

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

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

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

48 Das Vorstehende gilt in gleicher Weise für den Ende 2014 neu aufgestellten Flächennutzungsplan. Auch insoweit wird ausdrücklich auf die Ergebnisse des Runden Tisches Bezug genommen und auf ein frühestmögliches Abrücken der Trasse von der Neuenlander Straße sowie einen optimalen Lärmschutz für das Wohngebiet Huckelriede hingewiesen (vgl. Deputationsvorlage Nr. 18/(S) vom 20. November 2014 S. 3 sowie Begründung vom 4. Dezember 2014 S. 55).

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

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

56 Dem steht entgegen der Auffassung der Kläger nicht entgegen, dass die Darstellung der B 6n als Flughafen-Untertunnelungsvariante (einschließlich des Anschlusspunktes auf dem ehemaligen Hornbachgelände) schon in sämtlichen Fassungen des Flächennutzungsplans 1983 enthalten war, woraus die Kläger ableiten wollen, dass ein Widerspruch im Dezember 2014 nicht mehr zulässig gewesen sei. Denn der Widerspruch wurde im Zusammenhang mit der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für ganz Bremen erhoben. Diese Neuaufstellung erfolgte, um den Plan an die veränderten städtebaulichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Im Laufe der Zeit hatten sich "aufgrund gesellschaftlicher und globaler Rahmenbedingungen, veränderter städtebaulicher Situationen, planerischer Erfordernisse und Ziele in nahezu allen Flächenkategorien Änderungsbedarfe und neue Anforderungen ergeben" (vgl. Deputationsvorlage Nr. 18/(S) vom 20. November 2014 S. 1 sowie Begründung vom 4. Dezember 2014 S. 7 f.). Eine derartige Neuaufstellung wird nur in sehr großen Zeitabständen vorgenommen, in Bremen zuletzt in den Jahren 1967 und 1983 (ebd. S. 7). Da ihr regelmäßig - und so auch hier - eine völlig neue Abwägung zugrunde liegt, muss der Fachplanungsträger die Möglichkeit haben, Darstellungen auch dann zu widersprechen, wenn sie in derselben Weise auch schon in Vorgängerfassungen enthalten waren. Andernfalls würde eine Bindung über viele Jahrzehnte bestehen; auch käme es zu einem unübersichtlichen Durcheinander, weil man stets die Darstellungen in verschiedenen, unter Umständen lange zurückliegenden Fassungen vergleichen müsste (ähnlich Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB Kommentar, 14. Aufl. 2019, § 7 BauGB Rn. 24).

57 Soweit die Kläger gegen die Wirksamkeit des Widerspruchs anführen, auch die Deputation habe den Widerspruch für "nicht hinreichend begründet gehalten", missverstehen sie deren Stellungnahme. Die Deputation empfahl auf den Widerspruch, den Entwurf unverändert zu lassen, weil bereits in der 19. Änderung dargestellt sei, dass "die dargestellte Variante nur der Ausgangspunkt für weitere Genehmigungsverfahren ist, in denen die genauere Konkretisierung erfolgt". Sie ging folglich deshalb von einem unbegründeten Widerspruch aus, weil sie keinen Verstoß gegen das gesamträumliche Konzept des Flächennutzungsplans erkennen konnte (s. hierzu bereits oben unter a) bb)).

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