

Sachgebiet: BVerwGE: ja  
Baurecht Fachpresse: ja  
Wegerecht  
Kommunalrecht  
Umweltrecht

#### Rechtsquellen:

FStrG § 17 Satz 2, § 17a Nr. 7, § 17e Abs. 6  
BauGB § 7 Satz 1, 3 und 4, § 38 Satz 1 und 2  
BBauG § 2 Abs. 5, § 7  
UVPG § 5 Satz 1, § 6 Abs. 3, § 9 Abs. 1b  
BremVerf Art. 143, Art. 144 Satz 2, Art. 148 Abs. 1

#### Stichworte:

Planfeststellung; Umweltverträglichkeitsprüfung; Scoping; Anstoßwirkung; Präklusion; öffentlicher Planungsträger; Flächennutzungsplan; Masterplan; informelle Planung; Beteiligungsverfahren; Anpassungspflicht; Gemeinde; Widerspruch; Entwicklungsgebot; gesamträumliches Entwicklungskonzept; Identität von öffentlichem Planungsträger und Gemeinde; gemeindliche Planungshoheit; gesamtplanerische Steuerungskraft; Bindung an den Flächennutzungsplan; Verzicht auf Widerspruch; veränderte Sachlage; abweichende Planung; Einvernehmen; nachträglicher Widerspruch; Abschnittsbildung; Variantenauswahl; Grobanalyse; Alternativlösung; nachträgliche Änderung; Überprüfung des Variantenvergleichs; Null-Variante; Ermittlungsdefizit; Abwägungsmangel; Lärm; Summenpegel; passiver Schallschutz; Unbewohnbarkeit.

#### Leitsätze:

1. Die in § 7 BauGB normierte Bindung öffentlicher Planungsträger an den Flächennutzungsplan im Fall des unterlassenen Widerspruchs 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.

2. Die Anpassungspflicht des § 7 Satz 1 BauGB schützt nicht nur die Planungshoheit der Gemeinde, sondern auch den objektiven Belang einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Der durch die enteignende Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses Betroffene kann sich auf eine Verletzung der Anpassungspflicht durch den öffentlichen Planungsträger berufen.

3. Die Kompetenz, ein Einvernehmen mit dem öffentlichen Planungsträger über eine von dem Flächennutzungsplan abweichende Planung herzustellen, steht allein dem für Aufstellung und Änderung des Flächennutzungsplans zuständigen Gemeindeorgan zu. Das Einvernehmen über eine Abweichung vom bisherigen gemeindlichen Planungskonzept muss aus Gründen der Rechtsklarheit

durch eine förmliche Änderung des Flächennutzungsplans nach außen erkennbar dokumentiert werden.

4. Vom Flächennutzungsplan abweichende Planungsvorstellungen und -ziele, die nur in informellen Planungen (z.B. einem „Masterplan“) zum Ausdruck gebracht werden, stellen keine Veränderung der Sachlage im Sinne von § 7 Satz 3 BauGB dar.

Urteil des 9. Senats vom 24. November 2010 - BVerwG 9 A 13.09



# BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

BVerwG 9 A 13.09

Verkündet  
am 24. November 2010  
Jakob  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

1. des Herrn Dr. Hans Plate,  
Neuenlander Straße 131, 28201 Bremen,
2. der Frau Rosemarie Kaufmann,  
Nollendorfer Straße 84, 28201 Bremen,
3. des Herrn Wolfgang Uhe,  
Kattenturmer Heerstraße 47, 28277 Bremen,

Kläger,

- Prozessbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Dr. Andreas Reich,  
Hollerallee 67, 28209 Bremen -

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen,  
vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa,  
Ansgaritorstraße 2, 28195 Bremen,

Beklagte,

- Prozessbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernhard Stürer,  
Schützenstraße 21, 48143 Münster -

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 10. November 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Storost,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und Domgörgen,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher

am 24. November 2010 für Recht erkannt:

Der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 7. April 2009 ist rechtswidrig und darf nicht vollzogen werden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 7. April 2009 für den Teilabschnitt 2/2 der Bundesautobahn A 281 zwischen Neuenlander Ring und Kattenturmer Heerstraße in Bremen.
- 2 Der Neubau der A 281 soll eine Eckverbindung zwischen der nordöstlich der Stadt Bremen verlaufenden A 27 und der südwestlich der Stadt Bremen verlaufenden A 1 herstellen und insbesondere die Anbindung des südlich der Weser gelegenen Güterverkehrszentrums Bremen an das überregionale Verkehrsnetz gewährleisten. Der Bauabschnitt 1 des fünf Bauabschnitte umfassenden Gesamtprojekts steht seit 1995 unter Verkehr, die jeweils ersten Teilabschnitte der Bauabschnitte 3 und 2 sind dem Verkehr Ende Januar 2008 übergeben worden.

- 3 Der planfestgestellte 1,6 km lange Teilabschnitt 2/2 soll westlich des Neuenlander Rings in Hochlage an den Teilabschnitt 2/1 anschließen, zwischen dem Betriebsgelände der Firma AIRBUS (EADS) und dem Gewerbegebiet Neuenlander Straße verlaufen und am östlichen Bauende auf die Neuenlander Straße einschwenken. Dort ist die Einmündung der A 281 in ein Trogbauwerk vorgesehen, mit dem die Neuenlander Straße schon heute auf vier Fahrspuren die Kattenturmer Heerstraße unterquert, bevor sie als Autobahnzubringer in östlicher Richtung planfrei zur Anschlussstelle Arsten der A 1 verläuft. Ein 5. Bauabschnitt „Neuenlander Straße/A 281 bis Anschlussstelle Brinkum/A 1“ ist als Bundesstraße B 6n für die Aufnahme des Verkehrs zwischen der A 281 und der A 1 in und aus südwestlicher Richtung geplant. Bis zu dessen Verwirklichung soll der Verkehr zur Anschlussstelle Brinkum über die Kattenturmer Heerstraße geführt werden.
- 4 Um bis zur Fertigstellung des 5. Bauabschnitts den vorhandenen Knotenpunkt Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße von dem Verbindungsverkehr mit der A 1 in und aus südwestlicher Richtung zu entlasten, ist im planfestgestellten Teilabschnitt ein Abzweig von der A 281 über eine so genannte Querspange zur Kattenturmer Heerstraße vorgesehen. Damit die in Ost-West-Richtung verlaufende Fahrspur der Querspange sowie die in West-Ost-Richtung verlaufende Fahrspur der Neuenlander Straße von der A 281 überquert werden können, steigt die Autobahntrasse vor dem Anschluss an die Neuenlander Straße an und wird dann wieder auf Geländeneiveau gesenkt.
- 5 Der Kläger zu 1 ist Eigentümer des Grundstücks Neuenlander Straße 131, auf dem sich ein von ihm bewohntes historisches Hofgebäude und weitere landwirtschaftliche Gebäude befinden. Das Grundstück wird durch das Vorhaben mit seiner gesamten Fläche von 6 390 m<sup>2</sup> in Anspruch genommen.
- 6 Die Klägerin zu 2 ist Eigentümerin des Grundstücks Nollendorfer Straße 84, das mit einem von ihr bewohnten Reihenhaus bebaut ist. Das Grundstück liegt nördlich der Autobahntrasse in einem Bereich, in dem diese nach Überquerung der Querspange noch deutlich über Geländeneiveau verlaufen soll. Der Klägerin

wurde durch den Planfeststellungsbeschluss Anspruch auf passiven Schallschutz dem Grunde nach zugesprochen.

- 7 Der Kläger zu 3 ist Eigentümer des mit einem von ihm bewohnten Reihenendhaus bebauten Grundstücks Kattenturmer Heerstraße 47, das in unmittelbarer Nähe des geplanten Anschlusses der Querspange an die Kattenturmer Heerstraße liegt. Auch ihm wurde durch den Planfeststellungsbeschluss Anspruch auf passiven Schallschutz dem Grunde nach zugesprochen.
  
- 8 Die Planungen für eine Fernstraßenverbindung der Häfen links der Weser mit der A 1 reichen bis 1960 zurück. In dem am 14. Juni 1983 von der Stadtbürgerschaft der Stadtgemeinde Bremen beschlossenen Flächennutzungsplan für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen wird eine Eckverbindung zwischen der A 27 und der A 1 dargestellt, die im hier streitigen Bereich im Zuge der Neuenlander Straße zum Knotenpunkt Kattenturmer Heerstraße führt. Nach Süden ist etwa auf Höhe des Grundstücks Neuenlander Straße 113 A (Hornbach-Grundstück) ein Abzweig vorgesehen, der unter dem Gelände des benachbarten Flughafens hindurchführt. Auf dieser Grundlage erfolgte im Jahr 1984 die Linienbestimmung. In der im Dezember 2000 beschlossenen 40. Änderung des Flächennutzungsplans wurde der westlich gelegene Teilabschnitt 2/1 von der ursprünglichen Trassenführung auf der Neuenlander Straße südlich abgerückt. Für den streitgegenständlichen Bereich ist eine solche Änderung der Trassenführung im Flächennutzungsplan weder damals noch in der Folgezeit erfolgt. Im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ist der Teilabschnitt 2/2 in der Kategorie des vordringlichen Bedarfs ausgewiesen und der geplante 5. Bauabschnitt als weiterer Bedarf mit Planungsrecht eingestuft.
  
- 9 Im Jahre 2000 wurde durch den Vorhabenträger eine konzeptionelle Untersuchung zur Führung der A 281 im streitgegenständlichen Bereich östlich des Knotenpunktes Neuenlander Ring/Neuenlander Straße in Auftrag gegeben. Im Rahmen der Untersuchung verglich und bewertete das beauftragte Ingenieurbüro zwei Nordvarianten, eine Mittelvariante und eine Südvariante im Hinblick auf die Zielfelder Verkehr, Städtebau und Siedlungsraum, Umfeldverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Realisierung. Im Ergebnis schnitt die Südvariante am

besten ab. Die ursprüngliche Planung dieser Variante sah vor, die Trasse der A 281 durch einen Umbau des vorhandenen Trogbauwerks unterirdisch an die Neuenlander Straße anzuschließen und sie außerdem über einen Abzweig vor dem Anschluss an die Neuenlander Straße östlich um das Flughafengelände herum- und sodann nach Süden zu führen.

- 10 Der Bremer Senat stimmte in seiner Sitzung vom 23. September 2003 auf der Grundlage einer Entwurfsfassung des im März 2004 veröffentlichten Endberichts der konzeptionellen Untersuchung (Verkehrsuntersuchung 2003/2004) der vorgeschlagenen Südvariante zu und beauftragte die Verwaltung, über diese Variante mit dem Bund zu verhandeln. Im Laufe der Verhandlungen forderte der Bund, die Trasse im östlichen Bereich umzuplanen, um eine Kostensenkung bei dem Trassenübergang zur Trogstrecke zu erreichen und bautechnische Risiken für das Trogbauwerk zu senken. Der Umbau des Trogbauwerks wurde daraufhin von der Beklagten aufgegeben und der oberirdische Anschluss der Trasse an die Neuenlander Straße sowie die so genannte Querspange zur Kattenturmer Heerstraße geplant.
- 11 Im Rahmen des auf Antrag des Vorhabenträgers vom 12. Dezember 2006 eingeleiteten Planfeststellungsverfahrens lagen die Planunterlagen in der Zeit vom 7. Februar 2007 bis zum 6. März 2007 zur Einsichtnahme aus, nachdem die Planauslegung vorher ortsüblich bekannt gemacht und dabei auf die Möglichkeit, fristgebunden Einwendungen zu erheben, sowie die Rechtsfolgen verspäteter Einwendungen hingewiesen worden war.
- 12 Sämtliche Kläger erhoben fristgerecht Einwendungen gegen das Vorhaben. Der Kläger zu 1 machte geltend, seine Belange seien in existentieller Weise betroffen, denn die Trasse verlaufe komplett über sein Grundstück, so dass er buchstäblich von Haus und Hof vertrieben werde. Die Klägerin zu 2 rügte, mit der Knotenpunktvariante habe man alle Vorteile der Südvariante für den geplanten Abschnitt aufgegeben. Die Autobahn rücke in Hochlage direkt an die Wohnbebauung in Huckelriede heran. Der Kläger zu 3 wendete ein, durch den Anschluss der Querspange an die Kattenturmer Heerstraße werde es an seinem Haus zu erheblichen Lärmbelastungen und Luftverschmutzungen kommen. Die

vorgesehene Lärmschutzwand werde den Lärm in den oberen Etagen noch verstärken.

- 13 Die erhobenen Einwendungen wurden in mehreren Terminen erörtert. Aufgrund der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens und eines so genannten Runden Tisches wurden Änderungen in die Planfeststellungsunterlagen eingearbeitet. Im Wesentlichen waren dies die Verwendung offenporigen Asphalts auf Teilen der Fahrbahn, die Verbreiterung des Troges und Änderungen an den Lärmschutzwänden.
- 14 Am 7. April 2009 stellte die Beklagte den Plan für den Neubau der Bundesautobahn A 281, Bauabschnitt 2/2 zwischen Neuenlander Ring und Kattenturmer Heerstraße und die Änderung des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Januar 2002 hinsichtlich des Übergangs vom Teilabschnitt 2/1 fest. Alle nicht erledigten privaten Einwendungen wurden zurückgewiesen:
- 15 Die planfestgestellte Südvariante habe sich eindeutig als vorzugswürdig erwiesen. In der konzeptionellen Untersuchung (Verkehrsuntersuchung 2003/2004) habe sie bereits beim ungewichteten Vergleich der Zielerreichung in fast allen Zielfeldern am besten abgeschnitten. Lediglich im Zielfeld Wirtschaftlichkeit sei die Zielerreichung bei den Nordvarianten geringfügig höher gewesen. Bei der gewichteten Sensitivitätsanalyse sei festzustellen, dass die Südtrasse in allen Gewichtungsvarianten klar die beste Bewertung erhalten habe. Die Überarbeitung des Anschlusses der Trasse habe zwar negative Auswirkungen auf das Zielfeld Städtebau, die sich aber auf einen kurzen Abschnitt der Neuenlander Straße und einen etwas größeren Grundstücksverbrauch bei Privatgrundstücken beschränkten. Dem stünden Kosteneinsparungen von 16,4 Mio. € oder 34 % der Gesamtbaukosten und die Verringerung bautechnischer Risiken gegenüber.
- 16 Zur Notwendigkeit der Querspange führt der Planfeststellungsbeschluss aus, der Knotenpunkt Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße könne die Überlagerung bestehender und hinzukommender Verkehrsströme durch die Anbindung der A 281 nicht aufnehmen. Es komme zu langen Rückstaus, die bis auf



die Autobahn reichen würden. Über die zukünftige Lage des 5. Bauabschnitts von der Neuenlander Straße bis zur Anschlussstelle Brinkum der A 1 könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Aussage getroffen werden. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa habe erreicht, dass die Querspange zunächst nur für eine Übergangszeit gebaut und nach Inbetriebnahme des 5. Bauabschnitts teilweise zurückgebaut werde. Mit diesem vom Bund mitgetragenen Verfahren könne der temporären Notwendigkeit der Querspange genauso Rechnung getragen werden wie den Anliegen der Anwohner. Es sei außerdem vom Bremischen Senat beschlossen worden, die Trasse des 5. Bauabschnitts in anwohnersensiblen Bereichen unterirdisch zu führen.

- 17 Mit ihrer Klage rügen die Kläger im Wesentlichen Folgendes: Ein eigener Verkehrsbedarf für den planfestgestellten Abschnitt ergebe sich nur, weil der ursprünglich vorgesehene östliche Anschluss des Teilabschnitts 2/1 nicht fertig gestellt worden sei. Wäre dies geschehen, hätte man den Verkehr bis zur Entscheidung über den 5. Bauabschnitt auf der Neuenlander Straße bis zum Autobahnzubringer Arsten führen können. Die Trasse hätte nicht ohne Änderung des Flächennutzungsplans aus dem Jahr 1983 festgestellt werden dürfen. Die Variantenabwägung habe den notwendigen Zusammenhang zwischen dem jetzt planfestgestellten und dem 5. Bauabschnitt ausgeblendet und lasse jede Abwägung im Hinblick darauf vermissen, dass die Querspange nur einem vorübergehenden Zweck diene. Der Kreuzungsbereich Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße könne auch ohne Enteignungen optimiert werden; die Querspange sei dann verzichtbar. Der Planfeststellungsbeschluss habe nicht berücksichtigt, dass die Kattenturmer Heerstraße voraussichtlich mit einem ganztägigen Lkw-Fahrverbot belegt werde, obwohl dies schon im Anhörungstermin vorgetragen worden sei. Angesichts der Vorbelastung durch den Fluglärm hätte für die Beurteilung der Lärmbeeinträchtigungen eine Summenpegelbetrachtung angestellt werden müssen.
- 18 In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte den Planfeststellungsbeschluss um zusätzliche Maßnahmen passiven Lärmschutzes für den Kläger zu 3 ergänzt.

19 Die Kläger beantragen,

den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 7. April 2009 aufzuheben,

hilfsweise,

für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären.

20 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

21 Sie tritt dem Vortrag der Kläger entgegen und verteidigt die getroffene Entscheidung.

## II

22 Die Klage ist mit ihrem Hilfsantrag begründet. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss in der Fassung der in der mündlichen Verhandlung vorgenommenen Ergänzungen leidet an Rechtsfehlern, die die Kläger in ihren Rechten verletzen und die Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit rechtfertigen. Der Hauptantrag, mit dem die Kläger die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses begehren, bleibt dagegen ohne Erfolg.

23 A. Dem Planfeststellungsbeschluss kommt, da er Grundlage der nachfolgenden Enteignung ist (§ 19 Abs. 1 FStrG), enteignungsrechtliche Vorwirkung zu. Daher hat der Kläger zu 1, dessen durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Grundeigentum Neuenlander Straße 131 für das Planvorhaben vollständig in Anspruch genommen werden soll, einen Anspruch darauf, von einer Entziehung seines Grundeigentums verschont zu bleiben, die nicht dem Wohl der Allgemeinheit dient, insbesondere nicht gesetzmäßig ist (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG), und auf eine dahingehende umfassende gerichtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses.

- 24 Der Anspruch des von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung Betroffenen auf gerichtliche Überprüfung des Plans auf seine objektive Rechtmäßigkeit (sog. Vollüberprüfungsanspruch) unterliegt allerdings Einschränkungen. Danach führt nicht jeder objektiv-rechtliche Fehler, der einer Planung anhaftet, zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit. Diese Rechtsfolgen scheiden vielmehr aus, wenn und soweit der geltend gemachte Rechtsfehler für die Eigentumsbetroffenheit des Klägers aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht erheblich, insbesondere nicht kausal ist (Urteil vom 12. August 2009 - BVerwG 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 24).
- 25 Die nicht durch die Inanspruchnahme ihrer Grundstücke und damit nur mittelbar betroffenen Kläger zu 2 und 3 können dagegen 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.
- 26 B. Die Planfeststellung leidet nicht an Verfahrensfehlern.
- 27 1. Entgegen der Auffassung der Kläger sind die Anforderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eingehalten worden.
- 28 Die allgemein verständliche Zusammenfassung verzichtet unter Hinweis auf nicht ausgelegte Voruntersuchungen auf eine umfassende Darstellung der Raumbewertung in Kartenform und beschränkt sich auf eine mehrseitige textliche Beschreibung. Dies ist ebenso wenig zu beanstanden wie der Verweis auf den landschaftspflegerischen Begleitplan für die Darstellung des Schutzguts Tiere und Pflanzen. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 UVPG verlangt eine Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens, die nach § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 1 UVPG Bestandteil der im Beteiligungsverfahren ausgelegten Unterlagen sein muss. Damit macht das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung zwar bestimmte inhaltliche Vorgaben, stellt dem Vorhabenträger aber frei, in welcher Form er die entsprechenden Unterlagen vorlegt. Hieran ändert auch das Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Stra-

Benplanung nichts. Zum einen verlangt es entgegen der Behauptung der Kläger nicht „für alle Schutzgüter das Vorliegen von Bestandskarten zur aktuellen Situation“, zum anderen handelt es sich bei dem Merkblatt nicht um eine rechtsverbindliche Vorgabe, sondern lediglich um eine Arbeitshilfe.

- 29 Auch die übrigen Angriffe verfangen nicht. Der Vorwurf der Kläger, die 1994 durchgeführte Umweltverträglichkeitsstudie habe sich mit veralteten Linienführungen befasst, trifft zwar zu. Die Kläger verkennen aber, dass mit der allgemein verständlichen Zusammenfassung und dem landschaftspflegerischen Begleitplan Unterlagen zur jetzigen Vorzugstrasse erarbeitet und ausgelegt worden sind, die ihrerseits den Anforderungen der §§ 6 und 9 UVPG genügen.
- 30 Dass der Scoping-Termin erst nach der Erstellung der Untersuchung der Hauptvarianten durchgeführt worden ist, begegnet keinen Bedenken. Abgesehen davon, dass Rechte Dritter durch einen Verzicht oder die Art und Weise der Durchführung nicht tangiert werden (Urteil vom 9. November 2006 - BVerwG 4 A 2001.06 - BVerwGE 127, 95 Rn. 26), ist die Durchführung des Scopings im vorliegenden Fall nicht zu beanstanden. Das Scoping dient der Unterrichtung des Vorhabenträgers über den Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens. Es ist gesetzlich nicht generell vorgeschrieben, sondern findet nur statt, sofern der Vorhabenträger darum ersucht oder die zuständige Behörde es für erforderlich hält (§ 5 Satz 1 UVPG). Hieraus folgt, dass das Scoping sowohl vor als auch nach Einreichung des bereits eine Alternativenabwägung enthaltenden Plans bei der Anhörungsbehörde durchgeführt werden kann.
- 31 2. Keinen verfahrensrechtlichen Bedenken begegnet es, dass der angefochtene Planfeststellungsbeschluss den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Januar 2002 für den vorangegangenen Teilabschnitt 2/1 bezogen auf dessen östliches Endstück mit dem Anschluss an die Neuenlander Straße geändert hat. Nach § 17 Satz 4, § 17d FStrG i.V.m. § 76 Abs. 3 BremVwVfG bedarf es für Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung vor Fertigstellung des Vorhabens keines Anhörungsverfahrens und keiner öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses. Der Teilabschnitt 2/1 war zum Zeitpunkt der Änderung

noch nicht fertig gestellt, da es an dem planfestgestellten Anschluss an die Neuenlander Straße fehlte. Die auf diesen Anschluss begrenzte Planänderung war auch von unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 76 Abs. 3 BremVwVfG, so dass die genannten Verfahrenserleichterungen eingreifen. Abgesehen davon genügte das Verfahren auch den strengeren Anforderungen einer wesentlichen Planänderung, da die Änderung des Teilabschnitts 2/1 von Anfang in das Verfahren zum Teilabschnitt 2/2 integriert war und dadurch alle Verfahrensschritte durchlaufen hat.

- 32 C. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet jedoch an materiellrechtlichen Fehlern, die zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen.
- 33 1. Der Planfeststellungsbeschluss ist rechtswidrig, weil er gegen das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB verstößt.
- 34 a) Entgegen der Auffassung der Beklagten sind die Kläger mit ihrer Rüge, das Vorhaben widerspreche dem Flächennutzungsplan, nicht präkludiert. Zwar haben sie eine Verletzung des Flächennutzungsplans durch das Vorhaben nicht in ihren Einwendungsschreiben gerügt. Sie sind mit ihren im Klageverfahren insoweit erstmals erhobenen Rügen gleichwohl nicht ausgeschlossen. Es spricht schon vieles dafür, dass ihnen als Privateinwendern nicht entgegengehalten werden kann, sie hätten Verstöße gegen rechtliche Vorgaben für die Koordination verschiedener Planungsträger erkennen und rügen müssen. Dies bedarf jedoch keiner Vertiefung und abschließenden Entscheidung. Denn die ausgelegten Planunterlagen, mit denen sich der von der Planung Betroffene zur Vermeidung der Präklusion auseinandersetzen muss (vgl. Urteil vom 30. Januar 2008 - BVerwG 9 A 27.06 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 195 Rn. 30 f.), entfalteten insoweit keine Anstoßwirkung.
- 35 Der Erläuterungsbericht gab im Rahmen der Variantenbeschreibung keinen Hinweis darauf, dass die Vorzugsvariante von der im Flächennutzungsplan 1983 festgelegten Linienführung auf der Neuenlander Straße, die im hier interessierenden Teilabschnitt bis heute keine Änderung erfahren hat (vgl. Flä-

chennutzungsplan Bremen, Stand 1. April 2009), abweicht. Auch die Formulierung in der allgemein verständlichen Zusammenfassung nach § 6 UVPG, die Linienführung im 2. Bauabschnitt der A 281 sei planungsrechtlich „im Zuge der Aufstellung des Flächennutzungsplans Bremen 1983 behandelt“ worden, lässt dies nicht erkennen. Ebenso wenig kann dem Hinweis, die Autobahneckverbindung A 281 mit dem Teilabschnitt 2/2 sei sowohl im Bundesverkehrswegeplan als auch im Flächennutzungsplan enthalten, entnommen werden, dass der Flächennutzungsplan nicht die planfestgestellte Südvariante, sondern die Nordvariante festsetzt. Der versteckte Hinweis auf Seite 18 der allgemein verständlichen Zusammenfassung, nur die Nordvariante 1 nutze, wie im Flächennutzungsplan vorgesehen, die Neuenlander Straße zwischen Neuenlander Ring und Kattenturmer Heerstraße, genügt angesichts des Schweigens des Erläuterungsberichts ebenfalls nicht, um Anstoßwirkung zu entfalten.

- 36 b) Nach § 7 Satz 1 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. Eine entsprechende Anpassungspflicht ergab sich aus dem im Zeitpunkt der Aufstellung des Flächennutzungsplans geltenden § 7 BBauG. Die Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan im Fall des unterlassenen Widerspruchs 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. Sie bedeutet, dass der öffentliche Planungsträger sich nicht in Gegensatz zum Flächennutzungsplan setzen darf. Ihn trifft im Planfeststellungsverfahren die gleiche Bindung wie die Gemeinde nach § 8 Abs. 2 BauGB bei Aufstellung eines Bebauungsplans; ebenso wie diese ist er aber nur an die im Flächennutzungsplan dargestellte Grundkonzeption der Gemeinde gebunden (Beschluss vom 20. Juli 1990 - BVerwG 4 N 3.88 - Buchholz 406.11 § 5 BBauG/BauGB Nr. 7 S. 15).
- 37 Diesen Regelungsgehalt des § 7 BauGB verfehlt der Planfeststellungsbeschluss mit seiner Formulierung, eine Änderung des Flächennutzungsplans sei vor Durchführung des Planfeststellungsverfahrens nicht erforderlich gewesen, weil der Planfeststellungsbeschluss „eine eigenständige Rechtsgrundlage für

die Zulässigkeit des Vorhabens darstellt“ (Planfeststellungsbeschluss S. 96). Die Formulierung lässt schon Zweifel daran aufkommen, ob die Planfeststellungsbehörde die unabhängig von einer etwaigen Bindungswirkung nach § 7 BauGB aus dem Abwägungsgebot erwachsende und in § 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB betonte Verpflichtung des Fachplanungsträgers, die Belange des Städtebaus zu berücksichtigen, d.h. entsprechend dem ihnen zukommenden Gewicht in die fachplanerische Abwägung einzustellen (stRspr; vgl. Urteil vom 11. April 1986 - BVerwG 4 C 51.83 - BVerwGE 74, 124 <132 f.>; Beschluss vom 13. Dezember 2006 - BVerwG 4 B 73.06 - Buchholz 406.11 § 38 BauGB Nr. 15 Rn. 6), hinreichend beachtet hat. § 7 Satz 1 BauGB geht über diese allgemeine Berücksichtigungspflicht noch hinaus, indem er dem Flächennutzungsplan - beschränkt auf den Fall des trotz ordnungsgemäßer Beteiligung unterbliebenen Widerspruchs des öffentlichen Planungsträgers - eine ihm sonst als Plan eigener Art ohne normative Wirkung nicht zukommende rechtliche Verbindlichkeit zuspricht. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans werden in diesem Fall zu den öffentlichen Planungsträger rechtlich bindenden Vorgaben, die es ihm untersagen, sich in Gegensatz zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu setzen (vgl. Gaentzsch/Philipp, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Bd. 1, Stand Oktober 2010, § 7 Rn. 5).

- 38 c) Die Nichtbeachtung des § 7 Satz 1 BauGB führt zur Fehlerhaftigkeit des Plans. Die planfestgestellte Trasse kann nicht als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt angesehen werden (aa). Das erforderliche Beteiligungsverfahren ist durchgeführt und ein Widerspruch nicht eingelegt worden (bb). Die Widerspruchseinlegung war nicht deswegen verzichtbar, weil es wegen Identität des Trägers der Fachplanung und des Trägers der Flächennutzungsplanung keiner Kollisionsregelungen zur Verhinderung gegenläufiger Planungen bedurfte (cc). Die Bindung an den Flächennutzungsplan ist nicht wegen einer veränderten Sachlage entfallen. Im Übrigen wurde weder ein Einvernehmen zwischen Gemeinde und dem öffentlichen Planungsträger erreicht noch hat Letzterer dem Flächennutzungsplan nachträglich widersprochen (dd).
- 39 aa) Die kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung gegebene Anpassungspflicht ist nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung („Vollzug“) der

einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplans, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen (vgl. Beschlüsse vom 20. Juli 1990 a.a.O. und vom 3. Oktober 1984 - BVerwG 4 N 4.84 - BVerwGE 70, 171 <177>). Der nicht widersprechende Fachplanungsträger hat seine Planung daher - aufgrund der inhaltlichen Bindung, die sich für Bebauungspläne aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB ergibt - so zu gestalten, dass sie als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt gelten kann. 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 (so für das Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan Urteile vom 28. Februar 1975 - BVerwG 4 C 74.72 - BVerwGE 48, 70 <74 f.> und vom 26. Februar 1999 - BVerwG 4 CN 6.98 - Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 14 S. 4 f.).

- 40 Nach diesen Maßstäben kann die planfestgestellte Linienführung der Trasse nicht mehr als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan für den Teilabschnitt 2/2 festgelegten Grundkonzeption der Gemeinde angesehen werden. Der Flächennutzungsplan für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen sieht in seiner aktuellen Fassung, die in ihren zeichnerischen Darstellungen im Bereich des Teilabschnitts 2/2 seit 1983 unverändert geblieben ist, den Verlauf der Autobahn auf der Trasse der Neuenlander Straße sowie die Anbindung der A 281 an eine neu zu schaffende Süd-Verbindung zur A 1/AS Brinkum in Höhe des jetzigen Hornbach-Grundstücks (Neuenlander Straße 113 A) vor. Im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan 1983 wird als wesentliches neues Element des damaligen Verkehrskonzepts eine „Tunnelführung im Zuge der Neuenlander Straße“ erwähnt. Der Planfeststellungsbeschluss verschiebt die Trasse über nahezu die gesamte Länge des Teilabschnitts 2/2 um bis zu 200 m nach Süden in die dort im Flächennutzungsplan ausgewiesene gewerbliche Baufläche hinein. Darüber hinaus wird die Südanbindung der Trasse zur A 1 gegenüber der Darstellung im Flächennutzungsplan um mehrere hundert Meter nach Osten um das Gelände des Flughafens herum bis zum Ende des Pla-



nungsabschnitts an der Kattenturmer Heerstraße verschoben. Diese erheblichen Änderungen sind angesichts der Eindeutigkeit der Darstellung des Trassenverlaufs im Flächennutzungsplan nicht durch den Übergang in eine stärker verdeutlichende Planungsstufe erklärbar. Sie lassen zudem die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans in diesem Bereich nicht unangetastet. Diese besteht insbesondere darin, die vorhandene trennende Wirkung der Neuenlander Straße für Gebiete unterschiedlicher Nutzungsart aufzugreifen und gleichzeitig die nördlich der Straße gelegenen Kleingarten- und Wohngebiete durch die Führung der Autobahn in Tunnellage vor zusätzlichen Lärmbeeinträchtigungen zu schützen. Zum anderen sah die Konzeption des Flächennutzungsplans vor, den Verkehr in südlicher Richtung zur A 1 nicht über das städtische Straßennetz, sondern durch eine neu zu schaffende Anschlussstelle unter dem Flughafen zu führen.

- 41 bb) Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Vorhabenträger als materieller Planungsträger (vgl. Gaentzsch/Philipp a.a.O. Rn. 9) im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans vom 28. Juni 1983 nicht entsprechend der damals geltenden Soll-Vorschrift des § 2 Abs. 5 BBauG beteiligt worden ist oder zwar beteiligt worden ist, aber der Darstellung des Trassenverlaufs widersprochen hat. Die Beklagte selbst hat eine Nichtbeachtung der Beteiligungsvorschriften nicht gerügt und nicht behauptet, der Flächennutzungsplanung widersprochen zu haben.
- 42 cc) Dass der Träger der Fachplanung keinen Widerspruch erhoben hat, kann nicht mit der Erwägung als unbeachtlich angesehen werden, dass er mit dem Träger der Flächennutzungsplanung identisch sei und es deswegen keiner Kollisionsregelung zur Verhinderung gegenläufiger Planungen bedurft habe. Es fehlt schon an einer Identität der beiden Planungsträger. Nach Art. 143 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (GBl S. 251 - BremVerf) bilden die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates. Die Freie Hansestadt Bremen stellt einen aus diesen beiden Gemeinden gebildeten Gemeindeverband höherer Ordnung dar. Den Gemeinden steht gemäß Art. 144 Satz 2 BremVerf das Recht der Selbstverwaltung und damit auch die kommunale Planungshoheit zu,

die insbesondere das Recht der Bauleitplanung umfasst. Beschlussorgan der Stadtgemeinde Bremen ist insoweit gemäß Art. 148 Abs. 1 BremVerf die Stadtbürgerschaft der Stadtgemeinde Bremen, die aus den von den stadtbremischen Wählern bei der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern besteht. Träger der Fachplanung beim Autobahnbau ist dagegen nicht die Gemeinde, sondern gemäß Art. 90 Abs. 2 GG i.V.m. § 5 Abs. 1 FStrG die Straßenbauverwaltung des Landes - hier der beklagten Freien Hansestadt Bremen - im Auftrag des Bundes.

- 43 Unabhängig hiervon ist die Anpassungspflicht des § 7 Satz 1 BauGB auch deswegen nicht gegenstandslos, weil sie nicht nur die Planungshoheit als subjektive Rechtsposition der Gemeinde schützt, sondern auch die gesamtplanerische Steuerungskraft des Flächennutzungsplans als objektiven öffentlichen Belang. Das ist für das Verhältnis von Flächennutzungsplan und aus ihm zu entwickelnden Bebauungsplänen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt. Gesetzgeberisches Ziel der grundsätzlichen Verpflichtung der Gemeinde zu einer derart zweistufigen Planung ist es, die Gemeinde anzuhalten, ihre städtebauliche Entwicklung auf der Grundlage einer in sich stimmigen Grundkonzeption für das gesamte Gemeindegebiet zu steuern. Diesem Anliegen dienen alle das Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan regelnden Vorschriften. Ohne Änderung des Flächennutzungsplans als der übergeordneten Gesamtplanung für das Gemeindegebiet darf die Gemeinde nicht im Wege der Bauleitplanung für Teilbereiche des Gemeindegebietes neue Planungskonzepte entwickeln. Der Umstand, dass die Gemeinde die Planungshoheit sowohl für die das gesamte Gemeindegebiet erfassende Flächennutzungsplanung als auch für die Aufstellung von Bebauungsplänen besitzt, ist auf diese Bindung ohne Einfluss. Nichts anderes kann im Verhältnis von Flächennutzungsplan und Fachplanung gelten. Auch insoweit dient die Bindung an den Flächennutzungsplan dem objektiven Belang einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und ließe die Gemeinde auch dann zur Adressatin der Anpassungspflicht werden, wenn sie selbst Trägerin der Fachplanung wäre.
- 44 dd) Die Bindung an die Darstellungen des Flächennutzungsplans ist nicht wegen einer abweichenden Planung erforderlich machenden Veränderung der

Sachlage und eines darüber mit der Gemeinde erzielten Einvernehmens oder eines nachträglich durch den öffentlichen Planungsträger eingelegten Widerspruchs gemäß § 7 Satz 3 und 4 BauGB entfallen.

- 45 (1) Es fehlt schon an der in § 7 Satz 3 und 4 BauGB geforderten Veränderung der Sachlage. Die von dem Prozessbevollmächtigten der Beklagten in der mündlichen Verhandlung angesprochene Forderung des Bundes nach einem kostengünstigeren Anschluss der Trasse an das Trogbauwerk stellt eine solche nicht dar. Sie war nicht Ursache für die geänderte Linienführung, sondern Folge der von der Beklagten aufgrund der Verkehrsuntersuchung aus dem Jahr 2003/2004 getroffenen und von der Beklagten dem Bund - nach ihrer eigenen Einlassung in der mündlichen Verhandlung - „abgerungenen“ Entscheidung für die von der Neuenlander Straße abrückende Südvariante. In informellen Planungen zum Ausdruck gebrachte abweichende Planungsvorstellungen und -ziele der Verwaltung der Beklagten stellen ebenfalls keine Veränderung der Sachlage dar. Wie schon der Wortlaut des § 7 Satz 3 BauGB belegt, sind mit einer derartigen Veränderung von der Planung des öffentlichen Planungsträgers zu unterscheidende tatsächliche Umstände gemeint; diese können deshalb nicht in veränderten planerischen Vorstellungen gesehen werden. Es muss sich vielmehr um eine Veränderung der für die Ausgestaltung der Fachplanung maßgeblichen tatsächlichen Verhältnisse handeln, die eine Abweichung von dem Planungskonzept des Flächennutzungsplans notwendig macht. Dass sich unabhängig von dem Verlangen des Bundes nach einem kostengünstigeren Anschluss der Trasse oder den erwähnten informellen planerischen Vorstellungen planungserhebliche tatsächliche Gegebenheiten geändert haben, wird in dem Planfeststellungsbeschluss nicht dargelegt und lässt sich den vorgelegten Planungsunterlagen nicht entnehmen.
- 46 (2) Selbst wenn eine Veränderung der Sachlage im Sinne des § 7 Satz 3 BauGB unterstellt wird, fehlt es an der Herstellung eines Einvernehmens zwischen der für die Flächennutzungsplanung zuständigen Stadtgemeinde Bremen und dem Träger der Fachplanung. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist hierauf auch nicht wirksam verzichtet worden.

- 47 Dass der Fachbereich Bau bei dem Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa im Planfeststellungsverfahren in seiner im Planfeststellungsverfahren abgegebenen Stellungnahme vom 30. März 2007 auf die Problematik der Abweichung des Fachplanungsvorhabens von dem Flächennutzungsplan nicht eingegangen ist, rechtfertigt die Annahme eines Verzichts der Gemeinde auf die Beachtung ihres Flächennutzungsplans selbst dann nicht, wenn unterstellt wird, dass er diese Stellungnahme auch als Organ der Stadtgemeinde Bremen (vgl. Art. 148 Abs. 1 BremVerf) abgegeben hat. Der Verzicht auf eine Rechtsposition erfordert eine ausdrückliche Erklärung oder muss sich aus einem sonstigen Verhalten mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen lassen. Bloßes Schweigen auf nicht gestellte Fragen genügt nicht. So lag es aber hier.
- 48 Eine Verzichtserklärung des Fachbereichs Bau oder einer anderen Stelle der Verwaltung der Beklagten bzw. der Stadtgemeinde Bremen hätte zudem nicht genügt, um die Bindungswirkung des Flächennutzungsplans entfallen zu lassen. Die Kompetenz, eine Entscheidung über die Aufhebung der Bindungswirkung des Flächennutzungsplans zu treffen, steht allein dem für die Aufstellung und Änderung des Flächennutzungsplans zuständigen Gemeindeorgan zu. Dieses muss das Einvernehmen über eine Abweichung vom bisherigen gemeindlichen Planungskonzept aus Gründen der Rechtsklarheit durch eine förmliche Änderung des Flächennutzungsplans nach außen erkennbar dokumentieren (vgl. Bielenberg/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Bd. 1, Stand September 2010, § 7 Rn. 19; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 1, Stand September 2010, § 7 Rn. 110 und 156a). Das ergibt sich aus Folgendem:
- 49 Die Aufstellung von Bauleitplänen ist Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden, § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB; die Zuständigkeit der Gemeindeorgane für die Bauleitplanung oder für einzelne Verfahrensabschnitte regelt das Landesrecht (Beschluss vom 15. April 1988 - BVerwG 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 <204>). Für die Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan zuständiges gesetzliches Organ in der Stadtgemeinde Bremen ist die durch die stadtbremischen Wähler unmittelbar demokratisch legitimierte Stadtbürgerschaft als Gemeinde-

vertretung der Stadtgemeinde Bremen (Art. 148 Abs. 1 BremVerf; vgl. Urteil vom 29. April 2010 - BVerwG 4 CN 3.08 - ZfBR 2010, 575).

- 50 In der Zuständigkeit der Gemeindevertretung für die Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan wird dessen maßgebende Leitfunktion in der städtebaulichen Entwicklung zum Ausdruck gebracht. Als vorbereitender Bauleitplan stellt der Flächennutzungsplan gemäß § 5 Abs. 1 BauGB vor allem ein gesamt-räumliches Entwicklungskonzept dar, das die Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen festlegt. Die in § 5 Abs. 1 BauGB selbst enthaltene Programmierungsfunktion soll durch das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB im Sinne einer Determinierung den Inhalt der Festsetzungen des rechtsverbindlichen Bebauungsplans steuern (Urteil vom 21. Oktober 1999 - BVerwG 4 C 1.99 - BVerwGE 109, 371 <376>). Welches Gewicht das Gesetz der im Flächennutzungsplan enthaltenen gesamt-räumlichen Entwicklungskonzeption beimisst, ergibt sich auch daraus, dass die Gemeinde nur unter den in § 8 Abs. 3 und 4 BauGB geregelten Voraussetzungen ein Parallelverfahren durchführen oder sich für einen vorgezogenen Bebauungsplan entscheiden darf, der Flächennutzungsplan demselben öffentlichen Entscheidungsverfahren unterworfen wird wie der rechtsverbindliche Bebauungsplan (§§ 2 ff. BauGB) und die nach außen gerichtete Wirksamkeit des Flächennutzungsplans die ortsübliche Bekanntmachung seiner Genehmigung voraussetzt (§ 6 Abs. 5 BauGB). Insbesondere der Funktion, jedermann über den Stand der von der Gemeinde beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung Auskunft zu geben (vgl. Urteil vom 21. Oktober 1999 a.a.O.), wird ein Flächennutzungsplan nur gerecht, wenn sich der Bürger darauf verlassen kann, dass die Gemeinde den Flächennutzungsplan einer geänderten Planungskonzeption anpasst.
- 51 (3) Ist danach zur Herstellung eines Einvernehmens zwischen Gemeinde und Fachplanungsträger über eine Abweichung vom bisherigen gemeindlichen Planungskonzept grundsätzlich die Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich, ist es gleichwohl nicht gänzlich ausgeschlossen, in Fällen des unterbliebenen Widerspruchs den Planfeststellungsbeschluss vor einer solchen Änderung zu erlassen. Die förmliche Änderung muss nicht abgewartet werden, sofern z.B.

der Abstimmungsprozess zwischen Fachplanungsträger und Gemeinde inhaltlich abgeschlossen ist und in dessen Umsetzung ein Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans durch einen förmlichen Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans eingeleitet worden ist.

- 52 (4) Selbst wenn unterstellt wird, die Sachlage habe sich geändert, ist die Bindungswirkung des Flächennutzungsplans auch nicht durch einen nachträglichen Widerspruch nach § 7 Satz 4 BauGB entfallen. Der Vorhabenträger hat einen solchen Widerspruch schon gar nicht erklärt. Ob die weitere in Satz 5 aufgestellte Zulässigkeitsvoraussetzung für einen nachträglichen Widerspruch vorliegt, dass die für die abweichende Planung geltend gemachten Belange die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebenden städtebaulichen Belange nicht nur unerheblich überwiegen, bedarf daher keiner Prüfung.
- 53 d) Der Kläger zu 1. kann sich als durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses Betroffener auf den Verstoß gegen § 7 Satz 1 BauGB berufen. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist ihm die Berufung auf den Verstoß gegen § 7 Satz 1 BauGB nicht deswegen versagt, weil diese Norm nur die gemeindliche Planungshoheit schützen soll. Mit seiner sowohl die subjektive Rechtsposition der Gemeinde als auch die geordnete städtebauliche Entwicklung umfassenden doppelten Schutzrichtung schützt das Anpassungsgebot neben der Planungshoheit der Gemeinde das Gemeinwohl. Der Kläger zu 1. muss aber als Eigentumsbetroffener nur eine dem Gemeinwohl dienende Inanspruchnahme seines Grundstücks hinnehmen. Die Missachtung der Anpassungspflicht des § 7 Satz 1 BauGB ist dagegen für sich genommen nicht geeignet, der Klage der Kläger zu 2. und 3., deren Grundeigentum durch das Vorhaben nicht in Anspruch genommen werden soll, zum Erfolg zu verhelfen.
- 54 2. Der Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB infiziert allerdings materiell-rechtlich auch die dem Abwägungsgebot (§ 17 Satz 2 FStrG) unterliegende Variantenprüfung und führt zur Fehlerhaftigkeit der Entscheidung für die Südvariante. Hierauf können sich auch die nur mittelbar betroffenen Kläger zu 2. und 3. berufen, weil die Abwägungsmängel dazu geführt haben, dass die für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange fehlerhaft bewertet und

mit der daraus folgenden Fehlgewichtung den geschützten Privatbelangen der Kläger zu 2 und 3 gegenübergestellt worden sind.

- 55 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Planfeststellungsbehörde bei der Trassenprüfung ein gestuftes Verfahren gestattet, bei dem sich die Anforderungen an den Umfang der Sachverhaltsermittlung und -bewertung jeweils nach dem erreichten Planungsstand und den bereits im Laufe des Verfahrens gewonnenen Erkenntnissen richten.
- 56 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 (Beschluss vom 20. Dezember 1988 - BVerwG 7 NB 2.88 - BVerwGE 81, 128 <136 f.>; Urteil vom 9. Juni 2004 - BVerwG 9 A 11.03 - Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 5 S. 41). Die Planfeststellungsbehörde braucht den Sachverhalt dabei nur so weit zu klären, wie dies für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist; Alternativen, die ihr aufgrund einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheinen, darf sie schon in einem frühen Verfahrensstadium ausscheiden. Ergibt sich dagegen nicht bereits bei einer Grobanalyse des Abwägungsmaterials die Vorzugswürdigkeit einer Trasse, so muss die Behörde die dann noch ernsthaft in Betracht kommenden Trassenalternativen im weiteren Planungsverfahren detaillierter untersuchen und vergleichen.
- 57 Die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Trassenwahl sind erst dann überschritten, wenn eine andere als die gewählte Trassenführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere hätte aufdrängen müssen oder wenn der Planfeststellungsbehörde infolge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechts-erheblicher Fehler unterlaufen ist (vgl. Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 <146 f.>). Gemessen an diesen Grundsätzen erweist sich die Abwägungsentscheidung als fehlerhaft.

- 58 Bei der Variantenauswahl hat sich die Planfeststellungsbehörde nicht an die im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende städtebauliche Konzeption gebunden gefühlt. Nur deswegen konnte sie sich die in der Verkehrsuntersuchung 2003/2004 ausgesprochene Variantenempfehlung zu Eigen machen. Die Einbeziehung der Südvariante in die Trassenuntersuchung wird in der Verkehrsuntersuchung damit begründet, dass in einer 1999 im Auftrag der Beklagten erstellten Entwicklungsplanung für die Bremer Neustadt wegen der mit einer Trassenführung auf der Neuenlander Straße verbundenen Nachteile ein Abrücken der Trasse von der Neuenlander Straße und ihre Führung zwischen dem AIRBUS-Gelände und dem Gewerbegebiet Neuenlander Straße vorgeschlagen worden sei. In der mündlichen Verhandlung hat der Sachbeistand der Beklagten Prof. Dr. Richter hierzu ergänzt, diese „Masterplan“-Empfehlung sei ressortübergreifend abgestimmt worden.
- 59 Damit hat die Beklagte informellen Planungsüberlegungen, die sich in einem sogenannten Masterplan verdichtet haben, den Vorrang gegenüber dem durch den Flächennutzungsplan aufgestellten gesamträumlichen Entwicklungskonzept eingeräumt. Diese Vorgehensweise übersieht, dass „Masterplan“ der Gemeinde ihr Flächennutzungsplan sein muss, der nicht nur die Gemeinde bei der weiteren städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets, sondern auch den nicht widersprechenden Träger der überörtlichen Planung bindet. Hätte die Planfeststellungsbehörde die Verbindlichkeit des Flächennutzungsplans erkannt, hätte sie sowohl die Mittelvariante als auch die als Vorzugsvariante ausgewählte Südvariante bereits bei einer Grobanalyse wegen der mit diesen Varianten unvereinbaren Trassenfestlegung im Flächennutzungsplan ausscheiden müssen.
- 60 3. Der Planfeststellungsbeschluss weist darüber hinaus weitere Abwägungsfehler im Zusammenhang mit dem nach Erstellung der Verkehrsuntersuchung 2003/2004 veränderten Anschluss der Südvariante an das Trogbauwerk in der Neuenlander Straße und der nachträglich veränderten Anschlussoption für den 5. Bauabschnitt durch die angestrebte Untertunnelung des Flughafengeländes und den Bau der Anschlussstelle in Höhe des Hornbach-Grundstücks auf. Auch



diese Abwägungsfehler können nach den oben dargelegten Maßstäben alle Kläger rügen.

- 61 Die bei dem Vergleich von Planungsalternativen gefundenen Ergebnisse stehen stets unter dem Vorbehalt gleichbleibender Verhältnisse. Ergeben sich im Lauf eines Planfeststellungsverfahrens in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht für die Trassenauswahl wesentliche neue Entwicklungen, muss die Planfeststellungsbehörde dem Rechnung tragen und die bisher getroffenen Entscheidungen überprüfen. Kommt eine zunächst ausgeschiedene Planungsalternative in einem späteren Verfahrensstadium erneut und ernsthaft in Betracht, so hat die Behörde sie als Teil des Abwägungsmaterials mit der ihr objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Alternativen jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange einzubeziehen. Das kann im Einzelfall die Verpflichtung zur Nachermittlung abwägungserheblicher Tatsachen auslösen (vgl. Beschluss vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89 S. 91 und Urteil vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 C 3.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 131 S. 202).
- 62 Die Pflicht zur Überprüfung des Variantenvergleichs kann so weit gehen, auch die Frage nach der „Null-Variante“, also danach, ob auf das Vorhaben verzichtet werden kann, nicht auszusparen (zur Prüfung der Null-Variante vgl. Urteil vom 26. März 1998 - BVerwG 4 A 7.97 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 137 S. 240). Die Aufnahme des Vorhabens in den vordringlichen Bedarf steht einer solchen Prüfung nicht entgegen. Der Bedarfsplan ist als grobmaschiges Konzept von vornherein nicht detailgenau. Er belässt - entsprechend dieser Unbestimmtheit - den nachfolgenden Verfahren der Linienbestimmung und der Planfeststellung planerische Spielräume. Das bedeutet, dass es der Gesetzgeber sogar als möglich hinnimmt, dass sich die im Bedarfsplan vorgesehene Trasse im Planfeststellungsverfahren nicht als abwägungsgerecht durchsetzt (Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331 <344>). Auch die auf der nächsten Planungsstufe erfolgte Linienbestimmung schließt die Prüfung der Null-Variante nicht aus. Die Linienbestimmung ist weder eine formelle noch eine materielle Voraussetzung der Rechtmäßigkeit der Planfeststellung, sondern hat innerhalb des Planungsverlaufs den Charakter einer vor-

bereitenden Grundentscheidung mit allein verwaltungsinterner Bedeutung. Die Linienbestimmung entbindet die Planfeststellungsbehörde nicht von der Prüfung, ob das Vorhaben den rechtlichen Anforderungen genügt (stRspr; vgl. zuletzt Urteile vom 14. April 2010 - BVerwG 9 A 13.08 - NVwZ 2010, 1295 m.w.N. und vom 12. August 2009 - BVerwG 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 26). Gemessen hieran hätte die Beklagte sowohl den geänderten Anschluss an das Trogbauwerk einschließlich der Querspange als auch die veränderte Anschlussoption des 5. Bauabschnitts zum Anlass nehmen müssen, erneut in die Variantenuntersuchung einzutreten.

- 63 a) Durch den nach Erstellung der Verkehrsuntersuchung 2003/2004 auf Wunsch des Bundes veränderten Anschluss der Südvariante an das vorhandene Trogbauwerk reicht die geplante Trasse der A 281 dichter an die nördlich der Neuenlander Straße befindliche Wohnbebauung im Ortsteil Huckelriede heran und wird in diesem Bereich nicht mehr - wie in der Verkehrsuntersuchung noch vorgesehen und als Ergebnis des Trassenvergleichs vorgeschlagen - in Tiefelage geführt, sondern steigt um ca. 2,50 m über die Nullebene an, um dann kurz vor dem vorhandenen Trogbauwerk an die Neuenlander Straße angeschlossen zu werden. Dass eine derart veränderte Trassenführung zu Änderungen in den Lärmbetroffenheiten der Bewohner des Wohngebietes Huckelriede führt, hat der Fachgutachter der Beklagten Dr. Hoppmann in der mündlichen Verhandlung eingeräumt. Die Hochlage einer Lärmquelle sei im Fernbereich schalltechnisch immer schlechter als eine tiefere Lage; etwas anderes gelte nur für den unmittelbaren Nahbereich. Gleichwohl hat die Planfeststellungsbehörde auf eine vergleichende schalltechnische Untersuchung der ursprünglich geplanten und der geänderten Südvariante verzichtet.
- 64 Die erstmals in der mündlichen Verhandlung von der Beklagten vorgelegte „Ergänzung zu den Konzeptionellen Untersuchungen zur Führung der A 281 BA 2/2“ vom April 2007 geht zwar davon aus, dass durch den bei der modifizierten Südvariante direkt an der Neuenlander Straße vorgesehenen aktiven Lärmschutz sowohl der von der A 281 als auch der von der Neuenlander Straße ausgehende Lärm abgeschirmt wird und es dadurch zu einer Verminderung der Lärmproblematik für das nördlich gelegene Wohngebiet kommt. Eine schall-

technische Untersuchung, die diese Aussage stützt, findet sich in den planfestgestellten Unterlagen jedoch nicht. Die Annahme in der Untersuchung 2007 ist auch nicht ohne Weiteres mit den der Verkehrsuntersuchung 2003/2004 als Anlage 2 beigefügten Rasterlärmkarten vereinbar. Diese weisen für die untersuchten Nordvarianten in dem hier interessierenden Teilabschnitt trotz der an der Neuenlander Straße vorgesehenen aktiven Lärmschutzmaßnahmen durch Lärmschutzwände erkennbar höhere Lärmbelastungen auf als die Südvariante in ihrer ursprünglich vorgesehenen Form.

- 65 b) Die Verkehrsuntersuchung zu den Hauptvarianten aus dem Jahre 2003/2004 ging ebenso wie die ergänzende Untersuchung 2007 über die Verkehrsqualität an den Knotenpunkten bei allen geprüften Varianten von einer auf Dauer angelegten Umfahrung des Flughafengeländes und einem Anschluss des Teilabschnitts 2/2 an den 5. Bauabschnitt östlich des Flughafens aus.
- 66 Demgegenüber wird im Planfeststellungsbeschluss hervorgehoben, dass als Ergebnis der politischen Beratungen und beeinflusst durch die Beratungen des Runden Tisches der Bremische Senat beschlossen habe, die Trasse des 5. Bauabschnitts in anwohnersensiblen Bereichen unterirdisch zu führen (Planfeststellungsbeschluss S. 21). Der Vorhabenträger habe nachvollziehbar dargelegt, dass mit dem Bau des Teilabschnitts 2/2 keine Zwangspunkte gesetzt würden und alle in Betracht kommenden Verknüpfungen, z.B. auch eine Führung unter dem Flughafengelände hindurch, möglich blieben (Planfeststellungsbeschluss S. 99); nach Fertigstellung des 5. Bauabschnitts sei eine Verbindung des Teilabschnitts 2/2 mit der Kattenturmer Heerstraße verkehrlich nicht mehr zwingend notwendig und daher sei in Gesprächen mit dem Bund erreicht worden, dass die Querspange nur für eine Übergangszeit gebaut und nach Inbetriebnahme des 5. Bauabschnitts finanziert vom Bund teilweise zurückgebaut werden solle (Planfeststellungsbeschluss S. 21).
- 67 Es ist nicht ersichtlich, dass sich die Beklagte mit dieser von ihr selbst im Planfeststellungsbeschluss wiedergegebenen neuen Entwicklung, insbesondere mit der Tatsache, dass die Querspange als Ergebnis des Runden Tisches nur für einen temporären Bedarf vorgesehen und ihr Rückbau beabsichtigt ist, inhalt-

lich auseinandergesetzt und deren Bedeutung für die Bewertung und Gewichtung der öffentlichen und privaten Belange erkannt hat. Dabei drängt sich auf, dass bei einer nur temporären Erforderlichkeit der Querspange die Eigentumsbelange des Klägers zu 1, dessen Haus- und Hofgebäude namentlich mit Rücksicht auf diesen Bestandteil der Planung zum Abriss vorgesehen sind, mit einem anderen Gewicht hätten eingestellt werden müssen als bei einem auf Dauer angelegten Bau der Querspange. Bereits aus diesem Grund, aber auch mit Blick auf die Betroffenheiten der Kläger zu 2 und 3 und der übrigen mittelbar durch die Querspange betroffenen Anwohner des Wohngebietes Huckelriede hätte für die Planfeststellungsbehörde Anlass bestanden, erneut in die Abwägung einzutreten und sich insbesondere mit der Frage eines vorübergehenden Verzichts auf den Bau der Trasse (Null-Variante) und anderen möglichen Übergangslösungen auseinanderzusetzen.

- 68 4. Die Abschnittsbildung für sich genommen ist dagegen nicht zu beanstanden.
- 69 Der Rechtsfigur der planungsrechtlichen Abschnittsbildung liegt die Erwägung zugrunde, dass angesichts vielfältiger Schwierigkeiten, die mit einer detaillierten Streckenplanung verbunden sind, die Planfeststellungsbehörde ein planerisches Gesamtkonzept häufig nur in Teilabschnitten verwirklichen kann. Die jeweils getroffene Abschnittsbildung muss sich inhaltlich rechtfertigen lassen (vgl. Beschluss vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89 S. 89 ff.) und ihrerseits das Ergebnis planerischer Abwägung sein (vgl. dazu Urteil vom 26. Juni 1981 - BVerwG 4 C 5.78 - BVerwGE 62, 342 <351 ff.>). Darüber hinaus bedarf der planfestgestellte Streckenabschnitt der eigenen Planrechtfertigung. Diese ist allerdings vor dem Hintergrund der beabsichtigten Gesamtplanung zu sehen. Daher muss der jeweilige Teilabschnitt eine insoweit selbständige Verkehrsfunktion besitzen (Urteil vom 19. Mai 1998 - BVerwG 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1 <15>).
- 70 Den Klägern ist zuzugeben, dass sich eine zügige Gesamtplanung der Bauabschnitte 2/2 und 5 angesichts der bei einer getrennten Planung der Abschnitte zu bewältigenden Probleme angeboten hätte. Insbesondere die Unsicherheit über die Lage des Anschlusses des 5. Bauabschnitts erfordert einen erhöhten

Ermittlungs-, Prüfungs- und Bewertungsaufwand bereits bei der Planung des Teilabschnitts 2/2 und dessen Anschlusses an das Verkehrsnetz. Gleichwohl ist die vorgenommene Abschnittsbildung vertretbar; denn sie ist vom Bundesverkehrswegeplan vorgegeben. Die beiden Bauabschnitte sind unterschiedlichen Dringlichkeitsstufen zugewiesen: Während der Teilabschnitt 2/2 unter der laufenden Nr. 5 im vordringlichen Bedarf aufgelistet ist, wird der 5. Bauabschnitt unter der Bezeichnung „B 6n Neuenlander Straße (A 281) - AS Bremen/Brinkum (A 1)“ im weiteren Bedarf mit Planungsrecht aufgeführt. Danach besteht nur für den Teilabschnitt 2/2 ein uneingeschränkter, insbesondere auch finanziell abgesicherter Planungsauftrag, der die Einleitung der Bauvorbereitung umfasst. Die Planfeststellungsbehörde war schon aufgrund dieser rechtlichen Vorgaben berechtigt, die vom Vorhabenträger vorgeschlagene Abschnittsbildung zu übernehmen. Das bereits bestehende Planungsrecht für den 5. Bauabschnitt und dessen angestrebte Aufnahme in den vordringlichen Bedarf führen zu keiner anderen Beurteilung. Zwar ist nach den Ausführungen der Beklagten im Planfeststellungsbeschluss durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine politische Zusage für eine zügige Realisierung des 5. Bauabschnitts abgegeben und eine Aufnahme dieses Vorhabens in den vordringlichen Bedarf angekündigt worden, so dass „umgehend mit den Planungen für dieses Teilstück begonnen werden“ kann (Planfeststellungsbeschluss S. 99). Diese Entwicklung hätte Anlass sein können, die Planfeststellung für den Teilabschnitt 2/2 zurückzustellen. Ein nicht überwindbares Planungshindernis für den Teilabschnitt 2/2 ergibt sich daraus jedoch nicht. Die sich durch die Ungewissheit über die Fortführung der Trasse im Folgeabschnitt ergebenden Probleme sind nicht einfach zu bewältigen. Es bedarf insoweit einer eingehenden Ermittlung und Bewertung der jeweiligen Rückwirkungen, die sich aus der Realisierung der verschiedenen denkbaren Anschlussmöglichkeiten auf die im planfestgestellten Teilabschnitt betroffenen öffentlichen und privaten Belange ergeben. Dies stellt die Abwägung aber nicht vor unlösbare Probleme.

- 71 5. Als abwägungsfehlerhaft erweist sich der Planfeststellungsbeschluss dagegen, soweit er die verkehrliche Notwendigkeit einer Entlastung des Knotenpunktes Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße bejaht, ohne das vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vom zuständigen Verkehrssenator für die

Kattenturmer Heerstraße angekündigte ganztägige Durchfahrtsverbot für Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t zu berücksichtigen. Die Darlegungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung haben nicht ergeben, dass ein solches Verbot ungeeignet ist, den Knotenpunkt Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße ausreichend zu entlasten. Selbst wenn, wie der Fachgutachter der Beklagten Dipl.-Ing. Janßen in der mündlichen Verhandlung überzeugend dargelegt hat, die durch ein Durchfahrtsverbot entstehenden Lkw-Lücken durch Pkw aufgefüllt werden, ist damit der Vortrag der Kläger, aufgrund des anderen Anfahrverhaltens von Lkw und Pkw sei gleichwohl mit einem deutlich verbesserten Verkehrsfluss zu rechnen, nicht widerlegt. Untersuchungen darüber fehlen ebenso wie zu der Zahl der von einem Durchfahrtsverbot betroffenen Lkw. Die Kläger haben hierzu vorgetragen, dass der Anteil der Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 7,0 und 7,5 t in Abhängigkeit von den Führerscheinklassen sehr hoch sei. Auch Dipl.-Ing. Janßen hat eingeräumt, dass für den „Graubereich“ zwischen 7,0 und 7,5 t Zahlen fehlten.

72 6. Der Planfeststellungsbeschluss ist selbst dann nicht frei von Abwägungsfehlern, wenn die Notwendigkeit einer Entlastung des Knotenpunktes unterstellt wird. Die Entscheidung, statt einer Aufweitung des Knotenpunktes den Bau der Querspange vorzusehen, beruht auf einer fehlerhaften Ermittlung und Bewertung der jeweils betroffenen privaten und öffentlichen Belange. Entgegen der Auffassung der Beklagten sind die Kläger auch insoweit nicht präkludiert. Es trifft zwar zu, dass sie erst im gerichtlichen Verfahren eigene Vorschläge zur Verbesserung des Knotenpunktes vorgebracht haben. Dabei handelt es sich aber nur um Präzisierungen der im Einwendungsschreiben erhobenen Rüge einer fehlerhaften Trassenwahl. Ebenso wenig wie generell zur Begründung dieser Rüge waren die Kläger verpflichtet, speziell zur Knotenpunktgestaltung Alternativvorschläge zu entwickeln und zu unterbreiten.

73 Die Überlegung des Planfeststellungsbeschlusses, aufgrund der Querspange müsse nur in geringem Maße in privates Grundeigentum eingegriffen werden, weshalb der Grunderwerb für eine zusätzliche Abbiegerspur nicht per Enteignung durchsetzbar sei, ist nicht nachvollziehbar begründet. Es fehlt schon an einer auch nur überschlägigen Ermittlung des Flächenverbrauchs der beiden in

Betracht kommenden Lösungen und an einer Gegenüberstellung der konkreten Eigentumsbetroffenheiten. Der Planfeststellungsbeschluss lässt offen, warum die Erweiterung des Kreuzungsbereichs Neuenlander Straße/Kattenturmer Heerstraße den „Ankauf der dort stehenden Immobilien bedingen würde“ (Planfeststellungsbeschluss S. 98). Es wird nicht erläutert, ob der Ankauf der Grundstücke Neuenlander Straße 143 - 167 deswegen als notwendig angesehen wird, weil eine Aufweitung des Knotens einen Abriss der Gebäude erforderlich macht, oder deswegen, weil die zu erwartenden Lärmbeeinträchtigungen so schwer zu Buche schlagen, dass eine weitere (Wohn-)Nutzung der Grundstücke der Beklagten unzumutbar erscheint (zur Unbewohnbarkeit durch Lärm vgl. Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 376 m.w.N.).

- 74 Nach der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung als Folie 31 überreichten zeichnerischen Darstellung einer Knotenaufweitung durch eine zusätzliche Rechtsabbiegerspur müssten bei einem Ausbau der Kreuzung nicht alle im Kreuzungsbereich befindlichen Gebäude in Anspruch genommen werden, sondern allenfalls die Häuser Neuenlander Straße 147, 149 und 151. Bei den übrigen Häusern würden die Fahrbahn sowie der Rad- und Gehweg lediglich dichter an die straßenseitigen Fassaden heranrücken. Für das am weitesten westlich von der Kreuzung gelegene Gebäude Neuenlander Straße 143 würde sich durch die zusätzliche Fahrspur sogar überhaupt nichts ändern, da die Verschwenkung erst östlich dieses Grundstücks begänne. Das lässt den Schluss zu, die Beklagte habe zumindest für vier der Gebäude als Grund für die Notwendigkeit des Ankaufs die zu erwartenden zusätzlichen Immissionsbelastungen angesehen. Der Vortrag des Prozessbevollmächtigten der Beklagten in der mündlichen Verhandlung weist in dieselbe Richtung.
- 75 Berechnungen über die bei einem Ausbau des Knotens im Planfall zu erwartenden zusätzlichen Lärmbelastungen fehlen allerdings. Die von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Berechnungen über die Änderungen der Lärmbelastungen durch einen Ausbau des Knotenpunktes sind ohne hinreichende Aussagekraft. Sie enthalten keine Hinweise zur verwendeten Methodik und keine Aussagen über die zu erwartende Gesamtbelastung. Selbst

bei einer erheblichen Zunahme des Verkehrs auf der Neuenlander Straße und der Kattenturmer Heerstraße infolge eines - unterstellten - Verzichts auf die Querspange kann ohne zusätzliche schalltechnische Berechnungen von einer zur Unbewohnbarkeit führenden Steigerung des Lärms nicht ausgegangen werden. Dies folgt aus den für den Prognosenullfall - kein Ausbau des Teilabschnitts 2/2 und Abwicklung des gesamten Verkehrs über den Knotenpunkt - errechneten Gesamtimmissionsbelastungen für die Häuser Neuenlander Straße 143 - 163 durch Straßenverkehrslärm. Sie werden im Planfeststellungsbeschluss mit 55,5 - 59 dB(A) tags und 48 - 51,5 dB(A) nachts angegeben (Planfeststellungsbeschluss S. 59) und liegen damit deutlich unter den Grenzwerten für Mischgebiete und weit entfernt von einer den verfassungsrechtlichen Schutzanforderungen nicht mehr gerecht werdenden Lärmbelastung.

- 76 Abgesehen davon darf die Beantwortung der Frage, ob die Nutzung eines Grundstücks unzumutbar wird, nicht schematisch von der Erreichung bestimmter Immissionsgrenzwerte abhängig gemacht werden, sondern erfordert eine wertende Betrachtung des Einzelfalles (Urteil vom 12. April 2000 - BVerwG 11 A 18.98 - BVerwGE 111, 108 <122>). Hätte die Beklagte eine solche angestellt, hätte sie zum einen die lagebedingten Vorbelastungen, aber auch die Möglichkeit, durch passive Schutzmaßnahmen die Immissionsbelastung der Gebäude an der Neuenlander Straße wesentlich zu mindern, beachten müssen. Letzteres gilt umso mehr, als nach ihren eigenen Planungsvorstellungen die Querspange nicht auf Dauer angelegt ist, sondern im Zusammenhang mit der Realisierung des 5. Bauabschnitts jedenfalls teilweise zurückgebaut werden soll. Die Beklagte kann dem nicht mit Erfolg entgegenhalten, die Dauer dieser Übergangslösung sei völlig ungewiss. Nach den für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Abwägungsentscheidung maßgeblichen Ausführungen der Beklagten im Planfeststellungsbeschluss kann „umgehend“ mit den Planungen für den 5. Bauabschnitt begonnen werden (Planfeststellungsbeschluss S. 99). Eine nachträgliche erhebliche Änderung dieser Sachlage hat die Beklagte nicht behauptet, sondern nur in allgemeiner Form auf die Unsicherheit der Abschätzung der Dauer von Planungsverfahren hingewiesen.



- 77 Nicht frei von Abwägungsmängeln ist schließlich die Überlegung des Planfeststellungsbeschlusses, die Eigentümer der betroffenen Grundstücke hätten deutlich gemacht, sie seien nicht bereit, zu den bewerteten Grundstückspreisen zu verkaufen. Diese Formulierung lässt erkennen, dass sich die Beklagte an den durch die vorgenommene Grundstücksbewertung vorgegebenen Kostenrahmen strikt gebunden sah, ohne den Grunderwerbskosten die bei einem nur temporären Bau und anschließendem Rückbau der Querspange entstehenden erheblich höheren Kostenbelastungen für die öffentliche Hand gegenüberzustellen.
- 78 7. Der Planfeststellungsbeschluss erweist sich dagegen nicht auch deswegen als fehlerhaft, weil er die zu erwartende Lärmbelastung der Kläger zu 2 und 3 nicht aufgrund eines auch die Vorbelastung durch den Luftverkehr berücksichtigenden Summenpegels beurteilt hat. Der Planfeststellungsbeschluss hat die Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung ohne rechtserheblichen Fehler verneint. Es ist nicht zu erkennen, dass die durch das geplante Vorhaben zusätzlich verursachte Lärmbelastung zusammen mit der bereits bestehenden Vorbelastung zu einer Gesamtbelastung führt, die den kritischen Bereich der Gesundheitsgefährdung erreicht (vgl. Urteile vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 9.95 - BVerwGE 101, 1 <9 f.>, vom 20. Mai 1998 - BVerwG 11 C 3.97 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 18 S. 51 und vom 16. März 2006 a.a.O. Rn. 390). Die in der mündlichen Verhandlung durch den Fachgutachter der Beklagten Dr. Hoppmann erstellten überschlägigen Lärmberechnungen für den Kläger zu 3 haben dies bestätigt. Die danach im 2. Obergeschoss seines Wohnhauses erreichten Maximalwerte von 70,5 dB(A) tags und 62,0 dB(A) nachts werden im Gebäude durch die vorgesehenen passiven Schallschutzmaßnahmen weit unter die verfassungsrechtliche Bedenklichkeitsschwelle gesenkt. Für den Außenwohnbereich wird die kritische Grenze ebenfalls (noch) nicht überschritten. Dass für die Klägerin zu 2 etwas anderes gelten könnte, ist nicht erkennbar.
- 79 D. Die Fehler, die der Beklagten unterlaufen sind, sind zwar erheblich im Sinne des § 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG, weil sie offensichtlich sind und auf das Abwägungsergebnis Einfluss genommen haben; sie nötigen aber nicht zur Aufhebung der angefochtenen Planungsentscheidung. Es kann damit sein Bewenden

haben, dass der Planfeststellungsbeschluss für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt wird.

- 80 1. Offensichtlich im Sinne des § 17e Abs. 6 Satz 1 FStrG sind Fehler, die auf der äußeren Seite des Abwägungsvorgangs, also auf objektiv fassbaren Umständen beruhen. Dies sind insbesondere Fehler, die die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials, die Erkenntnis und Einstellung aller wesentlichen Belange in die Abwägung oder die Gewichtung der Belange betreffen und die sich aus Akten, Protokollerklärungen, aus der Entwurfs- oder Planbegründung oder aus sonstigen Umständen ergeben (Beschluss vom 15. Mai 1996 - BVerwG 11 VR 3.96 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 13 S. 53). Um solche Fehler handelt es sich hier. Die dargestellten Abwägungsfehler ergeben sich sowohl aus dem Planfeststellungsbeschluss selbst als auch aus den in Bezug genommenen Verkehrsuntersuchungen.
- 81 Die Fehler sind auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. Hierzu ist erforderlich, dass ohne den Abwägungsmangel die konkrete Möglichkeit einer anderen Entscheidung bestanden hätte (Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 29.94 - juris Rn. 80, insoweit nicht veröffentlicht in BVerwGE 102, 331). Das ist hier der Fall. Schon angesichts des im Planfeststellungsbeschluss verkanteten zwingenden Charakters der Anpassungspflicht an den Flächennutzungsplan und angesichts der zahlreichen mit der Querspangenlösung verbundenen weiteren Ermittlungs- und Bewertungsdefizite besteht nicht nur abstrakt die Möglichkeit einer anderen Entscheidungsfindung.
- 82 Dies gilt entgegen der Auffassung der Beklagten auch für den Kläger zu 1. Die Beklagte macht insoweit geltend, eine Inanspruchnahme seines Grundstücks sei auch bei einem Verzicht auf die Querspange unvermeidbar, um die nach Osten verlaufende Richtungsfahrbahn der Neuenlander Straße anzuschließen. Dem vermag der Senat nicht zu folgen. Die Beklagte hat zwar schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung darzulegen versucht, dass ein Anschluss der Neuenlander Straße unter Verschonung des Hofgebäudes aufgrund des geringen Abstands dieses Gebäudes vom Straßenrand nicht möglich sei. Ihre Überlegungen sind aber schon deswegen nicht frei von Abwägungsfehlern, weil

sie von der Notwendigkeit der Querspange ausgehen und deswegen die Trassenführung im Einmündungsbereich der A 281 auf die Neuenlander Straße als vorgegeben ansehen. Die Möglichkeit, bei einem Verzicht auf die Querspange die Trassenführung so zu optimieren, dass eine Verschonung des Hofgebäudes des Klägers zu 1 erreicht wird, ist nicht geprüft worden. Auch hinsichtlich der Kläger zu 2 und 3 lässt sich die Kausalität der Fehler nicht von vornherein verneinen. Für den Kläger zu 3 erwiese sich der Wegfall der Querspange nur als vorteilhaft. Für die Klägerin zu 2 kann auch bei dem durch den Wegfall der Querspange erhöhten Verkehrsaufkommen im Bereich des Wohngebietes Huckelriede nicht ausgeschlossen werden, dass die Beklagte zu einer auch die Lärmbelange der Klägerin zu 2 schonenderen Trassenführung z.B. unter Verzicht auf eine Führung der A 281 in Hochlage kommt.

- 83 2. Erhebliche Mängel bei der Abwägung, wie sie hier vorliegen, führen gemäß § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses kommt hiernach nur dann in Betracht, wenn der Fehler, an dem der Planfeststellungsbeschluss leidet, von solcher Art und Schwere ist, dass die Planung als Ganzes von vornherein in Frage gestellt erscheint (vgl. Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 19.94 - BVerwGE 100, 370 <372 f.>).
- 84 Solcher Art sind die festgestellten Fehler nicht. Es ist nicht auszuschließen, dass sie in einem ergänzenden Verfahren „geheilt“ werden können. Dies gilt auch, falls die Südvariante weiter verfolgt werden soll. Die dazu erforderliche Anpassung des Flächennutzungsplans an die Planungsvorstellungen der Planfeststellungsbehörde kann zwar nicht im Planfeststellungsverfahren selbst und nicht von der Planfeststellungsbehörde vorgenommen werden, sondern setzt die Einleitung und den Abschluss eines entsprechenden Änderungsverfahrens durch die Stadtbürgerschaft voraus. Die Anwendung des § 17e Abs. 6 Satz 2 FStrG wird jedoch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Behebung der Planfeststellung anhaftender Mängel durch ein ergänzendes Verfahren von zusätzlichen Entscheidungen anderer Organe abhängt.

85 E. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Dr. Storost

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger

Prof. Dr. Korbmacher

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 90 000 € festgesetzt.

### G r ü n d e :

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 39 Abs. 1, § 52 Abs. 1 und § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG. Anlass, den Streitwert abweichend von der vorläufigen Festsetzung in der von dem Kläger zu 1 vorgeschlagenen Höhe festzusetzen, besteht nicht. Die Annahme von Baulandqualität scheidet für das im Außenbereich und in unmittelbarer Nachbarschaft zum Flughafen liegende Grundstück dieses Klägers aus. Der Bedeutung des Hofgebäudes wird durch den vollen Pauschalstreitwert von 60 000 € ausreichend Rechnung getragen. Für die drittbetroffenen Kläger zu 2 und 3 ist entsprechend der ständigen Praxis des Senats jeweils ein Streitwert von 15 000 € festzusetzen.

Dr. Storost

Dr. Nolte

Prof. Dr. Korbmacher