

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Straßen- und Wegerecht, mit Ausnahme von Streitigkeiten über
Sondernutzungen

Sachgebietsergänzung:

Straßenplanungsrecht Verwaltungsverfahrensrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 14 Abs. 1
UmwRG	§ 4 Abs. 3

Titelzeile:

Klage eines Fährbetriebes gegen einen Planfeststellungsbeschluss für eine feste
Flussquerung (Straßentunnel)

Stichworte:

Planfeststellung; Gewerbebetrieb; Fährbetrieb; Klagebefugnis; Existenzgefährdung;
Verschlechterung der Markt- und Verkehrslage; Anliegergebrauch; Anliegerinteresse;
Abwägung; Verfahrensfehler; fehlende Kausalität.

Leitsätze:

Macht ein Gewerbebetrieb eine Existenzgefährdung geltend, ist auch ohne direkte
Inanspruchnahme einer Eigentumsposition das Interesse des Gewerbetreibenden an
der Erhaltung einer unter Umständen mit erheblichen Eigenmitteln aufgebauten Er-
werbsquelle in der hoheitlichen Planung zu berücksichtigen und abzuwägen.

Der für die Eigentumsinanspruchnahme entwickelte Grundsatz, dass ein Verfah-
rensmangel, der die Entscheidung nicht beeinflusst haben kann, der Anfechtungskla-
ge nicht zum Erfolg verhilft, gilt erst recht, wenn eine nicht unter dem Schutz des Art.
14 Abs. 1 GG stehende Rechtsposition betroffen ist.

Urteil des 9. Senats vom 28. April 2016 - BVerwG 9 A 7.15





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 A 7.15

Verkündet
am 28. April 2016

...
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 11. bis 13. April 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler

am 28. April 2016 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt mit vier Großfähren zwischen Glückstadt in Schleswig-Holstein und Wischhafen in Niedersachsen einen Fährbetrieb über die Elbe. Sie wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Dezember 2014 für den Neubau der A 20 Nord-West-Umfahrung Hamburg im Abschnitt von der Landesgrenze Niedersachsen/Schleswig-Holstein bis B 431.
- 2 Der planfestgestellte Abschnitt ist Teil der in acht Streckenabschnitte gegliederten "Nord-West-Umfahrung Hamburg", die im Osten beim Autobahnkreuz Lübeck an das fertiggestellte Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 10 (Neubau der Ostseeautobahn zwischen Lübeck und Stettin) anknüpft und im achten Streckenabschnitt zwischen Glückstadt und Drochtersen die Elbe mit einem insgesamt 5,671 km langen Tunnelbauwerk unterqueren soll. Für die Planfeststellung wurde der achte Streckenabschnitt an der Grenze zwischen Nieder-

sachsen und Schleswig-Holstein in der Mitte der Elbe in zwei selbständige Planfeststellungsverfahren aufgeteilt. Sämtliche Abschnitte der Nord-West-Umfahrung Hamburg sind im Bedarfsplan in der Stufe des vordringlichen Bedarfs ausgewiesen. Darüber hinaus sind sie Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V).

- 3 Das planfestgestellte Vorhaben weist eine Gesamtlänge von 3,99 km auf. Die Länge des in der Mitte der Elbe beginnenden Tunnelabschnitts beträgt ca. 1,8 km. In Fahrtrichtung Drochtersen weist die Nordrampe (Weströhre) über ca. 1 330 m eine Längsneigung von knapp 4 % auf. Das Tunnelportal liegt südlich von Glückstadt und östlich der Ortslage Kollmar in etwa 400 m Entfernung vom Elbdeich. Die Trasse quert im weiteren Verlauf die Langenhalsener Wettern mit einer 4,5 m hohen und 34,5 m weiten Brücke und endet in Dammlage in der Nähe der Bundesstraße 431, ohne jedoch an diese anzubinden. Die Trassenwahl folgt der Linienbestimmung des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 28. Juli 2005. Östlich der Trasse liegt das FFH-Gebiet "DE 2222-321 Wetternsystem in der Kollmarer Marsch". Der Mindestabstand der Trasse zu diesem aus Gewässer- und Grabensystemen in der Elbmarsch bestehenden Schutzgebiet beträgt ca. 500 m. Schutzziel der Gebietsausweisung ist die in Anhang II der FFH-Richtlinie aufgeführte Fischart "Schlammpeitzger". Westlich des ausgewiesenen FFH-Gebietes schneidet die Trasse das dort gelegene Erweiterungsgebiet A (P 2222-322), welches vom Beklagten vorsorglich einer Verträglichkeitsprüfung unterzogen worden ist. Der gesamte schleswig-holsteinische Abschnitt der Elbe von der Mündung bis zur Unterelbe bei Wedel ist Teil des FFH-Gebietes "DE 2323-392 Schleswig-Holsteinisches Elbästuar". Im Bereich des Vorhabens liegt der Teilraum 2 des Schutzgebietes "Elbe mit Deichvorland und Inseln" mit zwei nicht prioritären Lebensraumtypen sowie einer Reihe geschützter Fischarten. Etwa 500 m vom Tunnelportal entfernt befindet sich außendeichs das Vogelschutzgebiet "DE 2323-401 Unterelbe bis Wedel".
- 4 Die Linie für den streitgegenständlichen Abschnitt wurde unter der Bezeichnung "A 20, Nord-West-Umfahrung Hamburg Abschnitt A 26 (Niedersachsen) bis Bad Segeberg (Schleswig-Holstein)" bestimmt. Für diesen Abschnitt fand eine groß-

räumige Variantenprüfung zur Linienfindung statt. Die Unterlagen (Untersuchung zur Linienfindung von Oktober 2002) wurden vom 6. Januar 2003 bis 6. Februar 2003 öffentlich ausgelegt. Ab Oktober 2004 wurde das Linienbestimmungsverfahren mit dem zunächst separat davon geführten Linienbestimmungsverfahren für den Raum Bad Segeberg gemeinsam fortgeführt. Im November 2004 stellten die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen unter Vorlage eines gemeinsamen Erläuterungsberichts den formellen Antrag nach § 16 FStrG auf Bestimmung der Linie für die "A 20, Nord-West-Umfahrung Hamburg, Abschnitt A 26 (Niedersachsen) bis Weede, östlich Bad Segeberg (Schleswig-Holstein)". Der Antrag, der letztlich zur Linienbestimmung führte, umfasste eine Strecke mit einer Gesamtlänge von ca. 95 km.

- 5 Die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein schlossen im Oktober 2005 eine Verwaltungsvereinbarung über die Elbquerung einschließlich Elbtunnel. Darin werden die Zuständigkeiten und die Kostenverteilung für die Planung geregelt. Gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 der Vereinbarung wird die Planfeststellung separat in Eigenverantwortung der beiden Länder durchgeführt.
- 6 Die vom Vorhabenträger zur Planfeststellung eingereichten Unterlagen lagen nach vorangegangener ortsüblicher Bekanntmachung in der Zeit vom 25. Mai 2009 bis zum 25. Juni 2009 in den Amtsverwaltungen Horst-Herzhorn, Wilstermarsch und Krempermarsch aus. Nach Durchführung des Anhörungsverfahrens wurde der Plan im Dezember 2012 und im September 2014 geändert. Die Änderungsunterlagen der ersten Planänderung lagen erneut in den vorgenannten Verwaltungen sowie zusätzlich in Glückstadt und Elmshorn, diejenigen der zweiten Änderung nur zusätzlich in Glückstadt aus.
- 7 Mit Beschluss vom 30. Dezember 2014 stellte der Beklagte den Plan für den Neubau der A 20 Nord-West-Umfahrung Hamburg, Abschnitt von der Landesgrenze Niedersachsen/Schleswig-Holstein bis B 431 fest. Im Laufe der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte den Plan durch mehrere Protokollerklärungen geändert. In der geänderten Fassung darf das Vorhaben erst verwirklicht werden, "wenn für den südwestlichen anschließenden Abschnitt auf nieder-

sächsischem Gebiet und einen sich daran anschließenden Abschnitt, der die Anbindung an das Straßennetz sicherstellt", sowie für den in nordöstlicher Richtung auf schleswig-holsteinischem Gebiet anschließenden Planungsabschnitt 7 (A 20 - Abschnitt B 431 bis A 23) vollziehbare Planfeststellungsbeschlüsse vorliegen und gegen deren Vollziehbarkeit keine Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt oder entsprechende Anträge im gerichtlichen Verfahren zurückgewiesen worden sind. Hinsichtlich der Tunnelsicherheit enthält der Planfeststellungsbeschluss zahlreiche Nebenbestimmungen, die in einer Reihe von Punkten in der mündlichen Verhandlung ergänzt und präzisiert wurden. Der Beklagte hat außerdem durch eine Planänderung die Zahl der befahrbaren Querschläge zwischen den Tunnelröhren erhöht. Die Verkehrsfreigabe darf nur erfolgen, wenn die Umsetzung der zur Erreichung des Sicherheitsniveaus erforderlichen Maßnahmen gegenüber der Planfeststellungsbehörde nachgewiesen worden ist; es ist vom Vorhabenträger mitzuteilen, ob sich neue Erkenntnisse zur Erforderlichkeit einer automatischen Brandbekämpfungsanlage ergeben haben und gegebenenfalls eine solche Anlage nachzurüsten. Hinsichtlich des FFH-Gebietes "DE 2222-321 Wettersystem in der Kollmarer Marsch" einschließlich der Erweiterungskulisse "P 2222-322" und des FFH-Gebietes "DE 2323-392 Schleswig-Holsteinisches Elbästuar" sowie des Vogelenschutzgebietes "DE 2323-401 Unterelbe bis Wedel" verneint der Planfeststellungsbeschluss erhebliche Beeinträchtigungen. In Bezug auf den Artenschutz kommt er zu dem Ergebnis, dass durch die vorgesehenen Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen sowie die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen keine Verbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG verwirklicht und keine Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erforderlich werden. Im Laufe des Gerichtsverfahrens hat der Beklagte einen Fachbeitrag zur Wasserrahmenrichtlinie zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Bewirtschaftungszielen nach §§ 27, 44 und 47 WHG vorgelegt. Dieser kommt zu dem Ergebnis, dass durch das Vorhaben keine Verschlechterungen des ökologischen Potentials und des hydromorphologischen sowie des chemischen Zustandes der Elbe zu erwarten seien und das Vorhaben auch dem Verbesserungsgebot sowie dem Trendumkehrgebot nicht entgegenstehe.

- 8 Der Fährbetrieb der Klägerin verbindet die B 495 auf beiden Elbufern und ist zwischen Cuxhaven/Brunsbüttel und Hamburg die einzige Verbindung über die Elbe. Sowohl auf niedersächsischer als auch auf schleswig-holsteinischer Seite sind die Anlegestellen in den letzten vierzig Jahren mit öffentlichen Mitteln ausgebaut worden. Zuletzt hat das Land Schleswig-Holstein 1981 die Anlegestelle Glückstadt mit einem Kostenaufwand von 28 Mio. DM verlegt. Die Vorfinanzierung des Anlegers selbst übernahm die Gemeinde Glückstadt. Die Rückzahlung durch die Klägerin hierfür erfolgte auf der Grundlage eines 20-jährigen Pachtvertrages vom 11. Dezember 1981.
- 9 Der Planfeststellungsbeschluss geht davon aus, dass sich das Verkehrsaufkommen für die Klägerin von 1 800 Kfz/24 h auf 900 Kfz/24 h halbieren werde. Einen Anspruch auf ein bestimmtes Aufkommen habe die Klägerin nicht. Die bisherige verkehrliche Situation stelle eine günstige Anbindung für die Klägerin und einen Lagevorteil dar, auf deren Fortbestand sie keinen Anspruch habe. Ein Eingriff in eine durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition liege nicht vor. Das Recht auf Gemeingebrauch umfasse nicht das Recht auf Beibehaltung einer bestimmten Verkehrslage. Das Grundeigentum der Klägerin bleibe an das öffentliche Verkehrsnetz angebunden. Werde ein Fährbetrieb unwirtschaftlich, könne sich die Frage nach einer Entschädigung stellen. Da mit der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Linienbestimmung im Januar 2003 die Planungen bekannt gewesen seien, habe sich die Klägerin auf die Änderung der Verkehrsanbindung einstellen können.
- 10 Hiergegen wendet sich die Klägerin mit ihrer fristgerecht erhobenen Klage. Sie macht im Wesentlichen geltend, durch das geplante Tunnelbauwerk werde ihr Fährbetrieb, den sie auch im öffentlichen Interesse durchführe, praktisch zum Erliegen kommen. Es sei nicht klar, von welchen Verkehrsmengen nach Errichtung des Tunnels der Vorhabenträger ausgehe. Aus der vom Vorhabenträger eingeholten Verkehrsanalyse ergebe sich, dass im Planfall über die B 495 kein Kfz-Verkehr mehr zur Elbe stattfinden werde. Es sei nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eine Entschädigung zu gewähren, da durch die Errichtung des Tunnels ein Eingriff in den ausgeübten Gewerbebetrieb erfolge, der sich durch eine ungewöhnliche Schwere auszeichne, weil er zur Existenzver-

nichtung führe. Der Standpunkt des Beklagten bedeute, dass sie, die Klägerin, mit Auslaufen des Nutzungsvertrages für den Schiffsliegeplatz Glückstadt und der strom- und schiffahrtspolizeilichen Genehmigung für den Fähranleger im Jahre 2019 den Betrieb einstellen müsse. Tatsächlich werde ein solches Szenario aber gar nicht in die Abwägung eingestellt; der Vorhabenträger gehe vielmehr jedenfalls für Gefahrgüter von einem Weiterbetrieb der Fähre aus. Im Übrigen macht die Klägerin sich das Vorbringen des Klägers in dem Verfahren 9 A 9.15 zu eigen. Dieser hält den Planfeststellungsbeschluss noch aus folgenden weiteren Gründen für rechtswidrig:

"Die Abgrenzung des Auslegungsgebietes und die Auslegungsbekanntmachung seien fehlerhaft und die ausgelegten Unterlagen unvollständig gewesen. Hinsichtlich des während des Prozesses erstellten wasserrechtlichen Fachbeitrags fehle es an der erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Es sei unzulässig, das einheitliche Vorhaben 'Elbquerung' in zwei Tunnelabschnitte aufzuteilen und die Umweltverträglichkeitsprüfung auf den schleswig-holsteinischen Tunnelteil zu begrenzen. Die zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein geschlossene Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Planung der Elbquerung habe gegen die Landesverfassung und das Landesverwaltungsgesetz verstoßen. Die Linienbestimmungsunterlagen seien unvollständig bekannt gemacht worden und die Variantenauswahl sei in diesem Verfahren fehlerhaft gewesen. Für das Vorhaben fehle es an der Planrechtfertigung, insbesondere seien weder die vorgesehene Privatfinanzierung des Tunnels noch eine klassische Finanzierung durch den Bund gesichert. Die Sicherheit des Tunnelbauwerks entspreche nicht den Vorgaben der EU-Tunnelsicherheitsrichtlinie, die ihrerseits nicht ordnungsgemäß in das deutsche Recht umgesetzt worden sei. Die erforderliche Risikoanalyse hinsichtlich der Brandsicherheit sei nicht methodengerecht durchgeführt und es sei zu Unrecht von der Anordnung einer Tunnelfeuerwehr und einer automatischen Brandbekämpfungsanlage abgesehen worden. In naturschutzrechtlicher Hinsicht sei im Bereich des Tunnelportals ein faktisches Vogelschutzgebiet mit der Leitart Nonnengans nicht berücksichtigt worden. Die Abgrenzung des FFH-Gebietes 'Wettersystem in der Kollmarer Marsch' sei räumlich falsch und bezüglich der geschützten Arten unzureichend. Das vom Beklagten eingeholte Fledermausgutachten habe wegen unzureichender Erfassungsmethoden das relevante Fledermausspektrum nicht richtig erfassen können und ein unzulängliches Schutzkonzept entwickelt. Der im

gerichtlichen Verfahren nachgereichte Fachbeitrag zur Wasserrahmenrichtlinie hätte Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung sein müssen und weise sowohl in methodischer Hinsicht als auch im Hinblick auf die Datenquellen Fehler auf."

11 Die Klägerin beantragt,

1. den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten für den Neubau der A 20 (Nord-West-Umfahrung Hamburg, Abschnitt von der Landesgrenze Niedersachsen/Schleswig-Holstein bis B 431) vom 30. Dezember 2014 in der Fassung der in der mündlichen Verhandlung vom 11. bis 13. April 2016 erklärten Ergänzungen aufzuheben,

2. hilfsweise,

a) den Planfeststellungsbeschluss um die Auflage zu ergänzen, dass die Bau(massen)transporte ausschließlich über die Trasse der A 20, Abschnitt B 431 - A 23 durchgeführt werden, wobei zugleich die aufschiebende Bedingung aufzunehmen ist, dass mit dem Bau im vorliegenden Abschnitt erst dann begonnen werden darf, wenn der Abschnitt A 20, B 431 - A 23, so weit hergestellt ist, dass der Bau(massen)transport, insbesondere des Tunnelaushubs, über diese Route erfolgen kann, oder per Schiff über die Elbe durchzuführen sind,

b) den Planfeststellungsbeschluss um die Auflage zu ergänzen, dass das Tunnelbauwerk mit einer automatischen Brandbekämpfungsanlage (ABBA) auszurüsten ist,

c) den Planfeststellungsbeschluss dahingehend zu ergänzen, dass der Klägerin eine Entschädigung dem Grunde nach für die aufgrund der Durchführung der Planung entstehenden Auswirkungen auf ihren Fährbetrieb zugesprochen bekommt.

12 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

13 Der Beklagte hält die Klage bereits für unzulässig. Durch die Planung werde die Klägerin lediglich mittelbar betroffen. Eine Entziehung einer Eigentumsposition liege nicht vor. Gewinnaussichten, Hoffnungen und Chancen unterfielen nicht

dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG. Soweit man das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb Art. 14 Abs. 1 GG zuordne, könne der Schutz nicht weiter gehen als der Schutz seiner wirtschaftlichen Grundlagen.

II

- 14 A. Die Klage ist entgegen der Auffassung des Beklagten zulässig, weil eine Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten (§ 42 Abs. 2 VwGO) nicht ausgeschlossen werden kann. Zwar vermittelt Art. 14 Abs. 1 GG der Klägerin keine gefestigte Rechtsposition, mit der sie die Beeinträchtigung ihres Fährbetriebes durch einen Elbtunnel abwehren könnte. Insbesondere wird sie nicht direkt durch eine Eigentumsentziehung in Anspruch genommen. Sie muss es daher im Grundsatz hinnehmen, wenn die umstrittene Planung eine Verschlechterung der für den Fährbetrieb bestehenden Verkehrslage herbeiführt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein etwaiges Vertrauen in den Bestand oder Fortbestand einer bestimmten Markt- oder Verkehrslage regelmäßig kein für die Fachplanung unüberwindlicher Belang (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 9. November 1979 - 4 N 1.78, 4 N 2-4.79 - BVerwGE 59, 87 <102 f.> und vom 11. Mai 1999 - 4 VR 7.99 - Buchholz 407.4 § 8a FStrG Nr. 11 S. 2 f.; Urteile vom 28. Januar 2004 - 9 A 27.03 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 59 S. 44 und vom 9. Juni 2004 - 9 A 16.03 - juris Rn. 26). Das bedeutet aber nicht, dass Anliegerinteressen rechtlich überhaupt nicht zu Buche schlagen. Sie müssen, sofern sie nicht als geringfügig ausnahmsweise außer Betracht zu bleiben haben, in die Abwägung eingestellt werden (BVerwG, Urteil vom 19. August 2004 - 4 A 9.04 - juris Rn. 13). Dies gilt erst recht dann, wenn eine Existenzgefährdung geltend gemacht wird. In einem solchen Fall ist auch ohne direkte Inanspruchnahme einer Eigentumsposition das Interesse des Gewerbetreibenden an der Erhaltung der unter Umständen mit erheblichen Eigenmitteln ausgenutzten Erwerbsquelle in der hoheitlichen Planung zu berücksichtigen und abzuwägen (BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 - 9 A 20.08 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 208 Rn. 148).

- 15 B. Die Klage ist sowohl mit ihrem auf die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Hauptantrag als auch mit den auf die Festsetzung weitergehender Schutzauflagen sowie einer Entschädigungspflicht dem Grunde nach gerichteten Hilfsanträgen unbegründet.
- 16 1. Der Planfeststellungsbeschluss hat die Auswirkungen des Vorhabens auf die Elbfähre und die damit einhergehenden Beeinträchtigungen des Gewerbebetriebes gesehen und gewürdigt. Zutreffend ist der rechtliche Ausgangspunkt der Abwägung, dass dem klagenden Fährunternehmen keine durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition entzogen und eine solche auch dann nicht verletzt wird, wenn die Verwirklichung des Vorhabens dazu führt, dass sich die Zahl der Nutzer der Fähre erheblich reduzieren wird. Bei der konkreten Bewertung des Gewichts des Belangs der Klägerin hat er zutreffend berücksichtigt, dass Planungen für eine Elbquerung bereits seit Jahrzehnten bekannt sind und bis zur Verwirklichung des Vorhabens noch ein längerer Zeitraum verbleibt, während dessen sich der Fährbetrieb auf die geänderte Situation einstellen und in der Vergangenheit getätigte Investitionen nutzen kann.
- 17 Dagegen lässt der Planfeststellungsbeschluss nicht klar erkennen, ob er von einem Fortbestand des Fährbetriebes auch nach Errichtung des Tunnels ausgeht. Es wird lediglich referiert, die Klägerin rechne mit einer Existenzgefährdung, ohne dass dies weiter aufgeklärt oder von der grundsätzlich gegebenen Möglichkeit, eine Existenzgefährdung zu unterstellen, Gebrauch gemacht wird (hierzu: BVerwG, Urteile vom 27. März 1980 - 4 C 34.79 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 34 S. 108 ff., vom 23. Januar 1981 - 4 C 4.78 - BVerwGE 61, 295 <304> und vom 9. Juni 2004 - 9 A 16.03 - juris Rn. 28; Beschluss vom 8. Oktober 2002 - 9 VR 16.02 - juris Rn. 5 f.). Dies führt gleichwohl nicht zu einem Fehler des Planfeststellungsbeschlusses. Es kann dahinstehen, ob sich seiner Begründung hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür entnehmen lassen, die Planfeststellungsbehörde hätte auch für den Fall einer Existenzgefährdung keine andere Abwägungsentscheidung getroffen, so dass auch unter Beachtung der Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 1 BvR 685/12 - (NVwZ 2016, 524 <526>) an ein ver-

fassungskonformes Verständnis von Unbeachtlichkeitsklauseln für Abwägungsfehler aufgestellt hat, die Annahme fehlender Ergebniskausalität gerechtfertigt wäre. Denn der Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat seine dort zunächst abgegebene Erklärung, er gehe davon aus, der Fährbetrieb könne auch nach Errichtung in der einen oder anderen Weise weiter geführt werden, um eine Auflage im Planfeststellungsbeschluss ergänzt, mit der dem Vorhabenträger aufgegeben wird, ein Existenzgefährdungsgutachten hinsichtlich der Klägerin einzuholen. Kommt dies zum Ergebnis einer Existenzgefährdung des Betriebes, ist der Planfeststellungsbeschluss um eine Auflage zur Entschädigung dem Grunde nach zu ergänzen. Damit hat der Beklagte nicht nur zu erkennen gegeben, dass er eine Existenzgefährdung für möglich erachtet, sondern gleichzeitig klargestellt, dass er auch dann, wenn die Klägerin nach Eröffnung des Tunnels in ihrer Existenz gefährdet ist, keine für die Klägerin günstigere Entscheidung trifft, sondern sie entschädigen will.

- 18 Die Abwägung ist auch nicht deshalb fehlerhaft, weil die Planfeststellungsbehörde die Bedeutung des Fährbetriebes für den Gefahrguttransport und den nicht autobahn-tauglichen Verkehr nicht beachtet hätte. Unabhängig davon, dass es erheblichen Zweifeln unterliegt, ob sich die Klägerin auf diese öffentlichen Belange bzw. privaten Belange Dritter - etwa unter dem Gesichtspunkt gleich gerichteter Abwägungsinteressen - berufen kann, ist der Planfeststellungsbeschluss insoweit nicht zu beanstanden. Hinsichtlich des Gefahrguttransportes verweist der Planfeststellungsbeschluss zutreffend darauf, dass vor Verkehrsfreigabe eine eigenständige Risikoanalyse nach dem "Verfahren zur Kategorisierung von Straßentunneln gemäß ADR 2007" zu erstellen ist, in der die verschiedenen Möglichkeiten, Gefahrgüter sicher zu transportieren, zu untersuchen und zu bewerten sind. Danach ist es nicht ausgeschlossen, dass der Tunnel für Gefahrgüter - gegebenenfalls unter besonderen Sicherheitsbedingungen - benutzt werden kann. Die straßenverkehrsrechtliche Prüfung für Gefahrgüter obliegt im Übrigen nicht der Planfeststellungsbehörde, sondern den Straßenverkehrsbehörden, die gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umlenken können (BVerwG, Beschluss vom 13. März 2008 - 9 VR 9.07 - Buchholz 451.91

Europ. UmweltR Nr. 33 Rn. 52). Dass der nicht autobahn-taugliche
kehr - nach Lage der Dinge kommt vor allem ein touristischer Ausflugsverkehr
in Betracht - nicht der Verwirklichung des Vorhabens entgegensteht, kann aus
dem Umstand, dass der Beklagte eine Existenzvernichtung der Klägerin in Kauf
nimmt, ohne Weiteres geschlossen werden. Das Gleiche gilt, soweit sich die
Klägerin auf Absprachen mit verschiedenen öffentlichen Stellen über die Beför-
derung von deren Mitarbeitern beruft.

- 19 2. Soweit die Klägerin inhaltsgleich mit dem Vorbringen in dem Verfahren des
Landesnaturausschusses Schleswig-Holstein im Verfahren 9 A 9.15 zahl-
reiche weitere Rügen erhebt, fehlt ihr überwiegend bereits die Rügebefugnis.
Als nicht durch die Inanspruchnahme ihres Grundeigentums und damit nur mit-
telbar Betroffene kann sie nur die Verletzung gerade sie schützender Normen
des materiellen und Verfahrensrechts sowie eine nicht ordnungsgemäße Ab-
wägung ihrer geschützten Privatbelange rügen, nicht aber eine insgesamt feh-
lerfreie Abwägung und Planung verlangen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Novem-
ber 2011 - 9 A 24.10 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 220 Rn. 12). Diese Be-
grenzung der Rügebefugnis auf subjektive Rechte steht mit Europarecht in Ein-
klang (EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683],
Kommission/Deutschland - Rn. 63). Danach kann die Klägerin im Grundsatz
rügen, ihr sei die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Ent-
scheidungsprozess durch eine fehlerhafte Öffentlichkeitsbeteiligung genommen
worden. Insoweit weist das Verfahren auch einen Fehler auf, wie sich aus den
Entscheidungsgründen des Urteils vom heutigen Tag im Verfahren 9 A 9.15
ergibt:

"Der Planfeststellungsbeschluss leidet unter einem Ver-
fahrensfehler, der zur Feststellung der Rechtswidrigkeit
und Nichtvollziehbarkeit führt.

Die Öffentlichkeitsbeteiligungen im Planfeststellungsver-
fahren und dem ihm vorgelagerten Linienbestimmungsver-
fahren weisen zwar keine Fehler auf (1. - 6.). Ebenso we-
nig ist die länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen
Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu beanstanden
(7.). Ein Verfahrensfehler liegt aber darin begründet, dass
hinsichtlich des nach Erlass des Planfeststellungsbe-
schlusses erstellten wasserrechtlichen Fachbeitrags ein

ergänzendes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durchgeführt worden ist (8.).

1. Kein Verfahrensfehler liegt darin, dass die Antragsunterlagen im Rahmen der ersten Öffentlichkeitsanhörung nicht in Glückstadt und Elmshorn ausgelegt worden sind. Nach § 17a Nr. 1 FStrG in der im Zeitpunkt der Auslegung geltenden Fassung vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833) i.V.m. § 73 Abs. 2 VwVfG waren die Planunterlagen nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung in den Gemeinden auszulegen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Umfasst sind solche Auswirkungen, die eine planerische Konfliktbewältigung gerade im anstehenden Planfeststellungsverfahren erforderlich machen können. Auf diesen im Wege einer Prognoseentscheidung ermittelten räumlichen Bereich ist die Auslegung zu erstrecken (BVerwG, Urteile vom 31. Juli 2012 - 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 32 und vom 21. November 2013 - 7 A 28.12 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 71 Rn. 20).

Gemessen hieran sind die Auslegungsorte nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat dargelegt, dass bei der ersten Auslegung 2009 keine Auswirkungen auf die Gemeinden Glückstadt und Elmshorn zu erkennen waren, die eine planerische Bewältigung erfordert hätten. Solche waren erst durch die erste Planänderung zu erwarten, die eine Planung des Transportes der Bodenmassen über das durch die Gemeinden führende Straßennetz (Baustellenverkehr) vorsah. Die Auslegung der diesbezüglichen Unterlagen ist daher auch in den von der geplanten Transportstrecke betroffenen Gemeinden Glückstadt und Elmshorn erfolgt. Die zweite Planänderung 2014 musste dagegen wegen der Aktualisierung und Ergänzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung 'Wettersystem in der Kollmarer Marsch' um das bis an die Grenze der Gemeinde Glückstadt heranrückende Erweiterungsgebiet A auch in Glückstadt ausgelegt werden, nicht aber in Elmshorn.

2. Ein Verfahrensfehler liegt auch nicht darin, dass in der Bekanntmachung zu Beginn des Beteiligungsverfahrens nicht ausdrücklich über die Feststellung der UVP-Pflicht des Vorhabens (§ 9 Abs. 1a Nr. 2 UVPG) unterrichtet worden ist. Zwar stellt diese Unterrichtung die erste förmliche Reaktion der Behörde auf den Antrag des Vorhabenträgers dar, die der Öffentlichkeit zugleich erste Anhaltspunkte geben soll, wie die zuständige Behörde das Vorhaben hinsichtlich seiner Umweltverträglichkeit und -auswirkungen einschätzt, weshalb ein bloßes Paragraphenzitat nicht den Anforderungen des § 9 Abs. 1a Nr. 2 UVPG genügt (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Januar

2016 - 4 A 5.14 - NVwZ 2016, 844 <846> = juris Rn. 34). Der Hinweis auf die UVP-Pflicht hat sich in der hier zu beurteilenden Bekanntmachung aber nicht in einem solchen Zitat erschöpft. Durch den Verweis auf 'die allgemeinverständliche Zusammenfassung nach dem UVPG' sowie insbesondere auf 'die Anhörung der Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Bauvorhabens nach § 9 Abs. 1, 1a des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung' wurde die betroffene Öffentlichkeit hinreichend über die Tatsache informiert, dass das Projekt Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist.

3. Die Auslegungsbekanntmachung wird ferner den Anforderungen des § 9 Abs. 1a Nr. 4 UVPG gerecht, wonach über die Art der möglichen Entscheidung zu unterrichten ist. Eine derartige Unterrichtung erfolgte in den drei Bekanntmachungen nicht nur durch die Überschrift der Bekanntmachung ('Planfeststellung für den Neubau der Bundesautobahn A 20 - Nord-West-Umfahrung Hamburg') und die wiederholte Verwendung der Begriffe 'Planfeststellung' und 'Planfeststellungsverfahren' im Bekanntmachungstext, sondern auch ausdrücklich jeweils durch den Hinweis unter Nr. 5): 'Die Zustellung der Entscheidung (Planfeststellungsbeschluss) ...' Dies genügt den Anforderungen des § 9 Abs. 1a Nr. 4 UVPG.

4. Ohne Erfolg bleibt die Rüge, die Unterlagen der Linienbestimmung hätten ebenfalls ausgelegt werden müssen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die Auslegung nicht alle Unterlagen umfassen, die möglicherweise zur vollständigen Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Planung erforderlich sind. Sie kann sich vielmehr - wie vorliegend - auf die Unterlagen beschränken, deren der Einzelne bedarf, um als Laie den Grad seiner Beeinträchtigung abschätzen und sich das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewusst machen zu können (BVerwG, Urteil vom 3. März 2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 Rn. 19). Auch aus den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156 S. 17) - Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL - ergibt sich nichts anderes. Inhalt und Umfang der auszulegenden entscheidungserheblichen Unterlagen richten sich gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 UVPG auch insoweit nach dem einschlägigen Fachrecht. Ausgehend hiervon mussten die Unterlagen der Linienbestimmung nicht ausgelegt werden. Die Unterlagen der nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG

UVP-pflichtigen Linienbestimmung sind vielmehr in dem Verfahren zur Linienbestimmung auszulegen und die Öffentlichkeit ist gemäß § 15 Abs. 2 UVPG in diesem Verfahren zu beteiligen.

5. Die Bekanntmachung verstößt nicht gegen § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG, der die zuständige Behörde verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu unterrichten, welche Unterlagen nach § 6 UVPG vorgelegt wurden. Soweit unter Hinweis auf die Rechtsprechung des 4. Senats zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Baurecht (BVerwG, Urteile vom 18. Juli 2013 - 4 CN 3.12 - BVerwGE 147, 206, vom 7. Mai 2014 - 4 CN 5.13 - Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 15 und vom 11. September 2014 - 4 CN 1.14 - Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 16) gerügt wird, die Unterlagen hätten nach Themenblöcken geordnet in der Bekanntmachung angegeben werden müssen, wird übersehen, dass sich die zitierte Rechtsprechung auf die ihrem Wortlaut und ihrer Struktur nach mit § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG nicht vergleichbare Vorschrift des § 3 Abs. 2 BauGB bezieht. Demgemäß hat auch der 4. Senat in seinem Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - (NVwZ 2016, 844 <846> = juris Rn. 36) bei der Erörterung der nach § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG zu stellenden Anforderungen an die Auslegungsbekanntmachung nicht auf § 3 Abs. 2 BauGB zurückgegriffen, sondern ist von einer hiervon unabhängigen Bestimmung der UVP-rechtlichen Anforderungen ausgegangen. Danach reicht zwar der bloße Hinweis auf 'entscheidungserhebliche Unterlagen' nicht aus, um den Anforderungen des § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG gerecht zu werden. Eine vergleichbare Konstellation liegt hier aber nicht vor.

Der Bekanntmachungstext zählt als entscheidungserhebliche Unterlagen den landschaftspflegerischen Begleitplan, die allgemeinverständliche Zusammenfassung nach dem UVPG, die Natura 2000-Verträglichkeitsuntersuchungen sowie den artenschutzrechtlichen Fachbeitrag auf und weist darauf hin, dass weitere naturschutzfachliche Gutachten und Untersuchungen ausliegen. Damit wurde eine aussagekräftige Aufzählung über die im Zeitpunkt der Auslegung vom Vorhabenträger vorgelegten und sich mit den Umweltauswirkungen des Vorhabens beschäftigenden entscheidungserheblichen Unterlagen gegeben, die dem § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG gerecht wird. Mit dem Hinweis auf die vorliegenden entscheidungserheblichen Unterlagen in der Auslegungsbekanntmachung wird das Ziel verfolgt, die betroffene Öffentlichkeit über alle wesentlichen vom Vorhabenträger vorgelegten umweltrelevanten Planunterlagen zu informieren und ihr dadurch einen Überblick zu verschaffen, welche Umweltbelange durch den Vorhabenträger einer Prüfung unterzogen wurden und

mit welchen Detailinformationen sie im Rahmen der Auslegung rechnen kann (so Wagner, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 9 Rn. 29). Eine vollständige Auflistung aller vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen ist nicht erforderlich (BT-Drs. 16/2494 S. 23; a.A. Hofmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG, Stand Februar 2016, § 9 Rn. 45). Aussagekräftige Angaben über die entscheidungserheblichen Unterlagen, die das Schutzgut Mensch betreffen, finden sich in den Auslegungsbekanntmachungen der ersten und zweiten Planänderung, so dass auch insoweit die Information der Öffentlichkeit durch die Bekanntmachungen erfüllt worden ist.

6. Der Planfeststellungsbeschluss ist nicht wegen Fehlern des der Planfeststellung vorgelagerten und nur unter engen Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses erheblichen Verfahrens der Linienbestimmung nach § 16 FStrG zu beanstanden (vgl. zum Verhältnis Linienbestimmung und Planfeststellung BVerwG, Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 14.12 - BVerwGE 148, 373 Rn. 31).

a) Die in der Auslegungsbekanntmachung der Linienbestimmung enthaltene Formulierung 'Die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen (Zeichnungen und Erläuterungen) liegen ... zur Einsichtnahme aus', genügt den Anforderungen, die im Linienbestimmungsverfahren zu stellen waren. § 15 Abs. 2 UVPG schreibt für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Linienbestimmungsverfahren abweichend von § 9 Abs. 3 UVPG die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung vor, ohne weitere Vorgaben für den Bekanntmachungsinhalt zu machen. Die zusätzlichen Anforderungen des § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG, wonach die Öffentlichkeit darüber zu unterrichten ist, welche Unterlagen nach § 6 UVPG vorgelegt wurden, konnten auf die Ende 2002 erfolgte Auslegungsbekanntmachung schon deswegen keine Anwendung finden, weil sie erst nach der Auslegung durch das Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) eingefügt worden sind. Weitere Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung ergaben sich im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Auslegungsbekanntmachung Ende 2002 auch nicht aus dem Europarecht. Die erstmals spezifische Angaben verlangende Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie vom 26. Mai 2003 ist erst nach dem Ende des Auslegungszeitraums verabschiedet worden und war erst zum 25. Juni 2005 umzusetzen (Art. 5 Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL).

b) Die öffentliche Bekanntmachung im Linienbestimmungsverfahren ist auch nicht deshalb fehlerhaft gewesen, weil sich die Auslegung ausweislich des Bekanntmachungstextes auf die Linienbestimmung 'von der Elbe (Landesgrenze Niedersachsen/Schleswig-Holstein)' beschränkte, während die vorangegangenen Umweltverträglichkeitsuntersuchungen sowie der Antrag auf Linienbestimmung den Abschnitt A 26 (Niedersachsen) bis westlich Bad Segeberg umfassten. Die Beschränkung der Auslegungsbekanntmachung auf den Abschnitt bis zur Elbmitte ist der auf das eigene Hoheitsgebiet begrenzten Verwaltungszuständigkeit des auslegenden Landes geschuldet. Sie war nicht geeignet, die von der Bekanntmachung ausgehende Informationsfunktion und Anstoßwirkung für die betroffene Öffentlichkeit zu mindern oder zu beeinträchtigen. Für diese war offensichtlich, dass die Linienbestimmung nicht mitten in der Elbe endete, sondern auf niedersächsischem Gebiet eine Fortsetzung finden musste. Die diese Fortsetzung betreffenden Unterlagen konnten im Straßenbauamt Itzehoe eingesehen werden, wie sich aus einem Hinweis in der vom Beklagten eingereichten Übersicht über die ausliegenden Unterlagen ergibt. Dass die Linienbestimmung in Schleswig-Holstein ihrerseits ursprünglich auf zwei Verfahren beruhte, führt, wie der Senat bereits in seinem Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 14.12 - (Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 233 Rn. 33 <insoweit nicht abgedruckt in BVerwGE 148, 373>) dargelegt hat, ebenfalls nicht auf einen Verfahrensfehler. Eine doppelte Auslegung in den später zusammengeführten Abschnitten hat der Senat dabei nicht gefordert, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass die Öffentlichkeit tatsächlich doppelt angehört worden war.

7. a) Der von Klägerseite gerügte Verstoß gegen § 9 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG SH) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. 243, 534), wonach Verträge des Landes Schleswig-Holstein mit anderen Ländern oder mit dem Bund über die Durchführung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung des Landes durch gemeinsame Behörden oder Behörden der anderen Vertragspartner der Zustimmung in Form eines Landesgesetzes bedürfen, liegt nicht vor. Die Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2005 sieht weder die Aufgabenwahrnehmung durch eine gemeinsame Behörde der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein vor noch werden Aufgaben auf das Land Niedersachsen übertragen. Der hier vorliegende Fall, dass Verwaltungsaufgaben, wie die Erbringung von Planungsleistungen, durch Behörden des Landes Schleswig-Holstein auch im Interesse eines anderen Landes

wahrgenommen werden, wird von § 9 LVwG SH nicht erfasst.

b) Ob es sich bei der Vereinbarung zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein um einen in den Anwendungsbereich des Art. 30 Abs. 2 der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses geltenden Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Juni 1990 (GVOBl. Schl.-H. S. 391, jetzt Art. 37 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 2. Dezember 2014 <GVOBl. Schl.-H. S. 344>) fallenden Staatsvertrag handelt oder ob sie - wofür einiges spricht - als bloße Verwaltungsvereinbarung zu qualifizieren ist, kann dahinstehen. Denn selbst wenn es sich um einen Staatsvertrag handelte, würde die fehlende Zustimmung der Landesregierung bzw. des Parlaments zu diesem Vertrag keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses haben. Dieser ist von dem hierzu sachlich und örtlich zuständigen Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung erlassen worden.

Auch hinsichtlich der Vereinbarung über die Organisationsformen und Maßnahmen für Planung, Bau und Betrieb des Tunnels zwischen den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen, mit der der Forderung der von dem damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch Allgemeines Rundschreiben Straßenbau (ARS) Nr. 10/2006 vom 27. April 2006 eingeführten Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln - RABT 2006 - (VkBf. 2006 S. 471) Rechnung getragen wird, dass für jeden Tunnel jeweils nur eine einzige Verwaltungsbehörde zuständig sein darf, bedarf es keiner Entscheidung, ob sie den Anforderungen des schleswig-holsteinischen Landesrechts gerecht wird. Denn eine solche Vereinbarung, die Voraussetzung für die Abnahme des Tunnelbauwerks und die Verkehrsfreigabe ist (Abschnitt 1.1.6.1. <Abs. 1> RABT 2006), gehört nicht zum Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses und betrifft damit nicht dessen Rechtmäßigkeit.

8. Ein Verfahrensfehler ist der Planfeststellungsbehörde aber bei der Ergänzung der Planfeststellungsunterlagen durch den im Laufe des gerichtlichen Verfahrens erstellten wasserrechtlichen Fachbeitrag vom 30. September 2015 unterlaufen. Hinsichtlich dieses für die Prüfung der Umweltverträglichkeit des Vorhabens wesentlichen Beitrags hätte der Beklagte eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen müssen.

a) Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 1. Juli 2015 - C-461/13 [ECLI:EU:C:2015:433], BUND/ Bundesrepublik - ist geklärt, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Richtlinie 2000/60/EG (ABl. L 327 S. 1) in der Fassung der Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 (ABl. L 226 S. 1) - Wasserrahmenrichtlinie - WRRL - verbindlicher Charakter zukommt mit der Folge, dass die Genehmigung eines konkreten Vorhabens zu versagen ist, wenn es eine Verschlechterung des Zustandes eines Oberflächengewässers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustandes eines Oberflächengewässers bzw. seines guten ökologischen Potentials und eines guten chemischen Zustandes eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet. Ferner ist geklärt, dass eine Verschlechterung des Zustandes eines Oberflächenwasserkörpers vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Wasserrahmenrichtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt.

b) Der Planfeststellungsbeschluss wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Es fehlt an einer den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs Rechnung tragenden Prüfung, ob eine vorhabenbedingte Verschlechterung des Gewässerzustandes ausgeschlossen werden kann. Eine anerkannte Standardmethode für die Beantwortung der Frage, ob es vorhabenbedingt zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Zustandes bzw. Potentials von Qualitätskomponenten eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers kommt, gibt es zwar noch nicht, sodass den Behörden bei der Entwicklung eigener Methoden ein erweiterter Spielraum zukommt. Das befreit sie allerdings nicht davon, eine Methode anzuwenden, die transparent, funktionsgerecht und schlüssig ausgestaltet ist. Unverzichtbar ist dabei, dass die angewandten Kriterien definiert werden und ihr fachlicher Sinngehalt nachvollziehbar dargelegt wird (BVerwG, Beschluss vom 2. Oktober 2014 - 7 A 14.12 - DVBl. 2015, 95 Rn. 6). Diesen Anforderungen an die Methodik der Prüfung wird der Planfeststellungsbeschluss nicht gerecht. Er geht zwar auf das Schutzgut Wasser an mehreren Stellen ein und prüft vor allem mögliche negative Auswirkungen auf das Grundwasser und das Entwässerungssystem der Marsch (PFB S. 45 ff., 149, 174, 193 ff.) und kommt zu dem Ergebnis, dass damit die Vorgaben der Richtlinie eingehalten seien (PFB S. 330). Eine dem Prüfprogramm und der Systematik der Wasserrahmenrichtlinie bzw. den §§ 27 ff. WHG gerecht werdende

Prüfung findet sich im Planfeststellungsbeschluss und den hierzu erstellten Unterlagen jedoch nicht. Die knappen Ausführungen im Planfeststellungsbeschluss zur Wasserrahmenrichtlinie lassen schon nicht erkennen, von welchem Begriff der Verschlechterung er ausgeht, geschweige denn werden die betroffenen Gewässerarten entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie bestimmt, die Qualitätskomponenten erwähnt und die Auswirkungen des Vorhabens auf sie untersucht.

c) Die erforderliche Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie ist vielmehr erst während des laufenden Gerichtsverfahrens durch den wasserrechtlichen Fachbeitrag über die 'Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Bewirtschaftungszielen nach §§ 27, 44 und 47 WHG' vom 30. September 2015 unternommen worden. Darin werden gemäß den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie die vom Vorhaben betroffenen Wasserkörper näher qualifiziert sowie ihr Zustand und ökologisches Potential anhand der verschiedenen in der Richtlinie definierten Qualitätskomponenten einschließlich der Auswirkungen des Vorhabens hierauf und auf die Bewirtschaftungsziele beschrieben und bewertet. Damit geht der Fachbeitrag hinsichtlich Gegenstand, Systematik und Ermittlungstiefe weit über die bisher erstellten Untersuchungen zu der Frage der Vereinbarkeit des Vorhabens mit der Wasserrahmenrichtlinie hinaus. Dass insoweit komplexe Überlegungen anzustellen waren, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass der Beklagte den Fachbeitrag im Laufe des Verfahrens mehrfach nachbessern musste, weil dieser die Gewässerqualität der Elbe falsch bestimmt hatte (Fließgewässer anstatt Übergangsgewässer) und die Qualitätskomponente des chemischen Zustandes Ergänzungen erforderte. Letztlich hat auch die in der mündlichen Verhandlung erklärte Änderung der Parameter der Wassereinleitung in der Nebenbestimmung 2.2.1.2 des Planfeststellungsbeschlusses gezeigt, dass die Prüfung der Frage, ob durch das Vorhaben eine Verschlechterung der Wasserqualität im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie ausgeschlossen ist, Auswirkungen auf den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses hat.

d) Der Fachbeitrag gehört damit zu den (wesentlichen) entscheidungserheblichen Unterlagen im Sinne des § 6 Abs. 1 UVPG. Da er nicht Gegenstand der ursprünglichen Öffentlichkeitsbeteiligung gewesen ist, bedurfte es zu seiner nachträglichen Einbeziehung einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 9 Abs. 1 UVPG. Dies ergibt sich aus den folgenden Überlegungen:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei der Beseitigung von Ermittlungsdefiziten und Änderungen namentlich der landschaftspflegerischen Begleitplanung und der ihr zugrunde liegenden habitat- und artenschutzrechtlichen Fachbeiträge dann keine neue Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich, wenn sich die geänderten Unterlagen auf Detailänderungen und eine vertiefte Prüfung von Betroffenheiten beschränken, ohne das Gesamtkonzept der Planung zu ändern oder zu grundlegend anderen Beurteilungsergebnissen zu gelangen (BVerwG, Urteile vom 8. Juni 1995 - 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <344 f.>, vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 Rn. 29 und vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 - BVerwGE 141, 171 Rn. 25). Für Planänderungen vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses folgt dies aus § 73 Abs. 8 Satz 1 VwVfG, wonach es ausreicht, Beteiligten und Drittbetroffenen, deren Aufgabenbereich bzw. Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt werden, die Änderung mitzuteilen. Ist der Planfeststellungsbeschluss - wie vorliegend - bereits erlassen worden, aber noch nicht bestandskräftig, kann die Behörde bei einem erkannten Fehler das Verfahren wieder aufnehmen und es (erneut) zu Ende führen. Darin liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein einheitliches Planfeststellungsverfahren, das zu einer erneuten Offenlage grundsätzlich dann nicht verpflichtet, wenn das aufgenommene Verfahren, ohne das Vorhaben zu ändern, Abwägungsfehler nur im Verhältnis zu denjenigen beseitigen soll, denen gegenüber der Planfeststellungsbeschluss noch nicht bestandskräftig geworden ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 14. November 2002 - 4 A 15.02 - NVwZ 2003, 485 <486 f.> und vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 - BVerwGE 141, 171 Rn. 25). Abgesehen von solchen Fallgestaltungen kann die Behörde nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ein ergänzendes Verfahren (§ 17c FStrG i.V.m. § 75 Abs. 1a VwVfG) durchführen, um einen von ihr nachträglich erkannten Mangel zu beheben. In diesem Verfahren ist eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 17d Satz 1 FStrG i.V.m. § 76 Abs. 1 VwVfG jedenfalls dann erforderlich, wenn der festgestellte Plan wesentlich geändert werden soll.

Unabhängig davon muss die Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 1 UVPG dann neu beteiligt werden, wenn nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses eine nach Gegenstand, Systematik und Ermittlungstiefe neue oder über die bisherigen Untersuchungen wesentlich hinausgehende Prüfung der Umweltbetroffenheiten vorgenommen wird, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens insgesamt erforderlich ist und ihren Niederschlag in einer neuen entscheidungserheblichen Unterlage über die Umweltauswir-

kungen des Vorhabens (§ 6 Abs. 1 Satz 1 UVPG) findet. So liegt es hier. Die Feststellung, dass das Vorhaben nicht gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot verstößt und dem Verbesserungsgebot sowie dem Trendumkehrgebot nicht entgegensteht, gilt für das Vorhaben in seiner Gesamtheit. Die ursprünglich ausgelegten Unterlagen konnten insoweit den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung, durch die Einbeziehung von Meinungsäußerungen und Bedenken der Öffentlichkeit zu Umweltbelangen den behördlichen Entscheidungsprozess besser und transparenter zu gestalten (vgl. jetzt Erwägungsgrund (16) der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten <ABl. L 26 S. 1> - UVP-RL), nicht erfüllen, da sie keine hinreichende Anstoßwirkung entfalteten. Der Beklagte hätte daher hinsichtlich des wasserrechtlichen Fachbeitrags vom 30. September 2015 eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen müssen.

e) Der Verfahrensfehler ist nicht deshalb gemäß § 4 Abs. 1a UmwRG n.F. i.V.m. § 46 VwVfG unbeachtlich, weil er die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflussen konnte.

Durch das Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2069) hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1a UmwRG klargestellt, dass für nicht unter § 4 Abs. 1 UmwRG fallende relative Verfahrensfehler - anders als bei absoluten Verfahrensfehlern - § 46 VwVfG gilt. Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes kann deshalb wegen eines relativen Verfahrensfehlers nicht beansprucht werden, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung der Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Zur Aufklärung dieser Frage hat das Gericht im Rahmen seiner Pflicht zur Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 VwGO) alle verfügbaren Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen. Lässt sich nicht aufklären, ob der Verfahrensfehler die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, wird eine Beeinflussung nach § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG vermutet (Kausalitätsvermutung). Damit soll sichergestellt werden, dass § 46 VwVfG in Übereinstimmung mit den Grundsätzen, die der Europäische Gerichtshof zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern in seinem Urteil vom 7. November 2013 - C-72/12 [ECLI:EU:C:2013:712], Altrip - aufgestellt hat, angewandt wird, insbesondere, dass dem Rechtsbehelfsführer in keiner Form die (materielle) Beweislast für die Frage auferlegt wird, ob die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre (BT-Drs. 18/5927

S. 10; vgl. zu Vorstehendem ausführlich BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - NVwZ 2016, 844 <847 f.>). Hieran gemessen ist der Fehler nicht unbeachtlich.

Zwar fällt die unterlassene erneute Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich des wasserrechtlichen Fachbeitrags nicht unter die in § 4 Abs. 1 UmwRG n.F. normierten absoluten Verfahrensfehler. Denn der festgestellte Verfahrensfehler ist nicht nach Art und Schwere mit den in § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG genannten Fällen vergleichbar. In Anwendung des § 4 Abs. 1a UmwRG i.V.m. § 46 VwVfG steht aber auf der Grundlage der verfügbaren Informationen nicht zur Überzeugung des Senats fest, dass dieser Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat, also die angegriffene Entscheidung ohne den Fehler nicht anders ausgefallen wäre. Dies folgt hier schon daraus, dass die Planfeststellungsbehörde selbst nach Erstellung des Fachbeitrags mehrfach Anlass gesehen hat, den Fachbeitrag zu überarbeiten und zu ändern, und im Rahmen dieser Überarbeitungen zu der Erkenntnis gekommen ist, dass die wasserrechtlichen Nebenbestimmungen über die Einleitungsparameter des Prozesswassers in die Elbe im Planfeststellungsbeschluss einer grundsätzlichen Revision bedürfen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass im Rahmen der durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung zusätzliche Gesichtspunkte zur Sprache gekommen wären, die eine (weitere) Änderung des Fachbeitrags und des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge gehabt hätten.

f) Der festgestellte Fehler führt nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, weil die wasserrechtliche Prüfung und die hierauf bezogene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht die Gesamtkonzeption der Planung berühren (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 5. März 1997 - 11 A 25.95 - BVerwGE 104,123 <129>) und in einem ergänzenden Verfahren mit nachfolgender erneuter Sachentscheidung, die in einer Aufhebung, Änderung oder Bestätigung des Planfeststellungsbeschlusses bestehen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - 4 C 19.95 - BVerwGE 102, 358 <365>), nachgeholt werden können. Es hat daher nach § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG mit der Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit sein Bewenden. Die Anwendung von § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG steht auch mit Unionsrecht in Einklang, wie der Senat bereits zu § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG entschieden hat (BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2011 - 9 A 31.10 - BVerwGE 141, 282 Rn. 36). Hierauf wird verwiesen. Es ist kein Gesichtspunkt ersichtlich, der eine andere Beurteilung rechtfertigen könnte; der Anregung, die Frage

dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, war daher nicht zu folgen.

g) Der Beklagte hat somit ein ergänzendes Verfahren im Sinne von § 17d FStrG i.V.m. § 75 Abs. 1a, § 76 VwVfG mit einer (erneuten) Öffentlichkeitsbeteiligung bezüglich des wasserrechtlichen Fachbeitrags durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist zur Klarstellung anzumerken, dass der die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit feststellende Ausspruch des vorliegenden Urteils die gegenüber anderen Betroffenen eingetretene Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses nicht berührt. Sie können daher gegen die erneute Entscheidung im ergänzenden Verfahren nur dann klageweise vorgehen, wenn diese in einer Änderung des Vorhabens besteht und soweit sie dadurch erstmals oder weitergehend als durch den Planfeststellungsbeschluss betroffen werden. Der Kläger kann gegen die Entscheidung im ergänzenden Verfahren geltend machen, dass die vom Gericht festgestellten Mängel nach wie vor nicht behoben seien, mit Blick auf die Rechtskraft des Feststellungsurteils jedoch nicht, dass der Planfeststellungsbeschluss über die Beanstandung des Gerichts hinaus an weiteren Fehlern leidet. Sollte das ergänzende Verfahren mit einer Planänderung abschließen, kann der Kläger außerdem rügen, dass dadurch Umweltbelange erstmals oder stärker als bisher berührt seien (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2014 - 9 A 4.13 - BVerwGE 149, 31 Rn. 28 m.w.N.)."

- 20 Der festgestellte Verfahrensfehler, den die Klägerin nach § 4 Abs. 3 UmwRG im Grundsatz ebenso wie eine anerkannte Umweltvereinigung rügen kann, führt gleichwohl nicht zum Erfolg ihrer Klage. Die wasserrechtlichen Prüfung des Vorhabens und die hierauf bezogene nachzuziehende Öffentlichkeitsbeteiligung berühren nicht die Gesamtkonzeption der Planung, wie im Urteil vom heutigen Tag im Verfahren 9 A 9.15 im Einzelnen dargelegt worden ist. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die unterbliebene Öffentlichkeitsbeteiligung bei der wasserrechtlichen Prüfung die Entscheidung in der Sache in Bezug auf die Behandlung dieses Umweltbelangs beeinflusst hat, und deswegen auf die Klagen der Umweltvereinigungen die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des angegriffenen Beschlusses festzustellen war, ist doch im Sinne des § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG auszuschließen, dass das Vorhaben wegen der nachzuziehenden wasserrechtlichen Prüfung gar nicht oder nicht an der vorgesehenen Stelle verwirklicht werden könnte. Ein Verstoß gegen Verfahrensrecht, der

sich nicht als absoluter Verfahrensverstoß im Sinne des § 4 Abs. 1 UmwRG darstellt und bezogen auf die Klägerin die Entscheidung nicht im Sinne des § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG beeinflusst haben kann, kann der Anfechtungsklage aber nicht zum Erfolg verhelfen. Dieser für die Eigentumsinanspruchnahme entwickelte Grundsatz beansprucht Geltung erst Recht dann, wenn eine nicht unter dem Schutz des Art. 14 GG stehende Rechtsposition in Frage steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. August 2009 - 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 24 m.w.N.). Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Dezember 2015 - 1 BvR 685/12 - (NVwZ 2016, 524) zu den Anforderungen an ein verfassungskonformes Verständnis von Fehlerunbeachtlichkeitsklauseln für Abwägungs- und Verfahrensfehler ergibt sich nichts anderes. Danach kann die Ergebnisrelevanz eines Abwägungsfehlers nur verneint werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür nachweisbar sind, dass die Planfeststellungsbehörde gleichwohl die gleiche Entscheidung getroffen hätte. Dies ist hier bezogen auf die Klägerin ohne Weiteres zu bejahen. Die Planfeststellungsbehörde hat in Ansehung des in der mündlichen Verhandlung erörterten Verfahrensfehlers keinen Zweifel aufkommen lassen, dass sie an den Planungen festhält und den Verfahrensfehler in einem ergänzenden Verfahren heilen wird.

- 21 Auch bei der Festlegung der Trasse sind keine Fehler unterlaufen, auf die sich die Klägerin berufen könnte, wie sich ebenfalls aus den Entscheidungsgründen des Urteils vom heutigen Tag im Verfahren 9 A 9.15 ergibt:

"Die Auswahlentscheidung für den nördlichen Elbquerungskorridor und die planfestgestellte Variante, die zur Elbquerung bei Glückstadt führt, ist auch nicht aus anderen Gründen zu beanstanden. Insbesondere sind in der Umweltverträglichkeitsuntersuchung und in der Abwägungsentscheidung des Beklagten die Elbquerungsbereiche einschließlich der niedersächsischen Seite einbezogen und die Umweltauswirkungen der verschiedenen Varianten untersucht und verglichen worden. Dass sich dem Beklagten auch unter Berücksichtigung der Verkehrswirksamkeit der Varianten, ihrer wirtschaftlichen Folgen sowie ihrer Auswirkungen auf die Schutzgüter Mensch, Landschaftsbild und Natur eine andere, die Kremper und die Kollmarer Marsch umgehende Elbquerungsstelle im nördlichen Korridor hätte aufdrängen müssen, ist nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich."

- 22 Dass sich bei einer weiter südlich oder weiter nördlich gelegenen Elbquerungsstelle die Frage der Existenzgefährdung der Klägerin nicht oder nicht in gleicher Schärfe gestellt hätte, ist weder von ihr dargetan noch angesichts der Weiträumigkeit der durch das Vorhaben aufgenommenen Verkehre sonst ersichtlich.
- 23 C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

RinBVerwG Buchberger
ist wegen Eintritts in den
Ruhestand an der Unterschrift
gehindert.
Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Bick

Steinkühler

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 60 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Steinkühler