der A 281 für die Unternehmen nördlich der Weser entstünden „Entschädigungskosten“ von mehr als 37 Mio. €. Es sei nicht erkennbar, in welchem Umfang solche Entschädigungszahlungen in den Kostenvergleich eingeflossen seien. Daher bestünden begründete Zweifel, dass der Absenktunnel, der die Unternehmen deutlich stärker belaste, kostengünstiger zu realisieren sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Auf Nachfrage des Gerichts hat die Beklagte ausgeführt, dass die von der betroffenen Firma Arcelor Mittal in Auftrag gegebene Kostenschätzung von „agiplan“ einen gänzlich anderen Ansatz verfolge als der der Planfeststellung zugrunde liegende Kostenvergleich. Bei letzterem seien im Hinblick auf die zu treffende Auswahlentscheidung nur die Kosten berücksichtigt worden, bei denen es Unterschiede zwischen den Tunnelvarianten gebe. Demgegenüber enthalte das Gutachten „agiplan“ sämtliche Kosten, also auch diejenigen, die bei beiden Varianten gleichermaßen anfielen. Die Kläger haben diesem Vorbringen nicht widersprochen. Beim Kostenvergleich wurde im Übrigen durchaus berücksichtigt, dass der Absenktunnel bezogen auf die Beeinträchtigung der Unternehmen nördlich der Weser Nachteile gegenüber dem Bohrtunnel aufweist. Nach der Vergleichsstudie wurden nämlich bei den Positionen „Trassenfreimachung“, „Bodenentsorgung“ und „Schutzeinrichtungen Nordseite“ für den Absenktunnel Mehrkosten von insgesamt 18,5 Mio. € angesetzt. Im Übrigen ist weder substantiiert dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die Kostenschätzungen der Beklagten auf einer unhaltbaren Methodik oder eindeutig falschen Annahmen beruhen könnten.

- 60 b) Nicht zu beanstanden ist die Abwägung der Tunnelvarianten ferner mit Blick auf die Berücksichtigung der Belange „Natur und Umwelt“, „Städtebau“, „Technik“ sowie „Verkehr und Sicherheit“.
- 61 Hinsichtlich der Variantenauswahl macht sich der Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich die Ergebnisse der Vergleichsstudie Bohrtunnel - Absenktunnel von 2004 zu eigen. Im Rahmen dieser Vergleichsstudie wurden die jeweiligen Auswirkungen der beiden Tunnelvarianten auf die oben genannten Belange eingehend untersucht und bewertet. Entgegen der Auffassung der Kläger betrifft dies auch die unterschiedlichen nachteiligen Auswirkungen der Varianten auf die Umweltbelange und die jeweils auf die Wohnbebauung einwirkenden Immissionen (Lärm, Luftschadstoffe, Erschütterungen, Licht). Die Vergleichsstudie gelangt zum Ergebnis, dass der Bohrtunnel bei diesen Punkten Vorteile aufweist. Die Kläger haben nicht substantiiert dargelegt, dass insoweit Abwägungsdefizite vorliegen könnten. Sie rügen ferner, in die Variantenabwägung sei nicht mit hinreichendem Gewicht zu Lasten des Absenktunnels eingestellt worden, dass dieser im Unterschied zum Bohrtunnel eine weitere Vertiefung der Weser und damit die Erreichbarkeit der Häfen mit künftig größeren Containerschiffen endgültig ausschließe. Auch diese Rüge kann nicht durchdringen. Zwischen den Beteiligten ist nicht streitig, dass der Absenktunnel die mittlerweile planfestgestellte Vertiefung der Weser nicht hindert. Im Übrigen hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung unwidersprochen angegeben, dass der Containerumschlag nur in Bremerhaven bzw. Wilhelmshaven erfolgt und seitens der zuständigen Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich keine Änderungen geplant seien.
- 62 Zu Unrecht machen die Kläger geltend, zu Lasten des Absenktunnels hätte berücksichtigt werden müssen, dass die Tunneldecke („Zerschellschicht“) bei Notankerwürfen zerstört werden könne. Eine solche Gefahr wurde bereits in der Vergleichsstudie verneint und darauf verwiesen, dass beide Tunnelvarianten auf die Belastung eines gesunkenen Schiffes hin ausgelegt sein müssten (Wracklast). Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ergänzend dargelegt, dass die spezielle Ausgestaltung des Bauwerks dieses auch gegenüber

geschleppten Ankern schütze. Die nachvollziehbaren Ausführungen der Beklagten haben die Kläger nicht substantiiert bestritten. Ohne Erfolg tragen sie vor, zugunsten des Bohrtunnels hätte berücksichtigt werden müssen, dass ein durchgängiger Standstreifen der Verkehrssicherheit besser diene als die beim Absenktunnel vorgesehenen Pannenbuchten. In der Vergleichsstudie wurde die Verkehrssicherheit unter diesem Aspekt für beide Tunnelvarianten gleich bewertet. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass Standstreifen zwar - im Unterschied zu Pannenbuchten - an allen Stellen des Tunnels Möglichkeiten zum Anhalten böten, dass sie jedoch andererseits wegen ihrer geringen Breite weniger sicher seien als Pannenbuchten. Mit dieser nachvollziehbaren Einschätzung setzen sich die Kläger nicht auseinander.

- 63 c) Die Kläger sind nicht befugt, ein privates Interesse der Eigentümer der abzureißenden sechs Gebäude an deren Fortbestand gegen die Auswahl des Absenktunnels ins Feld zu führen. Zwar wäre der Abbruch der Wohngebäude bei einer Ausführung der Weserquerung als Bohrtunnel nicht notwendig, so dass ein privates Interesse an deren Fortbestand gegen den die Kläger stärker belastenden Absenktunnel sprechen würde. Mit Blick auf das Recht des Enteignungsbetroffenen, sich gegen eine nicht dem Allgemeinwohl dienende Inanspruchnahme seines Eigentums zu wenden, hat der Senat ausgeführt, dass dieses Recht grundsätzlich nicht die Befugnis umfasst, sich zum Sachwalter von Rechten zu machen, die nach der Rechtsordnung bestimmten anderen Rechtsinhabern zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung und Konkretisierung zugewiesen sind. Ausgehend davon hat der Senat die Befugnis von Enteignungsbetroffenen verneint, das nach Art. 28 GG geschützte städtebauliche Entwicklungsinteresse der Gemeinden als gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belang geltend machen zu können (Urteil vom 3. März 2011 - BVerwG 9 A 8.10 - NVwZ 2011, 1256 Rn. 106). Für das nach Art. 14 GG dem Eigentümer zugewiesene Recht, sich gegen einen hoheitlichen Zugriff auf sein Eigentum wenden zu können, der nicht durch überwiegende Belange des Gemeinwohls gerechtfertigt oder nicht gesetzmäßig ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2008 - 1 BvR 349/04 u.a. - NVwZ 2008, 1229 <1230 f.> m.w.N.; BVerwG, Urteile vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 183 ff. und vom 18. März 1983 - BVerwG 4 C 80.79 - BVerwGE 67, 74

<76 f.>), kann nichts anderes gelten. Ein durch die Planfeststellung Betroffener ist daher grundsätzlich nicht befugt, sich unter Berufung auf eine Verletzung des Abwägungsgebots zum Sachwalter eines privaten Interesses anderer Betroffener am Fortbestand ihres Eigentums aufzuschwingen. Das gilt auch dann, wenn die betroffenen Eigentümer ihr verfassungsrechtlich geschütztes Abwehrrecht - wie hier - wahrnehmen. Davon zu unterscheiden ist etwa ein abwägungserhebliches öffentliches Interesse an der Vermeidung von Enteignungsentschädigungen, das auch von mittelbar betroffenen Klägern gegen das sie belastende Vorhaben geltend gemacht werden kann (vgl. Beschluss vom 22. September 2005 - BVerwG 9 B 13.05 - NuR 2006, 571, insoweit in Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 189 nicht abgedruckt).

- 64 7. Auch unabhängig von der Variantenprüfung sind keine Abwägungsmängel erkennbar, die der Anfechtungsklage zum Erfolg verhelfen könnten.
- 65 a) Die auf eine unzureichende Berücksichtigung der Immissionen der A 281 bezogenen Rügen können der Anfechtungsklage nicht zum Erfolg verhelfen. Die maßgebenden Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) sowie der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) werden eingehalten. Es kann offen bleiben, ob die Planfeststellungsbehörde hätte überprüfen müssen, ob der Verkehrslärm der A 281 zusammen mit dem etwa von den Industriebetrieben nördlich der Weser verursachten Lärm die Schwelle der Gesundheitsgefährdung überschreitet. Denn nach den nunmehr vorgelegten Lärmberechnungen, die nach Darlegung der Beklagten in der mündlichen Verhandlung alle wesentlichen Lärmquellen in der Umgebung des Vorhabens berücksichtigen, wird diese Schwelle bei weitem nicht erreicht. Die weiteren Rügen zu Lärmeinwirkungen (etwa unzureichender Schutzeignung durch den Lärmschutzwall, fehlender Berücksichtigung der Geräusche der Tunnelventilatoren) bzw. zur Ermittlung der Luftschadstoffbelastung (unter anderem Windverhältnisse, Abnahme der Hintergrundbelastung) stellen im Wesentlichen nur eine Wiederholung der bereits im Anhörungsverfahren erhobenen Einwendungen dar, ohne dass eine substantiierte Auseinandersetzung mit den im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen eingehenden und durchweg nachvollziehbaren Stellungnahmen hierzu erfolgt. Dasselbe gilt hin-

sichtlich des Klagevorbringens zu den Auswirkungen der Bauarbeiten und des Bauverkehrs auf die Wohnbevölkerung in der Umgebung des Vorhabens sowie die behauptete wasserrechtliche Problematik (etwa Schäden infolge eines tunnelbedingten Grundwasserstaus, Überschwemmungsrisiko durch zeitweilige Unterbrechung der Schutzdeiche und durch Wassereintritt in den Tunnel). Das insgesamt unsubstantiierte Vorbringen der Kläger zu allen diesen Punkten ist nicht geeignet, die überzeugenden Ausführungen der Beklagten in Frage zu stellen. Zumindest die immissionsbezogenen Rügen sind im Übrigen auch deshalb unbeachtlich, weil sie durch Planergänzung behebbare Mängel betreffen; sie können der Anfechtungsklage daher von vornherein nicht zum Erfolg verhelfen.

- 66 b) Die Einwendungen der Kläger gegen den Planvorbehalt hinsichtlich der Bewältigung der Gefährdungen der Autobahnutzer durch den Betrieb der Schlackenkippe der Firma Arcelor Mittal sind unbeachtlich, weil sie keinen Zusammenhang zu ihren eigenen Rechten aufweisen. Im Übrigen ist der Planvorbehalt durch die von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung abgegebene Protokollerklärung gegenstandslos geworden. Danach kann - entsprechend der Erklärung des Vorhabenträgers mit Schreiben vom 4. November 2011 - mit dem Bau des Abschnitts 4 der A 281 nicht begonnen werden, bevor die bauliche Herstellung einer Lawinengalerie zum Schutz der Autobahnfahrer durch bestandskräftige Zulassung geklärt ist. Davon abgesehen haben die Kläger nicht substantiiert aufgezeigt, weshalb es entgegen der Darlegung im Planfeststellungsbeschluss nicht möglich sein sollte, eine Lawinengalerie technisch einwandfrei, ohne zusätzlichen Grunderwerb und mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand zu bauen.
- 67 8. Soweit die Kläger geltend machen sollten, bei der Abwägung sei nicht berücksichtigt worden, dass ihnen wie auch weiteren Bewohnern des Neubaugebiets von Seehausen falsche Angaben über verbindliche planerische Aussagen zum Standort des südlichen Tunnelportals gemacht worden seien, ist kein Mangel erkennbar. Denn es sind keine Anhaltspunkte dafür zu sehen, dass diese Angaben von einer für die Planfeststellung der A 281 zuständigen Stelle gemacht wurden. Ein etwaiges enttäuschtes Vertrauen auf die Festlegung der La-

ge des Tunnelportals war daher jedenfalls nicht im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu berücksichtigen.

- 68 C. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger

Dr. Christ

Prof. Dr. Korbmacher

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG auf 15 000 € festgesetzt.

Dr. Nolte

Dr. Christ

Prof. Dr. Korbmacher

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Wegerecht
Planfeststellungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 14
FStrG	§ 17
UmwRG	§ 4 Abs. 3
VwGO	§ 61 Nr. 1

Stichworte:

Verfahrensfehler; wesentlicher Verfahrensfehler; mittelbare Betroffenheit; Abwägungsgebot; Eigentum; privates Bestandsinteresse; fremder Belang.

Leitsätze:

1. Auch mittelbar Betroffene können eine zu Unrecht unterbliebene Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine zu Unrecht unterbliebene Vorprüfung des Einzel-falls über die UVP-Pflichtigkeit rügen, ohne dass es darauf ankommt, ob sich der Fehler auf ihre Rechtsposition ausgewirkt haben kann (§ 4 Abs. 3 UmwRG i.V.m. § 61 Nr. 1 VwGO).

2. Der Anspruch auf fehlerfreie Abwägung (§ 17 Satz 2 FStrG) umfasst grund-sätzlich nicht die Befugnis, das verfassungsrechtlich geschützte private Interes-se eines anderen Betroffenen am Fortbestand seines Eigentums als gegen das Vorhaben sprechenden Belang geltend zu machen (im Anschluss an Urteil vom 3. März 2011 - BVerwG 9 A 8.10 - NVwZ 2011, 1256 Rn. 106).

Urteil des 9. Senats vom 24. November 2011 - BVerwG 9 A 24.10