

Teil 1: Zulässigkeit der Klage

Die maßgeblichen Sachurteilsvoraussetzungen für die fristgerecht erhobene und mit dieser Begründung auch fristgerecht begründete Klage liegen vor. Insbesondere sind die Kläger klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO). Sie werden durch den angefochtenen Beschluss in ihren formellen Rechten sowie in ihren Eigentumsrechten aus Art. 14 GG und ihrer Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) betroffen. Im Rahmen des streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschlusses wird die Verkehrslärmschutzverordnung fehlerhaft angewendet, weshalb die Kläger bei der Umsetzung des festgestellten Planes grenzwertüberschreitenden Lärmimmissionen ausgesetzt sein werden. Darüber hinaus werden die Kläger in ihrem Recht auf gerechte Abwägung verletzt. Die Lärm- und auch die Luftimmissionen wurden fehlerhaft gewichtet und abgewogen.

Teil 2: Begründetheit der Klage

Die Klage ist auch begründet. Der angefochtene Beschluss ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren subjektiven Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Der Beschluss leidet an beachtlichen formellen (dazu A.) und materiellen (dazu B.) Mängeln.

A. Formellrechtliche Mängel

Der angefochtene Beschluss leidet an mehreren formellrechtlichen Mängeln, die im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle beachtlich sind.

1. Fehlerhafte Anwendung des § 78 VwVfG

Die Beklagte ist fehlerhaft davon ausgegangen, es handele sich bei den planfestgestellten Maßnahmen um drei eigenständige und über § 78 HmbVwVfG verbundene Vorhaben. Dieser Fehler führt zu weiteren formellrechtlichen und materiellrechtlichen Mängeln bzgl. der Frage des zuständigen

Vorhabenträgers, der Strukturierung der UVP, der Anwendung der Verkehrslärmschutzverordnung und der Abwägung. Im Einzelnen:

Die Beklagte vertritt in Ziffer 4.1.7 des angefochtenen Beschlusses (PFB S. 48) die Auffassung, es finde entgegen den Einwendungen der Kläger nicht § 75 HmbVwVfG, sondern § 78 HmbVwVfG Anwendung, weil „bei der Verlegung der Wilhelmsburger Reichsstraße mehrere selbstständige Vorhaben zusammentreffen.“ Das seien – so die Beklagte weiter -

„einerseits die Verlegung des Gütergleises einschließlich der Anpassung der Leitungen und der Schaffung von Puffergleisen, andererseits der Bau der verlegten Wilhelmsburger Reichsstraße und schließlich der für beide Maßnahmen wirksame Schallschutz.“

Die Beklagte geht mithin von drei eigenständigen Vorhaben aus, wobei sie allerdings nicht ausführt, bei wem sie die Vorhabenträgerschaft der Schallschutzmaßnahmen sieht. Das ergibt sich insgesamt aus dem angefochtenen Beschluss und den planfestgestellten Antragsunterlagen – soweit ersichtlich – nicht, was hiermit gerügt wird.

Die Anwendung des § 78 HmbVwVfG setzt aber voraus, dass es sich um das Zusammentreffen mehrerer eigenständiger Vorhaben handelt, woran es hinsichtlich der Bahnfolgemaßnahmen aber fehlt. Tatsächlich gingen auch die Antragsteller z.B. ausweislich Seite 186 der UVS davon aus, dass die Bahnfolgemaßnahmen – wie der gewählte Begriff schon zeigt – lediglich die notwendige Anpassung an diesen Anlagen zur Umsetzung der Reichsstraßenverlegung beinhalten. Dort heißt es etwa:

„Die Umbaumaßnahmen an den Bahnanlagen sind als Folge einer Verlegung der B 4/75 zwingend erforderlich, da die verlegte Trasse teilweise auf bisherigem Bahngelände verläuft und die Betriebsabläufe auf den Bahnanlagen weiterhin zu gewährleisten sind.“

Im Einzelnen:

a. Nichtvorliegen der Tatbestandsmerkmale des § 78 VwVfG

Nach dem Wortlaut des § 78 VwVfG ist es erforderlich, dass mehrere selbstständige Vorhaben zusammentreffen. Vorhaben sind dann selbstständig, wenn ein Vorhaben nicht lediglich notwendige Folgemaßnahme eines anderen, also nicht durch das andere Vorhaben veranlasst ist (BVerwG Urt. v. 26.04.2007 – 4 V 12/05 = NVwZ 2007, 1074, 1075). Selbstständigkeit i.S.v. § 78 VwVfG ist demnach gegeben, wenn mehrere Vorhaben aufgrund eigenständiger Pläne mit jeweils eigenem Planungskonzept durchgeführt werden sollen und sich die Gleichzeitigkeit nur mehr oder weniger zufällig ergibt (Bonk/Neumann in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 7. Auflage, 2008, § 78 Rn. 6).

Ein Fall des zufälligen Aufeinandertreffens mehrerer planfeststellungsbedürftiger Vorhaben ist vorliegend nicht gegeben. Die Veränderung der Bahnanlage folgt keiner eigenständigen Planung. Sie erfolgt als Reaktion auf die geplante Straßenumlegung. In dem Planfeststellungsbeschluss heißt es dementsprechend aus Seite 51 unten:

„[...] das Schienenbauvorhaben [entwickelt] vordergründig betrachtet keine Vorteile für den Schienenverkehr, weil die vorgesehenen Maßnahmen nur das Ziel verfolgen, bereits vorhandene Verkehrsqualitäten auf weniger Fläche zu verwirklichen, um die frei werdenden Flächen für den Straßenbau nutzen zu können.“

Ein „zufälliges Aufeinandertreffen eigenständiger Planungskonzepte“ ist demnach nicht gegeben. Vielmehr können die Maßnahmen gedanklich nicht voneinander getrennt werden. Die Bahnanlage muss verändert werden, weil die Straßenumlegung erfolgt.

Zudem werden beide Maßnahmen durch die Planung eines Vorhabenträgers, nämlich dem Straßenbaulastträger, veranlasst. Auch aufgrund dieser monokausalen Verursachung ist die für § 78 VwVfG erforderliche „Selbstständigkeit“ der Maßnahmen nicht gegeben.

Darüber hinaus fehlt es – ohne dass es hierauf aber nach dem schon Gesagten darauf ankäme – auch an dem weiteren Tatbestandsmerkmal des § 78 VwVfG, nämlich dem Erfordernis einer einheitlichen Entscheidung. Die Notwendigkeit einer einheitlichen Entscheidung besteht nach der Rechtsprechung des BVerwG dann, wenn jeder Vorhabenträger zur sachgerechten Verwirklichung seines Planungskonzepts darauf angewiesen ist, dass über die Zulassung der zusammentreffenden Vorhaben nur in einem Verfahren entschieden wird, was insbesondere bei der räumlichen Überschneidung von Trassen der Fall ist (BVerwG, Urteil vom 18.04.1996, 11 A 86/85 = NVwZ 1996, 902, 903, juris, Rn. 30 m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Die Gleise und die Straße überschneiden sich nicht. Sie verlaufen parallel.

Der parallele Verlauf zweier Verkehrswege macht eine einheitliche Entscheidung allenfalls ausnahmsweise erforderlich. Die Beklagte, die sich maßgeblich auf die Entscheidung des BVerwG vom 18.04.1996 (Az. 11 A 86/95, juris) stützt, und die Parallelführung fälschlich als „Musterbeispiel“ für die Notwendigkeit für die Anwendung von § 78 VwVfG bezeichnet, verkennt die Aussage dieser bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung (vgl. PFB S. 48 f.). In dem Urteil wurde nämlich die Frage, ob eine parallele Linienführung eine einheitliche Entscheidung erfordere, gerade ausdrücklich offen gelassen (BVerwG a.a.O., juris, Rn. 30).

In der anderen von der Beklagten angeführten Entscheidung wurde zwar § 78 VwVfG bei paralleler Linienführung angewendet, jedoch bei selbstständigen Vorhaben und ausschließlich aufgrund der besonderen geländetopographischen Hindernisse. So heißt es in dem angeführten Urteil vom 27.11.1996 (Az. 11 A 99/96) unter Rn. 22:

„Entscheidend ist danach, ob ein über den Normalfall deutlich hinausgehender Koordinierungsbedarf der verschiedenen Vorhaben zu verzeichnen ist. Das ist hier der Fall. Erfordert schon die parallele Feintrassierung, die in einzelnen Abschnitten sogar den an sich einzuhaltenden Regelabstand von 40 m zwischen Eisenbahn-Trasse und Autobahn unterschreitet, einen erhöhten Abstimmungsbedarf, so wird dieser noch dadurch verstärkt, daß Autobahn und Eisenbahn-Trasse mit unterschiedlichen Gradienten (Steigungswinkeln) zu planen sind. Kann nämlich die Autobahn der Topografie der Landschaft relativ weitgehend angepaßt werden, so wird die Eisenbahn-

Hochgeschwindigkeitstrasse mit einer maximalen Steigung von 1,25 % gebaut. In einer Hügellandschaft wie im Planfeststellungsabschnitt Arnstadt an den nördlichen Ausläufern des Thüringer Waldes erfordert dies zahlreiche technische Bauwerke wie Tunnel, Brücken, Dämme, die gemeinsam geplant und ausgeführt werden müssen. Besonders der Umstand, daß die Eisenbahn-Trasse hier in weiten Teilbereichen des Abschnitts auf einem bis zu 15,40 m hohen Damm gebaut werden soll, erzeugt bei zugleich geringen Trassenabständen hohen Koordinierungsbedarf. Nur durch ein einheitliches Verfahren können hier sachgerechte Lösungen für Probleme wie Kreuzungsbauwerke, Böschungswinkel, Ablauf der Oberflächenwässer u.ä. gefunden werden.“ (Hervorhebung durch Unterzeichner)

Dergleichen Geländebesonderheiten gibt es im vorliegenden Fall nicht. Die B 75 und die Gleise verlaufen auf einem verhältnismäßig kurzen Abschnitt nebeneinander, der auch keine besondere Topographie aufweist. Ein erhöhter Koordinierungsbedarf aufgrund der Linienbestimmung besteht somit nicht.

Entgegen der Argumentation der Beklagten kann ein erhöhter Koordinierungsbedarf auch nicht ohne weiteres aus dem angeblichen Erfordernis der Koordination der Lärmschutzmaßnahmen abgeleitet werden (dazu S. 48 PFB). Nach der Rechtsprechung des BVerwG wird ein erhöhter planerischer Koordinierungsbedarf in der Praxis nämlich die Ausnahme bleiben (Leitsatz, BVerwG Beschluss vom 04.08.2004, Az. 9 VR 13/04 = NVwZ 2004, 1500). Dies gilt umso eher, je umfassender planerisch erhebliche Belange des einen Verfahrens im anderen durch Verfahrensbeteiligung und durch Berücksichtigung – etwa im Rahmen planerischer Abwägung – angemessen erfasst werden können (BVerwG Urteil vom 18.04.1996, 11 A 86/85 = NVwZ 1996, 902, 903, juris, Rn. 29). Ein nur materielles Interesse an der planerischen Koordination verschiedener Belange rechtfertigt für sich nicht, die gesetzliche Verfahrenszuständigkeit zu ändern (BVerwG a.a.O).

Gemessen an diesen Maßstäben liegt im streitgegenständlichen Fall eine Notwendigkeit für die Anwendung des § 78 VwVfG nicht vor. Es ist möglich, im Rahmen des straßenrechtlichen Verfahrens, die Lärmschutzbelange auch der Gleisanpassungen als den notwendigen Folgemaßnahmen der geplanten Straßenverlegung zu berücksichtigen. Die Bahnmaßnahmen, deren Darstellung im Erläu-

terungsbericht lediglich vier Seiten umfasst, haben kein erhebliches planerisches Eigengewicht (S. 42 – 45 PFB). Es handelt sich um ein verhältnismäßig übersichtliches Planungskonzept, welches augenscheinlich ohne weiteres im Rahmen des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens bewältigt werden kann, wenn man die Möglichkeiten einer Abstimmung des Straßenbaulastträgers mit der Bahn AG und dem Eisenbahn-Bundesamt mit in den Blick nimmt.

b. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen von § 75 VwVfG

Tatsächlich stellen sich die Maßnahmen an den Bahnanlagen als „notwendige Folgemaßnahmen“ iSv § 75 Abs. 1 VwVfG dar. Folgemaßnahmen sind sämtliche Maßnahmen, die aus Anlass der Durchführung des konkret genehmigten Vorhabens unumgänglich sind, also durchgeführt werden müssen. Sie werden typischerweise von der Planung eines Vorhabenträgers veranlasst (BVerwG Urteil vom 18.04.1996, 11 A 86/85 = NVwZ 1996, 902, juris, Rn. 29) und gehen über den Anschluss und die Anpassung nicht wesentlich hinaus (BVerwG, Urteil vom 12.02.1988, Az. 4 C 54/84, juris, Rn. 8). Dabei ist es für die Einordnung als Folgemaßnahme unschädlich, wenn die Maßnahme ihrerseits auch planfeststellungsbedürftig ist (*Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 11. Auflage, 2010, § 75 Rn. 6a-6b).

Im Falle des angefochtenen Beschlusses wird die Maßnahme an den Gleisen in diesem Sinne durch einen Vorhabenträger veranlasst, nämlich durch den Straßenbaulastträger. Die Anpassung der Bahnanlage ist für die Straßenverlegung zwingend notwendig. Ohne das Straßenbauvorhaben würde sie nicht unternommen werden.

Es werden auch nicht die Grenzen von Anpassung und Anschluss überschritten. Dies zeigt zum einen der Wortlaut des Planfeststellungsbeschlusses, der wiederholt von der „Anpassung“ der Bahnanlage spricht und somit den erforderlichen Bezug zwischen Straßenumlegung und Bahnveränderungen selbst herstellt. Zum anderen ist die Verlegung der Gleise auch in der Sache nur eine Anpassungsmaßnahme, wie den Ausführungen auf Seite 51 des Planfeststellungsbeschlusses zu entnehmen ist. Denn dort heißt es:

„Die Flächen, auf denen die neue Bundesstraße 75 künftig geführt werden soll, werden zurzeit größtenteils noch durch Eisenbahnbetriebsanlagen in Anspruch genommen. Aus diesem Grund müssen insbesondere ein Güterzuggleis in östlicher Richtung umverlegt sowie nicht mehr benötigte Bahnbetriebsanlagen [...] freigestellt und zurückgebaut werden.“

(Hervorhebung durch Unterzeichner)

Demnach dient die Maßnahme an den Gleisen in Wirklichkeit und losgelöst von nachträglichen eigenständigen Rechtfertigungserwägungen der Beklagten (dazu noch unten) ausschließlich der Anpassung an den geplanten Straßenverlauf.

Die Verlegung der Wilhelmsburger Reichsstraße und die Anpassung der Bahnanlagen hätten nach alledem richtigerweise nicht nach § 78 HmbVwVfG, sondern nach § 75 Abs. 1 HmbVwVfG beurteilt werden müssen.

2. DB AG als unzuständiger Vorhabenträger für eisenbahnrechtliche Maßnahmen

Geht man danach davon aus, dass es sich bei den Bahnfolgemaßnahmen um kein eigenständiges Vorhaben, sondern um eine notwendige Folgemaßnahme i.S.d. § 75 HmbVwVfG handelt, führt dies zu der Konsequenz, dass die DB Netz AG nicht als Antragsteller und Vorhabenträger der bahnrrechtlichen Folgemaßnahmen hätte fungieren dürfen. Vielmehr hätte dann die Beklagte als beauftragte Trägerin der Straßenbaulast auch Trägerin dieses Vorhabenteils sein müssen.

Die Unzuständigkeit des Antragstellers und Vorhabenträgers ist auch rügefähig und angesichts der dem Vorhabenträger eingeräumten originären Abwägungskompetenz im Klagverfahren Drittbetroffener beachtlich. Die sachliche Zuständigkeit eines Vorhabenträgers entfaltet drittschützende Wirkung (vgl. VG Lüneburg, Urt. v. 22.03.2006 – 5 A 252/05 - , juris, Leitsatz 2 und Orientierungssatz 2).

3. Fehlerhafte UVP

Sowohl die UVS als auch die UVP im angefochtenen Planfeststellungsbeschluss erweisen sich als in beachtlicher Form rechtlich fehlerhaft. Das betrifft sowohl den vorhabenbezogenen Bezugspunkt der UVS (dazu a.) als auch den Umstand, dass die UVS offenbar der Planänderung nicht angepasst worden ist (dazu b.).

a. Fehlerhafter Vorhabenbezug der UVS und der UVP

Unterstellt man – entgegen der hier vertretenen Auffassung – allerdings die Annahme der Beklagten, § 78 VwVfG sei anwendbar, wäre die UVP in einem gemäß dem auch in Klagen Privater anwendbaren § 4 UmwRbG beachtlichen Umfang fehlerhaft, weil es dann jeweils eigenständiger Umweltprüfungen und zusätzlich einer Betrachtung kumulierender Wirkung des Gesamtvorhabens bedurft hätte.

Dazu hat das BVerwG in seinem Hinweisbeschluss vom 11.07.2013 zur Weservertiefung (7 A 20.11, hier zitiert nach www.bverwg.de) jüngst Folgendes formuliert:

„I. Gegenstand der Planfeststellung sind drei Vorhaben im Sinne des Planfeststellungsrechts. Dies sind die Vertiefung der Außenweser, die Vertiefung der Unterweser von Bremerhaven bis Brake und die Vertiefung der Unterweser von Brake bis Bremen....

5 Dass der Träger des Vorhabens die von ihm geplanten Maßnahmen als zwei Vorhaben, nämlich als den Ausbau der Außenweser und den Ausbau der Unterweser, bezeichnet hat, vermag daran nichts zu ändern. Grundsätzlich bestimmt der Träger eines Vorhabens zwar dessen Gegenstand. Er ist dabei aber rechtlichen Grenzen unterworfen. Solche Grenzen bestehen, wenn eine zusammenhängende Maßnahme in zwei oder mehr Abschnitte geteilt wird. Solche Grenzen bestehen aber auch umgekehrt, wenn zwei oder mehr geplante Maßnahmen vom Träger als ein Vorhaben behandelt werden. Verfolgt der Vorhabensträger mit mehreren Maßnahmen verschiedene Ziele und können diese Maßnahmen unabhängig voneinander verwirklicht werden, ohne dass die Erreichung des Ziels einer Maßnahme durch Verzicht auf die anderen Maßnahmen auch nur teilweise vereitelt

würde, handelt es sich auch um mehrere Vorhaben. Der Vorhabensträger kann dann nicht zwei Vorhaben als ein Vorhaben bezeichnen und damit verhindern, dass über die Zulassung jedes der beiden Vorhaben von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen einer gesonderten fachplanerischen Abwägung der für und gegen das einzelne Vorhaben sprechenden Belange entschieden wird.....

2. Für die drei Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts hätte die Beklagte auch drei Umweltverträglichkeitsprüfungen durchführen müssen. Daran fehlt es (vgl. a). Dieser Fehler ist kausal für das Abwägungsergebnis (vgl. b). Für die Behebung des Mangels werden Hinweise gegeben (vgl. c):

14 a) Die Beklagte hätte für die drei Vorhaben drei Umweltverträglichkeitsprüfungen durchführen müssen, in denen sie die Umweltauswirkungen jedes einzelnen Vorhabens hätte zusammenfassend darstellen (§ 11 UVPG) und bewerten (§ 12 UVPG) müssen. Die kumulativen Umweltauswirkungen hätte sie lediglich ergänzend hierzu prüfen müssen. Grundsätzlich ist ein Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts nämlich auch ein Vorhaben im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Ob Ausnahmen von diesem Grundsatz in Betracht kommen, kann dahinstehen; denn jedenfalls im vorliegenden Fall spricht nichts für eine Ausnahme. Fehlt es an der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens, können diese bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens (hier bei der fachplanerischen Abwägung) nicht berücksichtigt (§ 12 UVPG) werden. Die Berücksichtigung der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens bei der Entscheidung über dessen Zulässigkeit ist aber Sinn und Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung.

15 Ist danach für ein Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich, entfällt die Pflicht zur Durchführung einer gesonderten Umweltverträglichkeitsprüfung auch nicht dann, wenn zu diesem Vorhaben andere Vorhaben hinzutreten; denn das sieht das UVPG nicht vor.

16 b) Das Fehlen der Prüfung der Umweltverträglichkeit der einzelnen Vorhaben ist - im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - kausal für das Abwägungsergebnis. Die Beantwortung der dem Gerichtshof der Europäischen Union mit Beschluss des Senats vom 10. Januar 2012 ([BVerwG 7 C 20.11](#)) vorgelegten Fragen muss deshalb nicht abgewartet werden, um die Beachtlichkeit des Mangels zu bejahen. § 4 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) schließt die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses we-

gen anderer als der dort bezeichneten Verfahrensmängel bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des § 46 VwVfG nicht aus.“

An einer derart auf die drei Vorhaben bezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung fehlt es auch im Streitfall, wie sich hinsichtlich der Anwendung der §§ 11 und 12 UVPG in Ziffer 4.9 des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses zeigt. Dort findet sich keine differenzierte Darstellung der Umweltauswirkungen der zuvor von der Beklagten identifizierten drei Vorhaben.

Bereits dies begründet nach der zitierten Rechtsprechung des BVerwG den Erfolg der Klage, ohne dass es insoweit auf die zusätzliche Frage ankommt, ob die vom Vorhabenträger vorgelegte UVS ihrerseits den rechtlichen Anforderungen genügt.

Tatsächlich genügt auch die vorgelegte UVS allerdings nicht den Anforderungen und ist rechtswidrig.

Das ergibt sich schon daraus, dass es an einer isolierten Darstellung der Umweltauswirkungen der von der Beklagten als eigenständiges Vorhaben eingestuften Lärmschutzanlagen vollständig fehlt.

Das ergibt sich aber auch, soweit es um die Differenzierung zwischen der Verlegung der Reichsstraße einerseits und den Bahnfolgemaßnahmen andererseits geht. Denn zwar erweckt die UVS insoweit auf den ersten Blick den Anschein, als habe es jedenfalls auf dieser Ebene eine Differenzierung zwischen den Vorhaben gegeben (vgl. UVS, Gliederungsziffern 4 und 5). Ein zweiter Blick indes belehrt darüber, dass es sich in Wirklichkeit hinsichtlich der Bahnfolgemaßnahmen um keine eigenständige Betrachtung ihrer Umweltauswirkungen handelt und, dass es zudem an der vom BVerwG im zweiten Schritt geforderten Betrachtung kumulativer Auswirkungen vollständig fehlt.

Das ist teilweise schon notwendige Folge des Umstandes, dass die Erforderlichkeit einer gesonderten Betrachtung der Bahnfolgemaßnahmen im Scoping-Termin zur UVS noch nicht erkannt worden war und diese erst im Jahr 2010 nachgeholt worden ist. Dazu heißt es auf Seite 5 der UVS in Ziffer 1.3:

„Die Bahnfolgebmaßnahmen waren nicht Gegenstand des Scoping. Das Erfordernis einer Betrachtung der Bahnfolgebmaßnahmen innerhalb dieser UVS ergab sich erst im Laufe des Jahres 2010. Das für die Straßenbaumaßnahme vorgesehene Untersuchungsgebiet deckt jedoch den von den Bahnfolgebmaßnahmen betroffenen Bereich vollständig ab.“

In der Folge handelt es sich bei der vermeintlichen gesonderten Betrachtung der Bahnfolgebmaßnahmen in Kapitel 5 der UVS auch um keine eigenständige Bewertung ihrer Umweltauswirkungen, sondern um den nachträglichen Versuch, aufbauend auf den gemeinsam zuvor abgehandelten Auswirkungen, eine nachträgliche „Separierung“ vorzunehmen. Das ergibt sich aus folgender Formulierung in Kapitel 5 (S. 186):

„Die folgende Auswirkungsprognose für die Bahnfolgebmaßnahmen dient der separaten Darstellung der zusätzlichen Umweltauswirkungen der Bahnfolgebmaßnahmen. Diese Auswirkungen sind bereits in die Auswirkungsprognose und den Variantenvergleich der Straßenverlegung eingeflossen. Da die Bahnanlagen jedoch separate Zulassungsverfahren erfordern, werden hiermit die im Rahmen der Verfahren vom Vorhabensträger vorzulegenden Unterlagen gemäß § 6 UVPG über die erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens dargelegt.

Eine Zulassungsentscheidung für die Verlegung der B 4/75 wird hier bereits vorausgesetzt.“

Daraus folgt, dass die UVS keine von der Planung der Straßenverlegung unabhängige und eigenständige UVS für die Bahnfolgebmaßnahmen beinhaltet, sondern lediglich eine eher den Bahnmaßnahmen zuzuordnende nachträgliche Separierung von einigen der zuvor bereits einheitlich im Kapitel 4 dargelegten Gesamtumweltauswirkungen – dies daher auch folgerichtig in sehr cursorischer Form – erfolgte. Das genügt den vom BVerwG jüngst dargelegten rechtlichen Erfordernissen nicht. Der gerügte Fehler ist auch beachtlich. Das folgt aus § 4 Abs. 1 UmwRbG in der gebotenen unionsrechtskonformen Auslegung i.V.m. § 4 Abs. 3 UmwRbG. Insoweit bedarf es aber nicht des Abwartens der Entscheidung des EuGH im Vorlageverfahren des BVerwG zum Az. 7 C 20.11, weil der Fehler der UVP gem. Randnummer 16 des schon zitierten Hinweisbeschlusses des BVerwG vom 11.07.2013 zur Weservertiefung zugleich kausal für das Ergebnis der Abwägung und daher selbst bei unterstellter Anwendung des § 46 HmbVwVfG beachtlich ist.

b. Fehlende Anpassung der UVS und UVP an Planänderung

Die Kläger rügen zudem, dass die UVS und demzufolge auch die UVP im angefochtenen Beschluss offenbar nicht an die Planänderungen angepasst worden sind.

Dafür spricht in tatsächlicher Hinsicht zunächst, dass in der Tabelle 1.2.1 des Beschlusses sämtliche geänderte und ergänzte Unterlagen blau und kursiv dargestellt worden sind, nicht aber die UVS als Unterlage 12.1 (vgl. PFB S. 19). Dafür spricht weiter, dass sich hinter der auf der Homepage der Beklagten abrufbaren Änderungsdatei zur Unterlage 12.1 tatsächlich nur der geänderte LBP (Unterlage 12.2) verbirgt und die Unterlage 12.1 nicht in einer geänderten Form zur Verfügung steht und Änderungen der UVS auch im Erläuterungsbericht zur Planänderung nicht dargelegt sind.

Wenn das so ist, verstößt auch das Fehlen einer Anpassung der UVS und UVP an die Änderungen der Planung gegen das UVPG. Denn eine UVS ist im Zusammenhang einer Planänderung während eines laufenden Verfahrens i.S.d. § 73 Abs. 8 HmbVwVfG mit fortzuschreiben, um der Planfeststellungsbehörde in der nötigen Zusammenfassung und Berücksichtigung gem. §§ 11, 12 UVPG eine dem aktuellen Vorhabensstand und seiner Umweltauswirkungen entsprechende Grundlage zu schaffen. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie hier – die Planänderungen zahlreich sind und nicht nur zum Erfordernis einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung führen, sondern auch die Anpassung zahlreicher Fachgutachten erforderlich macht.

Auch insoweit entspricht die Fallkonstellation weitgehend der im Verfahren zur Weservertiefung, in dem die dortige Beklagte eine Planänderung („Vermeidungslösung“) nur im Rahmen einer Vorprüfung und damit „grob gerastert“ auf ihre Umweltauswirkungen untersucht hatte, die UVP-Pflicht der Planänderung verneint und demzufolge die Planänderung ohne Änderung der UVP durchgeführt hat. Dazu hat das BVerwG in dem schon wiederholt zitierten Hinweisbeschluss vom 11.07.2013 in den Randnummern 19 – 21 formuliert:

„3. Die Umweltverträglichkeitsprüfungen hätten auch auf die durch eine Planänderung in das Ver-

fahren eingeführte „Vermeidungslösung“ erstreckt werden müssen. Auch dieser Fehler ist beachtlich:

20 Die Vermeidungslösung ist Teil der Vorhaben; auch sie muss deshalb Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfungen sein. Dass sie erst im Wege der Planänderung Bestandteil der Pläne wurde, vermag daran nichts zu ändern. § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG ist auf Planänderungen vor Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses nicht anwendbar.

21 Das Fehlen der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Planänderung ist ein beachtlicher Fehler. Die durchgeführte Vorprüfung der Umweltverträglichkeit genügt den Anforderungen an eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht. Mit der Vorprüfung ist untersucht worden, ob die Änderung isoliert betrachtet erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. Eine Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen der geänderten Vorhaben ist dagegen nicht vorgenommen worden. Deshalb fehlt insbesondere eine Prüfung der Wechselwirkungen der Vermeidungslösung und der Vorhaben im Übrigen. Beispielsweise wird nicht untersucht, welche Auswirkungen die durch die Vermeidungslösung bedingte Änderung von Sielen und die vertiefungsbedingte Änderung der Strömungsgeschwindigkeit kumulativ auf die Fischwanderung haben.“

In Randnummer 23 des Beschlusses stellt das BVerwG zudem klar, dass eine mögliche Heilung dieses Fehlers allenfalls unter nochmaliger Beteiligung der Öffentlichkeit gem. § 9 UVPG erfolgen könnte. Damit ist zugleich geklärt, dass die Vorgehensweise der dortigen und auch der Beklagten dieses Verfahrens sich als Verstoß gegen das Beteiligungsrecht gem. § 9 UVPG zu bewerten ist. Auch dies wird in diesem Verfahren hiermit ausdrücklich gerügt.

B. Materiellrechtliche Mängel

Der angefochtene Beschluss leidet auch an mehreren von den Klägern rügefähigen materiellrechtlichen Mängeln. So fehlt es der Planung – mit Ausnahme der Lärmschutzwände – schon an der gebotenen Rechtfertigung (dazu I.). Zudem hält die Alternativenprüfung der Beklagten rechtlicher Kontrolle nicht stand (dazu II.), die Verkehrslärmschutzverordnung wurde fehlerhaft angewendet (dazu III.). Der Beschluss verstößt gegen das Anpassungsgebot an den Flächennutzungsplan (dazu IV.), und auch die fachplanerische Abwägung erweist sich als rechtlich fehlerhaft (dazu V.).

I. Fehlende Planrechtfertigung

Der Planung fehlt schon die gebotene Planrechtfertigung. Sie ist gemessen an den Zielsetzungen des FStrG bzw. des AEG nicht „vernünftigerweise geboten“.

Folgt man insoweit der Rechtsauffassung der Kläger, dass es sich bei den Bahnfolgemaßnahmen um notwendige Folgemaßnahmen der geplanten Straßenverlegung handelt, benötigen die Bahnfolgemaßnahmen keine eigenständige Planrechtfertigung, sondern teilen das rechtliche Schicksal der geplanten Straßenverlegung, die danach alleine in den Blick zu nehmen wäre.

Da die Beklagte allerdings vorliegend – wie oben dargelegt – von drei eigenständigen Teilvorhaben in Form der Straßenverlegung, der Bahnmaßnahmen und der Schallschutzmaßnahmen ausgeht, folgen wir hier höchst vorsorglich der Prüfsystematik der Beklagten und wenden uns zunächst den eisenbahnrechtlichen Maßnahmen (dazu 1.) und sodann der geplanten Straßenverlegung zu (dazu 2.). Keinen rechtlichen Bedenken begegnet nämlich insoweit nach Überzeugung der Kläger die Annahme der Beklagten, bei eigenständiger Betrachtung der Lärmschutzmaßnahmen seien diese zum Schutz der Betroffenen gerechtfertigt.

1. Fehlende Planrechtfertigung der Bahnfolgemaßnahmen

Die Planrechtfertigung der Bahnfolgemaßnahmen setzt voraus, dass diese gemessen an den Zielen des AEG vernünftigerweise geboten sind. Sie müssen also gemessen am AEG „zielkonform“ und „vernünftigerweise geboten“ sein. Daran fehlt es hier.

Einleitend ist insoweit darauf hinzuweisen, dass sich in den planfestgestellten Antragsunterlagen und insbesondere im Erläuterungsbericht noch keine Darlegung eigenständiger Zielsetzungen der Bahnfolgemaßnahmen findet, weil offenbar auch die Antragsteller – wie die Kläger – davon ausgingen, es handele sich nur um notwendige Folgemaßnahmen, die einer eigenständigen Planrecht-

fertigung dann ja auch nicht bedürften.

Die Beklagte hat dann allerdings im angefochtenen Planfeststellungsbeschluss – insoweit folgerichtig zu ihrer Auffassung, es handele sich um ein eigenständiges Vorhaben – das Vorliegen einer eigenständigen Planrechtfertigung auf den Seiten 51 und 52 in Ziffer 4.3 des angefochtenen Beschlusses geprüft und bejaht. Die Beklagte räumt dabei ein, dass die Maßnahmen „vordergründig betrachtet“ keine Vorteile für den Schienenverkehr brächten, weil sie nur das Ziel verfolgten, vorhandene Verkehrsqualitäten auf weniger Flächen zu verwirklichen, um die frei werdenden Flächen für den Straßenbau nutzen zu können.

Die Zielsetzung, bisher eisenbahnrechtlich genutzte Flächen für ein Straßenbauvorhaben freizumachen, entspricht aber entgegen der Auffassung der Beklagten nicht den Zielen des AEG. Diese werden in § 1 Abs. 1 – soweit hier interessierend – klar dahingehend definiert, dass das Gesetz der Gewährleistung eines sicheren Eisenbahnbetriebes und eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene dient. Dazu gehören die von der Beklagten angeführten Argumente erkennbar nicht (vgl. etwa Hermes in: Beck'scher AEG Kommentar, 2006, § 1 Rn. 2 ff., in dem derartige Argumente erkennbar nicht einmal im Ansatz diskutiert werden).

Entgegen der Auffassung der Beklagten ist es auch nicht möglich, die Planrechtfertigung losgelöst vom klaren Gesetzeswortlaut des § 1 AEG in sonstigen sinnvollen Zielen zu suchen. Derartige „sonstige“ Gründe können die gesetzeskonformen Ziele eines fachplanerischen Ausbaivorhabens höchstens im Kontext der fachplanerischen Abwägung ergänzen. Das hat etwa das BVerwG in Randnummer 52 seines Urteils vom 26.04.2007 zur Airbus-Werkserweiterung (4 C 12.05, juris) zur parallelen Situation im Luftrecht mit für das Fachplanungsrecht insgesamt maßgeblichen Ausführungen bereits wie folgt entschieden:

„Maßgebend für die Planrechtfertigung sind allein die Ziele des jeweiligen Fachplanungsgesetzes, hier also des Luftverkehrsgesetzes. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur gehören nicht zu den Zielen des Luftverkehrsgesetzes. Das Luftverkehrsgesetz verbietet zwar nicht, mit einem Vorhaben auch über den Luftverkehr hinausgehende Interes-

sen zu verfolgen, insbesondere solche, die im Planungsrecht - wie dies für die Förderung einer langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur der Fall ist ([§ 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG](#), [§ 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB](#)) - als öffentliche Belange anerkannt sind. Ziele des Luftverkehrsgesetzes sind diese Interessen ungeachtet ihrer Anerkennung in anderen Gesetzen nicht. Sie bleiben für das Vorhaben sprechende öffentliche Belange, die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind ([§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG](#)). Auch soweit die Rechtsprechung beim Verkehrswegebau die regionale Strukturhilfe als legitimes Planungsziel anerkannt hat (Urteil vom 11. Juli 2001 - [BVerwG 11 C 14.00](#) - [BVerwGE 114, 364](#) <375 f.>), wirkt rechtfertigend nur das Ziel, einen bestimmten Verkehr zu ermöglichen und einen bisher unzureichend erschlossenen Raum an das Verkehrsnetz anzuschließen ([BVerwG a.a.O.](#); Urteile vom 27. Oktober 2000 - [BVerwG 4 A 18.99](#) - [BVerwGE 112, 140](#) <147> und vom 15. Januar 2004 - [BVerwG 4 A 11.02](#) - [BVerwGE 120, 1](#) <3>).“

Überträgt man diese höchstrichterliche Rechtsprechung auf den Streitfall, folgt hieraus ohne Weiteres, dass allein die Freimachung von bisherigen Bahnflächen für den Straßenbau nicht zur Planrechtfertigung taugt.

Das Gegenteil folgt auch nicht aus dem von der Beklagten zitierten Urteil des VGH Mannheim vom 06.04.2006 (5 S 847/05, Rn. 41 ff., juris). Denn in jenem Fall bejaht der VGH in Randnummer 42 gerade unter vielfältigen Gesichtspunkten einen verkehrlichen Bedarf i.S.d. AEG, um sodann nur ergänzend auf weitere die Planung tragende Erwägungen zu sprechen zu kommen. Vor diesem Hintergrund kann in diesem Zusammenhang sogar ausgeklammert bleiben, dass die Annahme des VGH, die insoweit abgehandelten städtebaulichen Erwägungen seien schon im Rahmen der Planrechtfertigung zu prüfen, mit der späteren und soeben zitierten Rechtsprechung des BVerwG nicht im Einklang steht.

2. Fehlende Planrechtfertigung der Straßenverlegung

Aber auch die Erwägungen der Beklagten zur Frage der Planrechtfertigung der Straßenverlegung halten rechtlicher Prüfung nicht stand.

Insoweit ist vorsorglich einleitend daran zu erinnern, dass für die planfestgestellte Verlegung der Reichsstraße nach dem Fernstraßenausbaugesetz kein „vordringlicher Bedarf“ und nicht einmal ein „weiterer Bedarf“ festgestellt worden ist, die Rechtfertigung des Vorhabens also ohne gesetzgeberisches Präjudiz vollständig der gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Die Beklagte führt zur Rechtfertigung des Vorhabens auf Seite 52 des angefochtenen Beschlusses unter Verweis auf § 3 FStrG an, dieses genüge neben den städtebaulichen Vorteilen und Immissionsschutzvorteilen auch originären Zielen des FStrG, nämlich

- der Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit des weiträumigen Verkehrs durch Verwendung eines ausreichenden Straßenquerschnitts und
- der Förderung sonstiger öffentlicher Belange wie der städtebaulichen Entwicklung oder des Immissionsschutzes.

Diese Erwägungen halten rechtlicher Kontrolle nicht stand. Im Einzelnen:

a. Irrelevanz der Immissionsschutzthematik

Soweit die Beklagte meint, die von ihr unterstellte Verbesserung der Immissionssituation in Teilen Wilhelmsburgs begründe eine Planrechtfertigung i.S.d. § 3 Abs. 1 FStrG und sei insoweit „zielkonform“, ist diese Erwägung im Kontext der gerichtlichen Prüfung der Planrechtfertigung – und losgelöst von der Frage der Richtigkeit der Erwägung selbst – zwei Einwänden ausgesetzt:

- Zum einen widerspricht sich die Beklagte selbst, wenn Sie – wie oben dargelegt – den geplanten Bau von Schallschutzwänden (der ja teilweise auf selbstständiger Rechtsgrundlage tatsächlich schon vor längerer Zeit im Bereich der IGS und der IBA auch vorab errichtet worden ist) als eigenständiges Vorhaben i.S.d. § 78 HmbVwVfG einstuft, andererseits aber behauptete Lärminderungen der Schallschutzanlagen im Kontext der Planrechtfertigung eines anderen Vorhabens prüft.

- Zum anderen unterliegt die Beklagte in ihrer Auslegung des § 3 Abs. 1 FStrG offenbar dem Irrtum, die dort aufgeführten „sonstigen öffentlichen Belange“ könnten eine eigenständige fernstraßenrechtliche Rechtfertigung begründen, die losgelöst von der Frage der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs tragfähig sein kann. Das ist aber tatsächlich nicht der Fall. Denn die in § 3 Abs. 1 FStrG erwähnten öffentliche Belange sind nur im Rahmen der Herstellung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu berücksichtigen. Die Norm enthält insoweit lediglich eine Hinweisfunktion auf die im Kontext fachplanerischer Abwägung ohnehin nötige Berücksichtigung gegenläufiger Belange. Der Hinweis erweitert hingegen weder die Ausbaupflichten noch –befugnisse. Für sie gilt auch nach der Einführung dieses Hinweises durch Art. 2 des Gesetzes zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Raumordnung und im Fernstraßenbau vom 19.12.1996 weiterhin, dass allein das regelmäßige Verkehrsbedürfnis den Maßstab des Gesetzes bildet (vgl. Grupp in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 3 Rn. 11 m.w.N.).

Bzgl. der Immissionsschutzfrage bleibt es mithin bei der oben zur Frage der eisenbahnrechtlichen Planrechtfertigung schon zitierten Rechtsprechung des BVerwG vom 26.04.2007 zur Airbus-Werkserweiterung. Danach könnten derartige Belange die Planrechtfertigung nicht begründen, sondern allenfalls im Rahmen der Abwägung relevant werden.

b. Irrelevanz städtebaulicher Erwägungen im Kontext der Planrechtfertigung

Gleiches gilt auch für die von der Beklagten angeführten städtebaulichen Belange. Auch sie können gemessen an den soeben dargelegten Zielsetzungen des FStrG und der Rechtsprechung des BVerwG vom 26.04.2007 keine vom konkreten Verkehrsbedarf losgelöste Rechtfertigung einer Ausbaumaßnahme begründen und können daher allenfalls im Kontext der fachplanerischen Abwägung ergänzend berücksichtigt werden.

c. Fehlen tragfähiger verkehrlicher Belange

Verbleibt es mithin aus den dargelegten Rechtsgründen bei der Prüfung der fernstraßenrechtlichen Planrechtfertigung allein bei der Frage der Sicherheit und Leichtigkeit des regelmäßigen Verkehrs,

erweist sich das Vorhaben im Ergebnis schon nicht als „vernünftigerweise geboten“, ohne dass es insoweit auf die in der Abwägung zusätzlich relevanten Fragen des Gewichts gegenläufiger Belange und die extrem hohen Kosten der geplanten Verlegung ankäme.

Nimmt man dazu zunächst die kurzen Ausführungen der Beklagten im einschlägigen Kapitel 4.3 des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses in den Blick, erweist sich die Behauptung zur Planrechtfertigung nicht als nachvollziehbar. Denn die behaupteten Verbesserungen der Verkehrsqualität der Reichsstraße werden dort mit keinem einzigen Wort begründet und sind daher nicht nachvollziehbar.

Nichts anderes gilt aber im Ergebnis auch dann, wenn man zugunsten der Beklagten ergänzend auch weitere Passagen der Begründung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses in den Blick nimmt. Im Einzelnen:

aa. Bestandstrasse der Reichsstraße ist kein Verkehrsengpass

Der Streitfall ist insoweit zunächst von der Besonderheit gekennzeichnet, dass die verkehrliche Leistungsfähigkeit der Bestandsstraße als solche im Regelbetrieb nicht im Streit steht. Niemand behauptet trotz der sehr hohen Verkehrsmengen ernsthaft, dass die Bestandsstraße einen verkehrlichen Engpass im Hamburger Straßennetz darstellt und dass die Straße im Regelbetrieb nicht in der Lage wäre, auch zukünftig unterstellt noch ansteigende Verkehrsmengen ohne Staubbildungen zu bewältigen. Auch kann die planfestgestellte Verschwenkung mit ihrer im Vergleich zum Bestand sogar längeren Trassenlänge und nur geringen Unterschieden in der Fahrgeschwindigkeit zu keinen relevanten Fahrzeitunterschieden führen.

Folgerichtig gehen auch die UVS und z.B. die Fachgutachten Luft und Lärm davon aus, dass die Verkehrsmengen in der Nullvariante und in der Ausbauvariante im Jahr 2025 identisch wären.

Das erscheint auch plausibel, weil die kapazitätsbegrenzenden Engpässe des gesamten Verkehrsweges – ohne konkrete Verbesserungsoption – einerseits in der zweispurigen Führung der B4/75 in

Harburg und andererseits in der Einmündung auf die regelhaft staubbelasteten Elbbrücken liegen.

Beweis: Sachverständigengutachten

Damit ist davon auszugehen, dass die „Leichtigkeit des Verkehrs“ keine Verschwenkung erfordert und allenfalls die „Sicherheit des Verkehrs“ relevant werden könnte. Vielmehr ist es hinsichtlich der „Leichtigkeit“ des Verkehrs sogar so, dass diese der planfestgestellten Verschwenkung entgegensteht, weil z.B. die geplante Zu- und Abfahrtssituation im Bereich der Rothenhäuser Straße zu ganz erheblichen zusätzlichen Verkehrsproblemen in Wilhelmsburg führen wird, die nach Einschätzung der örtlichen Polizei auch nicht lösbar sein werden.

bb. Bestandsstraße weist keine überdurchschnittlichen Unfallhäufigkeiten auf

Die Beklagte meint in ihrer Begründung der Planrechtfertigung nur noch allgemein, durch die Verwendung eines größeren Querschnitts werde die Sicherheit des Verkehrs verbessert.

Dem vorausgegangen war eine intensive, aber weitgehend fruchtlose Erörterung der auf das Thema Verkehrssicherheit und Unfallhäufigkeiten bezogenen Einwendungen. Weder aus der auf Seite 221 des Beschlusses zitierten Erwiderung des Vorhabenträgers noch im Erörterungstermin wurde dabei deutlich, wie sich die Unfallhäufigkeiten seit dem Einbau von Betongleitwänden im Jahr 2006 konkret entwickelt haben.

Das erschien und erscheint den Klägern vor allem deshalb relevant, weil viele von ihnen die Straße regelmäßig nutzen und nicht den Eindruck haben, dass es sich um einen Unfallschwerpunkt in Hamburg handelt. Vor diesem Hintergrund haben die Kläger letztlich ergebnislos danach gefragt, wie sich die aktuellen Unfallhäufigkeiten darstellen und insbesondere wie diese bei einer vergleichenden Sicht auf das übrige Hamburger Straßennetz und unter Berücksichtigung der Verkehrsmengen relativ zu bewerten sind.

Antworten auf diese Fragen finden sich auch im angefochtenen Planfeststellungsbeschluss nicht.

Vielmehr verweist die Beklagte in ihrer Entscheidung über die Einwendungen (PFB S. 221) erneut nur auf die insoweit aussagefreie Seite 51 des Beschlusses und meint ergänzend lediglich, der planfestgestellte breitere Neubau verspreche eine höhere Verkehrssicherheit.

Das wiederum ist nicht nachvollziehbar dargelegt. Denn wenn die Annahme der Kläger richtig sein sollte, dass die Bestandstrasse trotz ihrer sehr hohen Verkehrsbelastung allenfalls eine durchschnittliche Unfallhäufigkeit aufweist, bedürfte es konkreter Darlegungen, weshalb der geplante Neubau nur unterdurchschnittliche – mithin als besser zu bewertende – Unfallhäufigkeiten aufweisen sollte. Insoweit genügt der bloße Hinweis auf die Fahrbahnbreite nicht, weil die Beklagte selbst darauf hinweist, dass die Geschwindigkeit auf der Bestandstrasse aus Sicherheitsgründen reduziert worden ist, mithin die möglichen Vorteile potenziell förderlicher höherer Fahrbahnbreiten auf der Verschwenkungstrasse durch die höheren Gefahren höherer Fahrgeschwindigkeiten wieder „kompensiert“ werden dürften.

Tatsächlich erscheint die nicht begründete Behauptung eines Sicherheitsgewinns damit auch im Ergebnis nicht nachvollziehbar. Zum Beweis für die Behauptung der Kläger, dass die Bestandstrasse nicht unsicherer ist als die festgestellte Neubautrasse, beziehen sich die Kläger auf die

Einholung eines Sachverständigengutachtens.

cc. Bestandsstraße weist keine nachvollziehbaren Tragfähigkeitsdefizite auf

Die Beklagte behauptet auf Seite 51 ihres Planfeststellungsbeschlusses, der Unterbau der Bestandstrasse weise erhebliche Tragfähigkeitsdefizite auf, die durch eine bloße Instandsetzung der Fahrbahn nicht beseitigt werden könnten. Auch in der Zurückweisung der den Bedarf anzweifelnden umfangreichen Einwendungen – u.a. der Kläger – verweist die Beklagte nur auf die kurzen Behauptungen auf Seite 51. Trotz intensiver Nachfragen dazu, etwa im Erörterungstermin, finden sich nach wie vor keine diese Behauptung auch nur ansatzweise nachvollziehbar machenden Erläuterungen. Tatsächlich erweist sich die Wilhelmsburger Reichstraße – gerade nach der durch die Gartenschau bedingten Erneuerung der Fahrbahndecken mit offenporigem Asphalt (nebst Bau von Lärmschutz-

wänden) – als völlig unproblematisch befahrbar. Tragfähigkeitsdefizite, die nicht im Rahmen normaler Instandsetzungen des Bestandsnetzes von Straßen beseitigt werden könnten, liegen tatsächlich nicht vor.

Beweis: Einholung eines Sachverständigengutachtens

II. Fehlerhafte Alternativenprüfung

Die Alternativenprüfung der Beklagten in Ziffer 4.5 des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses ist fehlerhaft und verletzt die Kläger in ihrem Anspruch auf gerechte Abwägung ihrer Belange. Das folgt schon daraus, dass eine Alternativenprüfung für die Bahnfolgebmaßnahmen vollständig fehlt (dazu 1.). Fehlerhaft ist zudem der hinsichtlich der Straßenverlegung angelegte Prüfmaßstab (dazu 2.), aber auch die vergleichende Betrachtung mit dem Ausbau der Bestandsvariante (dazu 3.), schließlich auch die Zurückweisung der im sog. „Knoflacher-Gutachten“ aus dem Januar 2013 vorgeschlagenen Querschnittsverringerung (dazu 4.).

1. Fehlende Alternativenprüfung zu den Bahnfolgebmaßnahmen

Die Beklagte hält die Bahnfolgebmaßnahmen – wie oben dargelegt – für ein eigenständiges fachplanerisches Vorhaben. Widersprüchlich dazu prüft sie überhaupt nicht, ob die von ihr für maßgeblich gehaltenen Zielsetzungen der Bahnfolgebmaßnahmen auch anders erreicht werden könnten. Insoweit handelt es sich um einen beachtlichen Abwägungsausfall.

2. Fehlerhafter Prüfungsmaßstab der Beklagten

Die Beklagte leitet ihre Ausführungen zur Alternativenprüfung im zweiten Absatz des Kapitels 4.5 mit dem Hinweis ein, es reiche aus, neben der beantragten Trasse diejenigen zu untersuchen, die sich von selbst anbieten oder aber im Verfahren vorgeschlagen worden sind und ernsthaft in Betracht kommen. Zusammenfassend kommt die Beklagte dann auf Seite 59 des angefochtenen Beschlusses zu folgender Einschätzung:

„Bei dieser Lage hat die Planfeststellungsbehörde keinen Anhaltspunkt dafür, dass sich ein Ausbau im Bestand als Alternative aufdrängen würde. Auch die Reduzierung des gewählten Querschnitts drängt sich als Alternative nicht auf.“

Damit im Einklang vertritt die Beklagte in ihrer Gesamtabwägung auf Seite 503 des Planfeststellungsbeschlusses die Auffassung, es drängten sich keine eindeutig vorzugswürdigen Planungsalternativen auf.

Das zeigt, dass die Beklagte davon ausgeht, die beantragte Alternative nur dann unter Abwägungsgesichtspunkten zurückweisen zu dürfen, wenn eine andere Alternative „sich geradezu aufdrängt.“

Damit ist offensichtlich, dass die Beklagte die ihr obliegenden Anforderungen an die Variantenprüfung verkannt und sich fehlerhaft auf eine Kontrolle der Abwägungsentscheidung der Vorhabenträgerin beschränkt hat, wie sie den Gerichten auferlegt ist.

Dazu hat das OVG Lüneburg in seinem Beschluss vom 29.06.2011 im Verfahren 7 MS 72/11 (hier zitiert nach juris) in den Randnummern 60 und 61 klargestellt:

„60Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts richten sich die Anforderungen des Abwägungsgebots im Fachplanungsrecht auch und gerade an das Berücksichtigen von planerischen Alternativen. Ernsthaft sich anbietende Alternativlösungen müssen bei der Zusammenstellung des abwägungserheblichen Materials berücksichtigt werden und mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Alternativen jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange Eingang finden (BVerwG, Beschl. v. 24.4.2009 - 9 B 10.09 -, NVwZ 2009, 986 = juris, Rdnr. 5 m.w.N.). Zu diesen in das Verfahren einzubeziehenden und zu untersuchenden Alternativen gehören neben den von Amts wegen ermittelten auch solche, die von dritter Seite im Laufe des Verfahrens vorgeschlagen werden (BVerwG, aaO m.w.N.). Dabei ist die Trassenwahl als Abwägungsentscheidung gerichtlicher Kontrolle nur begrenzt auf erhebliche Abwägungsmängel hin zugänglich (BVerwG, Beschl. v. 23.6.2009 - 9 VR 1.09 -, NVwZ-RR 2009, 753

ff. = juris, Rdnr. 10 m.w.N.). Die Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit ist erst dann überschritten, wenn eine alternative Linienführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange als eindeutig vorzugswürdig aufdrängt oder wenn der Planfeststellungsbehörde infolge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist (BVerwG, GB v. 21.9.2010 - 7 A 7.10 -, juris, Rdnr. 17 Ziff. 2d m.w.N.).

61 Der Antragsgegner verkürzt diese Alternativenprüfung in unzulässiger Weise, wenn er bereits im Planfeststellungsverfahren seine Prüfung darauf beschränkt, "... ob sich ein anderer Trassenverlauf aufdrängt". Die Planfeststellungsbehörde hat die vom Vorhabensträger vorgeschlagene und beantragte Variante nicht lediglich darauf zu prüfen, ob sich eine andere Planungsvariante als eindeutig vorzugswürdig aufdrängt. Sie hat vielmehr - wenn Alternativlösungen einer Trassenführung ernsthaft in Betracht kommen - diese als Teil des Abwägungsmaterials mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Varianten jeweils betroffenen öffentlichen und privaten Belange einzubeziehen (BVerwG, Urt. v. 9.6.2004 - 9 A 11.03 -, DVBl. 2004, 1546 ff., juris, Rdnr. 75). Der Antragsgegner verwechselt den gerichtlichen Prüfungsmaßstab mit dem eigenen Prüfungsauftrag. Das Gericht überprüft mit Rücksicht auf die planerische Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde und die gesetzliche Regelung in § 43e Abs. 4 EnWG lediglich, ob Abwägungsmängel offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind, weil eine andere als die gewählte Lösung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange als die eindeutig bessere Lösung aufdrängt. Dagegen steht dem Vorhabensträger im Verhältnis zur Planfeststellungsbehörde kein derartiger planerischer Gestaltungsspielraum zu. Die Pflicht zur Ermittlung, Bewertung und Gewichtung einzelner Belange im Rahmen der Variantenprüfung ist für die Planfeststellungsbehörde in keiner Weise zurückgenommen. Die vom Vorhabensträger vorgeschlagene Trassenführung unterliegt in vollem Umfang ihrer Überprüfung. Im Unterschied zum Recht der gebundenen Anlagengenehmigungen steht der Planfeststellungsbehörde im Fachplanungsrecht die Befugnis zu eigenen Abwägung zu und ist sie auch berechtigt, über das Vorhaben selbst zu disponieren. Das schließt es aus, bereits im Antrag des Vorhabensträgers die Planfeststellungsentscheidung gleichsam vorweggenommen zu sehen (NdsOVG, Urt. v. 6.6.2007 - 7 LC 97/06 -, juris, Rdnr. 74 mwN).“

So liegt der Fall offensichtlich auch hier. Die Beklagte hat ihr Prüfprogramm mit dem des Gerichts verwechselt, sich daher zu Unrecht auf einen Grobvergleich der drei ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen beschränkt und diese mit der Maßgabe verworfen, sie drängten sich nicht geradezu auf. Richtigerweise hätten die Alternativen sich jedoch schon dann durchsetzen müssen, wenn sie bei vergleichender Betrachtung besser als die Ausbauvariante sind.

3. Fehlerhafte Verwerfung des Ausbaus der Bestandstrasse

Die Beklagte prüft auf den Seiten 54 ff. des angefochtenen Beschlusses als potenzielle Alternative zur planfestgestellten Verschwenkung zunächst den Ausbau der Bestandstrasse und verwirft diese im Ergebnis als sich „nicht aufdrängend“. Das überzeugt nicht.

Noch zutreffend allerdings weist die Beklagte einleitend darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG der Ausbau von Bestandstrassen spezifische Vorteile gegenüber einer Neutrassierung habe und sich daher „quasi von selbst“ anbiete. Die dabei vom BVerwG angenommenen Prämissen verlässt die Beklagte aber anschließend und unterlässt es insbesondere, den sich danach ernsthaft anbietenden Ausbau im Bestand mit derselben Gründlichkeit zu prüfen wie die planfestgestellte Verschwenkung. Auch unabhängig hiervon weist der Vergleich mehrere Widersprüche und Inkongruenzen auf. Im Einzelnen:

a. Zugrunde gelegte UVS prüft Ausbauvariante defizitär

Die Beklagte stützt sich in ihrer vergleichenden Betrachtung der Verlegungs- und der Ausbauvariante (vgl. PFB S. 55) auf die von ihr als nachvollziehbar, plausibel und ausreichend eingeschätzte UVS (vgl. dort Seite 124 ff., 144). Nimmt man das einschlägige Kapitel 4 in den Blick, zeigt sich aber schnell, dass die UVS die Auswirkungsprognose und den Variantenvergleich Straße miteinander vermengt und der eigentliche Variantenvergleich sehr cursorisch und damit vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerwG zur Präferenz von Ausbauvarianten rechtlich defizitär ist.

So weist die UVS auf Seite 125 bereits einleitend darauf hin, dass ein Bestandsausbau nach einer

Prüfung durch die DEGES weder die bestehende noch die geplante städtebauliche Situation in Wilhelmsburg angemessen berücksichtigen könne, die vergleichende Betrachtung aber trotzdem erfolge, um auch aus Umweltsicht eine differenzierte Beurteilung zu ermöglichen. Damit erfolgt bereits im Vorfeld eine Vorfestlegung und Priorisierung von Abwägungsparametern, die eine unbefangene Auseinandersetzung mit den jeweiligen Umweltauswirkungen zumindest ernstlich behindert.

Zudem handelt es sich bei den angeführten Kriterien um städtebauliche Kriterien und damit – wie oben dargelegt – um keine Ziele des FStrG, die aber in der Abwägung eines fernstraßenrechtlichen Ausbaivorhabens die primäre Rolle spielen müssten.

Die einseitige Betonung städtebaulicher Vorabfestlegungen hat dann ausweislich der Darstellung der Beurteilungsgrundlagen in Ziffer 4.2.1 (PFB S. 125 ff.) dazu geführt, dass die Planer keine Veranlassung gesehen haben, für die Ausbauvariante überhaupt eine diesen Namen verdienende technische Planung zu entwerfen (vgl. UVS S. 126 u. und 127 o.). Vielmehr beschränken sich die Verfasser der UVS darauf, auf Erfahrungen andernorts zu verweisen und sodann cursorisch die allgemein bei Ausbauvarianten in Rede stehenden Auswirkungen in Ziffer 4.5 – immerhin schutzgutbezogen – abzuhandeln. All diesen Ausführungen ist jedoch gemeinsam, dass ihnen keine auch nur grobe technische Planung zugrunde liegt. Ohne eine solche müssen notwendig auch die Prognosen zweifelhaft bleiben.

b. Auch Ausführungen der Beklagten unzureichend

Auch die vergleichsweise kurzen Ausführungen der Beklagten auf den Seiten 55 – 57 vermögen es nicht, die Defizite der UVS zu heilen. Sie setzen deren Fehler vielmehr fort. Im Einzelnen:

aa. Vergleich verkehrlicher Auswirkungen

Die Beklagte räumt auf Seite 55 ihres Beschlusses zwar ein, dass die Verlegungsvariante gegenüber dem Bestandsausbau wegen ihrer starken verkehrlichen Auswirkungen im Bereich der Rotenhäuser Straße Nachteile habe, zieht daraus aber nicht die gebotenen Schlüsse. Denn auf Seite 57 oben

greift sie die Problematik auf und formuliert:

„Wie bereits angesprochen, verbleiben als Nachteile die durch die neue Anschlussstelle Rotenhäuser Straße verursachten Problemstellungen, die jedoch nach derzeitigem Stand der Dinge zu bewältigen sind und – vorbehaltlich näherer Prüfung – voraussichtlich nicht ein Gewicht erreichen, das die mit der Verlegung verbundenen Vorteile zunichte macht.“

Insoweit ist zum einen relevant, dass nach noch näher darzulegender Auffassung der Kläger eine Konfliktlösung im Bereich der Anschlussstelle gerade nicht nachvollziehbar prognostiziert werden kann. Zum anderen aber ist relevant, dass die Beklagte einen Vorbehalt zu der entscheidungserheblichen Frage macht, ob das Gewicht dieser Problematik so groß ist, dass die Sinnhaftigkeit der Verlegung auch nach ihrer Sicht in Gänze in Frage steht. Eine „nähere Prüfung“, die im Vorbehalt erwähnt wird, kann aber nach der Planfeststellungsentscheidung der Beklagten keinen sinnvollen Platz mehr finden.

bb. Lärmauswirkungen

Gleich in mehrfacher Hinsicht begegnet die Annahme der Beklagten Bedenken, beim Schutzgut Lärm obsiege die Verlegungsvariante.

Die Beklagte begründet dies auf Seite 55 ihres Beschlusses damit, bei einem Ausbau der Bestandsrasse handele es sich um keine wesentliche Änderung der Straße i.S.d der 16. BImSchV mit der Folge, dass der Neubau strengeren Maßstäben genüge und zudem der Bahnlärm mit berücksichtigt werde.

Insoweit setzt sich die Beklagte schon in Widerspruch zu ihrer eigenen Annahme, bei den Schallschutzmaßnahmen handele es sich um ein eigenständiges Projekt (s.o.). Damit im Einklang hat die Beklagte in ihrer teilweisen Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit zutreffend die Dringlichkeit der Umsetzung von Schallschutzmaßnahmen losgelöst vom weiteren Schicksal der geplanten Straßenverlegung angenommen. Vor diesem Hintergrund kommt es nicht einmal mehr auf den losgelöst

davon relevanten weiteren Umstand an, dass die derzeit gesundheitsgefährdende Wirkung des Bahnlärms ohnehin nach Maßgabe der staatlichen Schutzpflichten für die menschliche Gesundheit Lärmsanierungsansprüche auslöst.

Als nicht fehlerfrei erweist sich zudem die weitere, auf die UVS zurückgehende Erwägung, ein Ausbau der Bestandstrasse würde außerhalb des Anwendungsbereiches der 16. BImSchV erfolgen und daher weniger Schallschutz ermöglichen. Dabei kann offen bleiben, ob die Annahme zur Anwendbarkeit der 16. BImSchV überhaupt zutreffend ist. Denn die Erwägung der Beklagten krankt vor allem daran, dass sie offenbar annimmt, ein weitergehender als der nach der 16. BImSchV maßgebliche Schallschutz könne in jener Variante nicht gewährleistet werden. Das ist aber nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG zu der über den Anwendungsbereich der 16. BImSchV hinausgehenden Erforderlichkeit der Abwägung von Lärmbelastungen gerade falsch. Und wenn die Beklagte gerade meint, ein weitergehender Schallschutz sei entscheidungserheblich, würde sich daraus in einem Ausbauverfahren zur Bestandstrasse zwanglos das Recht ergeben, den dortigen Schallschutzbetroffenen aktive und passive Schallschutzmaßnahmen zuzusprechen.

cc. Flächenverbrauch Verkehrswege

Auch das weitere Argument der Beklagten, ein vergleichender Blick auf den Flächenverbrauch für Verkehrswege spreche für die Verlegung, überzeugt nicht. Denn insoweit ist zum einen maßgeblich, dass die Verlegungstrasse nur zu einem kleineren Teil auf zu entwidmenden Bahnflächen realisiert werden soll, während andererseits die Planung der Verlegung – mit Ausnahmen der Vorgaben aus dem LBP – gerade keine Entscheidungen zum tatsächlichen Rückbau der Bestandstrasse beinhaltet. Vor diesem Hintergrund darf die Beklagte folgerichtig auch den Rückbau und die Verringerung einer Zerschneidungswirkung nicht in die vergleichende Bewertung einstellen.

Richtigerweise müssten danach ein Vergleich aus Sicht der Kläger so aussehen, dass auf der einen Seite der Bau einer 28 m breiten und längeren Verlegungstrasse abzüglich einiger ihrer Teilflächen auf zuvor mit Bahngleisen bebauten Teilflächen der Verbreiterung der kürzeren Bestandstrasse von derzeit 14 - 16 m gegenüberzustellen wäre. Die Kläger bestreiten, dass dabei die Verlegungstrasse

obsiegt.

dd. Bauzeitliche Auswirkungen

Die Beklagte meint grundsätzlich zutreffend, eine verlegte Trasse führe zu geringen Verkehrsbeeinträchtigungen als der Ausbau einer Bestandstrasse. Allerdings gewichtet sie diesen nur eine vorübergehende Zeit relevanten Belang zu hoch, da dieses Argument regelhaft zur Präferenz von Verlegungsvarianten führen müsste, während das BVerwG in den auch von der Beklagten zitierten Entscheidungen mit beachtlichen Gründen eine grundsätzliche Präferenz des Bestandsausbaus angenommen hat.

ee. Umweltauswirkungen

Die Bezugnahme der Beklagten auf die Ausführungen in der UVS zu den Umweltauswirkungen ist aus den oben schon dargelegten Gründen unzureichend und überschneidet sich zudem mit den zuvor angeführten Kriterien, z.B. zum Thema Lärm. Insoweit sind die zitierten Passagen der oben unter bb. dargelegten Kritik ausgesetzt.

Hinsichtlich der Luftschadstoffproblematik überzeugt es nicht, wenn die Beklagte meint, bei unterstellt ähnlichen Gesamtbelastungen obsiege die Verlegungstrasse, weil sie eine bessere Erholung im Wilhelmsburger Park ermögliche. Insoweit steht die Betroffenheit bei voraussichtlich unregelmäßigem Parkbesuch gerade einer nochmals erhöhten Belastungen sehr zahlreicher Wohngebäude in Wilhelmsburg gegenüber.

Auch das weitere Argument, die Verlegungstrasse ermögliche auf Teilen der Bestandstrasse ortsnahe Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft, überzeugt nicht. Denn die Ausbauvariante bleibt in der Eingriffsintensität angesichts der „halbierten“ neuen Flächenversiegelung im Vergleich zur Bestandstrasse deutlich hinter dieser zurück. Zudem verfängt das Argument der Beklagten nicht, bei einem Bestandsausbau stünden die jetzt „gewonnenen“ Bahngrundstücke „nur“ für Ausgleichsmaßnahmen nicht zur Verfügung, nicht. Denn wenn die Eisenbahnmaßnahmen – wie die

Beklagte meint – eigenständige Vorhaben sind und ohnehin durchgeführt werden sollen, stünden die Flächen folgerichtig in diesem Szenarium für Ausgleichsmaßnahmen ebenfalls zur Verfügung.

ff. Kosten

Die Beklagte behauptet auf Seite 57 des Beschlusses, die Kostenfrage spiele in der Alternativenprüfung regelmäßig nur dann eine Rolle, wenn der Vorhabenträger Kosteneinsparungen für die von ihm gewählte Alternative anführe, nicht jedoch, wenn er freiwillig höhere Kosten übernehme, um weitere Vorteile zu erzielen.

Diese Auffassung findet weder im Abwägungsgebot noch in der dazu ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung eine Stütze. Denn in ständiger Rechtsprechung des BVerwG ist allgemein anerkannt, dass unterschiedliche Kosten von Alternativen ein zulässiger und gebotener Bestandteil der fachplanerischen Alternativenprüfung sind. Insoweit ist nichts dafür ersichtlich, weshalb ein von der teureren Variante negativ Betroffener nicht geltend machen könnte, die ihn weniger belastende Alternative sei zugleich die günstigere. Das gilt umso mehr, wenn es sich um eine Fachplanung in der Zuständigkeit eines öffentlichen Planungsträgers handelt, die Kosten mithin von jedem Steuerzahler und damit auch von den Klägern zu tragen sind.

Insoweit kommt es also auf die Kostenfrage und die klägerische Einwendung dazu nach Überzeugung der Kläger durchaus entscheidungserheblich an.

Dazu erinnern wir zunächst nur vorsorglich daran, dass die geplante Maßnahme gegenüber den ursprünglichen Kostenschätzungen seit längerem auch „offiziell“ um den Kostenfaktor zwei teurer geworden ist und nach den letzten dem Unterzeichner bekannten Zahlen mindestens 136 Millionen Euro kosten soll.

Eine auch nur ungefähre Kostenschätzung für den technisch nicht einmal ansatzweise durchgeplanten Ausbau der Bestandsvariante gibt es hingegen nicht, was die Kläger hiermit als defizitär rügen. Die pauschale Vermutung der Beklagten, es sei auch nicht erkennbar, weshalb ein Ausbau im Be-

stand günstiger sein könnte, kann dieses Defizit nicht kaschieren.

gg. Eigentumsbetroffenheiten

Die Beklagte räumt auf Seite 57 ihres Planfeststellungsbeschlusses ein, dass einiges dafür sprechen könne, dass der Ausbau im Bestand mit wenig Grunderwerb von Privaten möglich wäre. Sie relativiert den Vorteil des Bestandsausbaus sodann aber im Kern mit der Erwägung, die betroffenen Grundstückseigentümer hielten die Eingriffe „augenscheinlich nicht für derart gravierend, dass diese nicht gegen Entschädigung hinnehmbar sein“ könnten.

Diese Argumentation ist dem Einwand ausgesetzt, dass es hinsichtlich des Gewichts der Eigentumsbelange nicht auf das – zudem nur vermutete und behauptete – Empfinden der Betroffenen ankommt, sondern auf das objektive Gewicht der Belange. Legt man dieses zutreffend zugrunde, ergeben sich mithin Vorteile für die Ausbauvariante.

4. Fehlerhafte Zurückweisung der „Knoflacher Variante“

Auf den Seiten 58 und 59 befasst sich die Beklagte mit einer im Umfang reduzierten Verlegungsvariante, die im „Gutachten Wilhelmburger Reichsstraße“ aus dem Januar 2013 von Prof. Knoflacher u.a. im Auftrag des Bezirksamtes Harburg entwickelt und vorgestellt worden ist. Sie ist das Resultat eines intensiven Dialoges in dem durch das Bezirksamt Hamburg-Mitte eingerichteten und vom Senat finanzierten Beratungsgremiums mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung zur umstrittenen Reichsstraßenverlegung zu entwickeln. Die Anstrengungen wurden flankiert von diversen Versprechen, die Vorschläge in der seinerzeit schon vorangeschrittenen Planfeststellung intensiv und wohlwollend prüfen zu lassen.

Dem wird der angefochtene Planfeststellungsbeschluss nach Überzeugung der Kläger indes nicht ansatzweise gerecht.

Die vom Gutachter in den Ziffern 5 und 8 betonten wirtschaftlichen Vorteile und Kostenersparnisse eines reduzierten Querschnitts mit niedrigeren Fahrgeschwindigkeiten tut die Beklagte nämlich so-

gleich einleitend mit der Bemerkung ab, die Kostenfrage liege im Wesentlichen in der Beurteilung des Vorhabenträgers und falle daher für die Planfeststellungsbehörde bei der Alternativenprüfung „nicht sehr ins Gewicht“. Das ist rechtlich nicht nachvollziehbar, da die Planfeststellungsbehörde insoweit die im Ergebnis maßgebliche Abwägungskompetenz hat und zugleich die Frage der Kosten – wie oben schon dargelegt – regelmäßig notwendiger Bestandteil der Abwägung und der erforderlichen Alternativenprüfung sein muss.

Hinsichtlich einiger der von Prof. Knoflacher herausgestellten Vorteile räumt sodann die Beklagte deren Vorteile zwar ein, stellt dann aber entscheidungserheblich darauf ab, dass der in Ziffer 6 genannte Vorteil unter der Prämisse einer reduzierten Trassierungsgeschwindigkeit stehe, die aber weder der Planung zugrunde liege noch zwingend erscheine. Dieser Ansatz verfehlt aber die Rahmenbedingungen einer ernsthaften Alternativenprüfung, da die Beklagte eine der planerischen Prämissen der antragstellenden Vorhabenträgerin als unumstößlich voraussetzt mit der Folge, dass dann alle anderen Alternativen von vornherein ausscheiden. Das wäre nur dann zutreffend, wenn eine Änderung der betreffenden Prämisse zu einer Identitätsänderung des Gesamtvorhabens führen würde, also auf ein „aliud“ hinauslaufen würde. Das aber kann bei einer unterstellt leicht herabgesetzten Geschwindigkeitsbeschränkung auf der im Übrigen selben Trasse wohl nicht ernsthaft vertreten werden. Die Beklagte hätte demzufolge die Vor- und Nachteile der Variante ernsthaft prüfen und abwägen müssen.

Dass sie das nicht getan hat, zeigen auch ihre anschließenden Formulierungen zur Rechtfertigung der beantragten und nun planfestgestellten Variante mit ihrer Schlussfolgerung auf Seite 59 o. des Beschlusses, die Wahl eines Querschnitts von 28 Metern sei hier nicht „zu beanstanden.“ Die Formulierung zeigt, dass die Beklagte die vorgeschlagene Minimierungsvariante nur dann näher geprüft hätte, wenn die beantragte Trassierung sich als aus ihrer Sicht nicht zulassungsfähig erwiesen hätte. Das aber ist - wie eingangs dargelegt – nicht der Prüfmaßstab einer Planfeststellungsbehörde in der Alternativenprüfung.

Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um das Ergebnis eines mit großem Aufwand und dem Ziel einer Streitbefriedung geführten „Runden-Tisches“ handelt, dessen wohlwollende Prüfung zugesagt

worden war. Dabei verkennen die Kläger durchaus nicht, dass sich jeder Vorschlag – auf welchem Wege immer er Eingang in ein Verfahren gefunden hat – an objektiven Abwägungsmaßstäben messen lassen muss. Die von der Beklagten hier angelegten aber sind nicht nur zu „streng“, sondern aus den genannten Gründen auch falsch.

Den Klägern ist es im Zusammenhang mit dem begleitenden Verfahren wichtig darauf hinzuweisen, dass die im Rahmen des "Runden Tisches" erhobene Forderung nach Einholung eines Sicherheitsgutachtens für die parallel verlaufende Bahnstrecke und die Reichsstraße im Planfeststellungsbeschluss unberücksichtigt geblieben ist. Die Kläger haben weiterhin erhebliche Sicherheitsbedenken gegen die ohne jeglichen Sicherheitsabstand von Straße und Schiene geplante Streckenführung.

III. Verstöße gegen die zwingenden Vorgaben der 16. BImSchV

Der angefochtene Beschluss verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen die zwingenden Vorgaben der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und handhabt infolgedessen die Schallschutzansprüche der Kläger rechtsfehlerhaft.

Die Beklagte genügt der klägerischen Forderung nach einer „echten“ Gesamtlärbetrachtung mit einer auf sie bezogenen Dimensionierung der aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen gem. § 41 BImSchG nur scheinbar.

Im Kern steht dabei der Streit, ob es zutreffend ist, dass die Beklagte zunächst jeweils getrennt die Lärmauswirkungen der verlegten Straße und der angepassten Bahnanlagen prognostiziert, dann im zweiten Schritt jeweils getrennt – und noch ohne Gesamtlärbetrachtung – zunächst nach Maßgabe des § 41 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV die sich daraus jeweils ihrer Auffassung nach ergebenden Schallschutzmaßnahmen festsetzt und dimensioniert, um erst anschließend die Frage in den Blick zu nehmen, ob es z.B. aus verfassungsrechtlichen Gründen eines weitergehenden Schallschutzes bedarf.

Die Kläger sind demgegenüber aus den nachfolgend dargelegten Gründen der Rechtsauffassung, dass bei der Lärmprognose nach Maßgabe der Systematik der Verkehrslärmschutzverordnung zunächst eine Lärmermittlung von Straßen- und Schienenlärm ohne zusätzliche Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes und sodann anschließend eine Dimensionierung aller Schallschutzmaßnahmen unter einheitlicher Anwendung der 16. BImSchV und mit der Maßgabe, die Grenzwerte der 16. BImSchV im Ergebnis (vorbehaltlich der Entscheidung gem. § 41 Abs. 2 BImSchG) einzuhalten, hätte erfolgen müssen.

Dieser Streit ist im hohen Maße relevant, weil sich in der Systematik der Beklagten nach wie vor ganz erhebliche und teils sogar noch immer gesundheitsschädliche Gesamtlärmbelastungen für zahlreiche Wilhelmsburger Bürger ergeben, während bei Anwendung der von den Klägern für rechtlich erforderlich gehaltenen Systematik sich das Erfordernis verstärkter Schallschutzmaßnahmen ergibt.

Unabhängig davon erweist sich die Anwendung des § 41 Abs. 2 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV durch die Beklagte auch im Übrigen als rechtlich fehlerhaft.

Im Einzelnen:

1. Rechtsfehlerhafte Trennung zwischen Straßen- und Schienenlärm

Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss ist bereits deshalb rechtswidrig, weil die Beklagte rechtsfehlerhaft den Straßen- und Schienenlärm jeweils getrennt betrachtet. Sie prüft jeweils getrennt für die Straße und die Schienen den Anwendungsbereich der 16. BImSchV und führt beide Untersuchungen lediglich dergestalt zusammen, dass gesundheitsgefährdende Gesamtbelastungen abzüglich eines Wertes von 3 dB(A) vermieden werden sollen. Dieses Ziel übernimmt die Beklagte aus der Verkehrslärmschutzrichtlinie 1997 und siedelt die Werte bei 57 dB(A) nachts und 67 dB(A) tags an (vgl. S. 33 des Lärmschutzberichts).

a. Fälschliche Einordnung der Maßnahmen als mehrere Vorhaben i.S.v. § 78 VwVfG

Die Beklagten geht dabei – wie oben dargelegt – von der fehlerhaften Prämisse aus, es handele sich bei den Maßnahmen an den Bahnanlagen um ein eigenständiges Vorhaben i.S.d. § 78 VwVfG. Tatsächlich handelt es sich bei den Gleisanpassungen aber um notwendige Folgemaßnahmen des Straßenbauvorhabens i.S.v. § 75 Abs. 1 VwVfG, wie oben schon dargelegt wurde.

b. Klägerischer Anspruch auf einheitliche Gesamtlärmbetrachtung und entsprechende Dimensionierung der Schallschutzmaßnahmen als Folge des § 75 Abs. 1 VwVfG

In Folge der fehlerhaften Verfahrenswahl wurden die Vorgaben der Verkehrslärmschutzverordnung nicht rechtsfehlerfrei umgesetzt. Denn mit der Anwendung des § 75 Abs. 1 VwVfG korrespondiert das Gebot, die Planung materiell rechtlich als *ein* Vorhaben zu betrachten und zu bewerten (*Ziekow*, Rn. 270; *Jarass*, BImSchG-Kommentar, 9. Aufl. 2012, § 41 Rn. 41). Das Straßenbauvorhaben und die Anpassung der Gleise sind hier ein einziges Vorhaben. Die Lärmimmissionen dieses Vorhabens dürfen die Grenzwerte der 16. BImSchV nur bei unterstellter Unverhältnismäßigkeit eines Vollschutzes i.S.d. § 41 Abs. 2 BImSchG überschreiten. Es ist eine Summenpegelbetrachtung vorzunehmen, und zwar mit dem Ziel, die Einhaltung der Vorgaben aus § 2 der 16. BImSchV sicherzustellen.

Diesen rechtlichen Anforderungen genügt der Planfeststellungsbeschluss nicht. Er unternimmt eine Summenpegelbetrachtung nur mit dem Ziel, die Lärmsanierungsgrenzwerte von 57 dB(A) nachts und 67 dB(A) tags einzuhalten (vgl. Spalten Nr. 6 und 7 der Unterlage 11.1, Anhang 1, Teil 3 des Lärmschutzberichts). Infolgedessen werden, wie im Sachverhalt dargelegt, die Grenzwerte der 16. BImSchV auf den Grundstücken der Kläger teils erheblich überschritten, und die Beklagte verletzt ihrer Verpflichtung, die aktiven Lärmschutzmaßnahmen so zu dimensionieren, dass die Grenzwerte der 16. BImSchV insgesamt – vorbehaltlich der Prüfung des § 41 Abs. 2 BImSchG – eingehalten werden.

Die fehlerhafte Verfahrenswahl hat somit zur Folge, dass die Ansprüche der Kläger auf weiterge-

hende Lärmschutzmaßnahmen übergangen werden. Dieser Umstand begründet die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.

c. Klägerischer Anspruch auf einheitliche Gesamtlärbetrachtung und entsprechende Dimensionierung der Schallschutzmaßnahmen als Folge des engen räumliche-konzeptionellen Zusammenhangs

Ungeachtet der verfahrensrechtlichen Einordnung der Straßen- und Bahnmaßnahmen ergibt sich eine Pflicht zur Gesamtlärbetrachtung jedenfalls aus dem engen räumlichen und konzeptionellen Zusammenhang der planfestgestellten Maßnahmen.

aa. Beachtlichkeit der zugrundeliegenden einheitlichen Plankonzeption

Für die Bewertung der Lärmimmissionen ist auch das zugrundeliegende Gesamtkonzept von Bedeutung. Wenn es sich aufgrund dieses Konzepts der Sache nach um ein Vorhaben handelt, erscheint die getrennte Betrachtung der einzelnen Lärmquellen selbst bei unterstellter Anwendbarkeit des § 78 HmbVwVfG als künstliche Aufspaltung und ist nicht zu rechtfertigen. In diesem Sinne hat das BVerwG in seinem Urteil vom 23.11.2005, Az. 9 A 28/04 = BVerwGE 124, 334, zitiert nach juris) ausgeführt:

„30 [...] Auf Grund des einheitlichen Gesamtkonzepts beider Maßnahmen handelt es sich dann der Sache nach um eine in Planungsabschnitte aufgeteilte Gesamtplanung. Dieser Umstand rechtfertigt es, die durch den Neu- bzw. Ausbau des Folgeabschnitts ausgelösten Lärmsteigerungen der baulichen Veränderung des vorangehenden Abschnitts zuzurechnen. [...] Es wäre deshalb nicht sachgerecht, nach Maßgabe der Abschnittsbildung zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die Betroffenen Schallschutz erhalten.

31 Dieser Sichtweise kann nicht entgegengehalten werden, sie führe zu einem sachlich unangemessenen Problemtransfer von dem einen auf das andere Vorhaben, der dem Grundsatz widerspreche, die Probleme im Zuge desjenigen Vorhabens zu bewältigen, durch das sie aufgeworfen werden. Von

einem Problemtransfer kann schon deshalb nicht gesprochen werden, weil im Hinblick auf den geforderten Kausalzusammenhang die Lärmsteigerung jedenfalls auch ein Problem des zu beurteilenden Vorhabens darstellt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass - wie schon ausgeführt - nach Wortlaut und Systematik der immissionsschutzrechtlichen Regelung Bau bzw. Änderung eines Verkehrswegs und Lärmschutz räumlich miteinander verknüpft sind. Da § 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 1 der 16. BImSchV keine allgemeine Pflicht zur Lärmsanierung, sondern nur zum Lärmschutz aus Anlass baulicher Maßnahmen am Verkehrsweg begründet, können Ansprüche auf Lärmschutz nach diesen Vorschriften nur dort entstehen, wo eine Straßenbaumaßnahme stattfindet. Würde die Problembewältigung dem räumlich anschließenden - gleichgültig ob vorher oder nachher planfestgestellten - Planungsabschnitt zugewiesen, so schieden Ansprüche nach der immissionsschutzrechtlichen Regelung von vornherein aus mit der Folge, dass der Lärmbetroffene auf die wesentlich schwächere Rechtsposition beschränkt wäre, die Berücksichtigung seiner Lärmschutzbelange nach Maßgabe des Abwägungsgebots (§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG) beanspruchen zu können. [...]

32 Ein zurechenbarer Kausalzusammenhang zwischen dem zu beurteilenden und einem weiteren Vorhaben wird schließlich nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Planfeststellung für das weitere Vorhaben derjenigen für das zu beurteilende Vorhaben vorangeht. Für Planungen, die auf einem einheitlichen Gesamtkonzept beruhen, ist typisch, dass die Reihenfolge ihrer Zulassung und Verwirklichung nicht strikt vorgegeben ist. Entscheidend für die Zurechnung ist nicht die zeitliche Reihenfolge der Zulassungsakte, sondern eine konzeptionelle Verknüpfung dergestalt, dass ohne das eine Vorhaben das andere nicht geplant und verwirklicht würde.“(Hervorhebung durch Unterzeichner)

Diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Fall übertragbar. Auch vorliegend besteht ein enger konzeptioneller und räumlicher Zusammenhang zwischen den Maßnahmen. Die zu beurteilenden Straßenbaumaßnahmen und die hinzutretenden Gleisbaumaßnahmen stehen in einem ursächlichen Zusammenhang. Es herrscht eine konzeptionelle Verknüpfung. Beschränkt sich die Beklagte auf eine isolierte Betrachtung der Maßnahmen, handelt sie gegen ihre eigene Gesamtkonzeption. Sie spaltet das Vorhaben künstlich auf.

Gerade eine solche künstliche Aufspaltung hat das BVerwG in der obigen Rechtsprechung aber als für die Lärmsituation irrelevant erachtet. Denn dies führe dazu, dass der Lärmbetroffene auf die wesentlich schwächere Rechtsposition beschränkt wird, die Berücksichtigung seiner Lärmschutzbe-
lange nur nach Maßgabe des Abwägungsgebots beanspruchen zu können (BVerwG a.a.O., Rn. 31). Es soll demnach vermieden werden, dass mithilfe des Grundsatzes der sektoralen Betrachtungsweise die Rechtsposition der Betroffenen bewusst geschwächt wird. Eine derartige bewusste und nach Rechtsprechung des BVerwG rechtswidrige Schwächung der Rechtsposition unternimmt die Be-
klagte aber vorliegend.

bb. Billigung einer Gesamtbetrachtung aufgrund eines einheitlichen Planungskonzepts durch das BVerwG

Das BVerwG hat es an anderer Stelle ausdrücklich gebilligt, dass die Behörde aufgrund der räumlichen und konzeptionellen Besonderheiten von dem Verbot der Summenpegelbildung eine Ausnahme macht. So heißt es in dem Urteil vom 03.03.1999 (Az. 11 A 9/97, juris, Rn. 59; Hervorhebung durch Unterzeichner):

„Der angefochtene Planfeststellungsbeschuß (S. 60) geht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 9.95 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 12) zutreffend davon aus, daß der Verkehrslärmschutzverordnung ein Verbot der Summenpegelbildung zu entnehmen ist, das mit § 41 Abs. 1 BImSchG in Einklang steht. Allerdings gesteht der Planfeststellungsbeschuß (S. 61) eine Ausnahme von diesem Verbot zu, wenn mehrere Eisenbahnstrecken als einheitlicher Verkehrsweg zu betrachten sind; dazu müßten sie parallel verlaufen und dürften nicht durch erkennbar trennende Merkmale wie größere Abstandsflächen, Gehölze oder Wasserflächen das Bild äußerlich getrennter Verkehrswege darstellen. Daher sei hier erst östlich der Grenze des Planfeststellungsabschnitts eine Summenbildung möglich. Auch gegen diese Überlegungen der Planfeststellungsbehörde ist nichts zu erinnern.“

Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist es somit zulässig, mehrere Eisenbahnstrecken als einheitlichen Verkehrsweg zu betrachten, wenn sich diese nicht als äußerlich getrennte Verkehrswege

darstellen. Diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Fall übertragbar. Es ist geplant, die Wilhelmsburger Reichsstraße derart nah an die Gleisanlagen heranzubauen, dass sie für den objektiven Betrachter eine Einheit bilden. Die rechtliche Bewertung darf nach Auffassung des BVerwG der tatsächlichen folgen. Indem die Beklagte diese Möglichkeit nicht erwogen hat, handelte sie jedenfalls abwägungsfehlerhaft.

cc. Neuste Rechtsprechung des BVerwG erachtet ebenfalls die Gesamtkonzeption als maßgeblich

Ferner deutet auch die jüngste Rechtsprechung des BVerwG darauf hin, dass die zugrundeliegende Gesamtkonzeption einer Planung bei der Dimensionierung der Lärmschutzansprüche nicht nur im Hinblick auf die Gesundheitsgefährdung, sondern im Hinblick auf die Einhaltung der Grenzwerte der 16. BImSchV zu beachten ist. In dem erst kürzlich ergangenen Beschluss des BVerwG vom 25.06.2013, Az. 4 BN 21.13 (www.bverwg.de), stellt das BVerwG für das Erfordernis einer Summenpegelbildung auf die „in Rede stehende Planung“ ab, also den räumlichen und konzeptionellen Zusammenhang mehrere Maßnahmen. Der Umstand, dass das BVerwG explizit auf die „in Rede stehende Planung“ abstellt, ist dahingehend zu deuten, dass nicht nur die Maßnahme als solche, sondern auch die zugrundeliegende Gesamtkonzeption maßgeblich sein soll. Eine Gesamtlärmbetrachtung aufgrund eines engen räumlichen und konzeptionellen Zusammenhangs ist somit auch nach Auffassung des BVerwG zulässig. Die im angefochtenen Beschluss erfolgte sektorale Betrachtungsweise berücksichtigt diese neuste Rechtsprechung nicht und wendet infolgedessen die 16. BImSchV fehlerhaft an.

dd. Enger räumlicher Zusammenhang als Auslöser einer Gesamtlärmbetrachtung auch im Willen des Gesetz- und Verordnungsgebers

Darüber hinaus widerspricht es auch nicht dem Willen des Gesetzgebers, im Falle eines engen räumlichen und konzeptionellen Zusammenhangs eine Gesamtlärmbetrachtung vorzunehmen. Auch § 41 BImSchG verknüpft die bauliche Maßnahme an einem Verkehrsweg mit dem Lärmschutz in *räumlicher* Hinsicht (vgl. *Ziekow*, Rn. 1193). Nach dem Wortlaut des § 41 BImSchG dürfen an

demjenigen Ort, an dem der Verkehrsweg gebaut oder wesentlich geändert wird, keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden. Bezugspunkt der Lärmvorsorge ist der Ort des Bauens. Es können Ansprüche auf Lärmschutz grundsätzlich nur dort entstehen, wo gebaut wird. Dies dürfte folgerichtig bedeuten, dass die Durchführung mehrerer lärm erhöhender Maßnahmen an „demselben Ort“ insgesamt den Anspruch aus § 41 Abs. 1 BImSchG auslöst, so dass eine einheitliche Betrachtung geboten ist.

Für diese Auslegung spricht im Übrigen auch § 1 Abs. 2 Nr. 2 16. BImSchV, der für den Fall der punktuellen Lärmerhöhung eine Gesamtlärmbetrachtung als erforderlich ansieht. Auch hier ist der örtliche Bezugspunkt ausschlaggebend für die Gesamtlärmbetrachtung.

Schließlich spricht für die gemeinsame Betrachtung der Lärmverursachung auch § 1 Abs. 2 Nr. 1 BImSchG. Denn wenn in Fällen, in denen ein Verkehrsweg räumlich erweitert wird das Lärmaufkommen des *gesamten* Verkehrswegs zu berücksichtigen ist, dann dürfte dies erst Recht für solche Fälle gelten, in denen ein Verkehrsweg im Rahmen einer einheitlichen Planung um einen weiteren Verkehrsweg ergänzt wird (vgl. *Ziekow*, Rn. 1182). Es kommt dann ebenfalls und vergleichbar mit dem Fall des § 1 Abs. 2 Nr. 2 16. BImSchG, zu einer räumlichen Ausdehnung der Lärmquelle, die dann einheitlich betrachtet werden muss.

ee. Verletzung der klägerischen Ansprüche auf einheitliche Gesamtlärmbetrachtung und entsprechende Dimensionierung der Schallschutzmaßnahmen

Nach alledem ist der angefochtene Beschluss rechtswidrig. Er unterlässt die gebotene Summenpegelbildung in der eingangs dargelegten Prüfreihefolge. Die aktiven Lärmschutzmaßnahmen werden ausschließlich im Hinblick auf die jeweiligen Lärmimmissionen der Straße und der Schienen dimensioniert. Nur auf Grundlage dieser Werte werden aktive Lärmschutzmaßnahmen angeordnet. Die anschließend unternommene Gesamtlärmbetrachtung führt zu keinen weiteren aktiven Lärmschutzmaßnahmen. Es werden nur die im Rahmen der sektoralen Betrachtungsweise „sowieso“ vorgesehenen aktiven Lärmschutzmaßnahmen neu angeordnet (vgl. S. 35 des Lärmschutzberichts). Als Konsequenz wird dabei in Kauf genommen, dass im Hinblick auf die Gesamtlärmsituation auf

den Grundstücken der Kläger – wie im Sachverhalt ausgeführt – die Grenzwerte der 16. BImSchV großteils massiv überschritten werden. Die rechtsfehlerhafte Trennung zwischen Straßen- und Schienenlärm ruft somit schädliche Umwelteinwirkungen i.S.v. § 41 Abs. 1 BImSchG hervor, und der Planfeststellungsbeschluss erweist sich deshalb als rechtswidrig.

2. Rechtsfehlerhaftigkeit der Zielsetzung der unternommenen Gesamtlärbetrachtung

Nur hilfsweise und rein vorsorglich für den Fall, dass das erkennende Gericht die zunächst sektorale und nur unter dem Blickwinkel der Einhaltung der Lärmsanierungsgrenzwerte summativ erfolgte Lärmbetrachtung im Rahmen des Planfeststellungsbeschluss als rechtfehlerfrei erachtet, weisen wir auf Folgendes hin:

Jedenfalls das Ergebnis der derart unternommenen Gesamtlärbetrachtung ist rechtswidrig. Die Beklagte kommt nämlich zu dem Ergebnis, weitere als die „sowieso“ aufgrund der sektoralen Betrachtung vorgesehenen aktiven Lärmschutzmaßnahmen seien nicht erforderlich, da sich die Situation für die Lärmbetroffenen, auf deren Grundstücken auch die Lärmsanierungsgrenzwerte nicht eingehalten werden, im Vergleich zu dem Prognose-Nullfall immerhin verbesserte (vgl. S. 100 PFB). Der Prognose-Nullfall stellt die Situation dar, die bei Beibehaltung der bisherigen Straßenführung unter Beachtung des Verkehrsaufkommens im Jahre 2025 herrschen würde.

Wir reichen die maßgebliche Tabelle, die im Übrigen nicht bei den Planfeststellungsunterlagen enthalten war und irritierender Weise nur auf Nachfrage von der Beklagten herausgegeben wurde, als

Anlage K 3

zu den Akten.

An der Richtigkeit der in dieser Anlage verwendeten Nullprognosen bestehen ernstliche Zweifel.

Die Werte des Prognose-Nullfalls und diejenigen Werte des Prognose Planfalls ohne Lärmschutz

aus der Unterlage 11.1, Anhang 1, Teil 3 des Lärmschutzberichts weisen auffällige Ähnlichkeiten auf. Beispielsweise wurden für das EG des Grundstücks des Klägers zu 5., Vogelhüttendeich Nr. 180, sowohl für den Nullfall als auch den Planfall ohne Lärmschutz, Werte von 63 dB(A) tags und 62 dB(A) nachts errechnet. Nur in wenigen Punkten weichen die Werte voneinander ab. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Lärmsituation annähernd unverändert bleiben kann, wenn die Wilhelmsburger Reichsstraße an die jeweiligen Grundstücke derart dicht heranrückt. Die Berechnungsgrundlage erweist sich angesichts dessen als nicht schlüssig und das Verbesserungsargument bereits aus diesem Grund als nicht verwertbar.

Ferner ist die Nullprognose auch insoweit fehlerbehaftet, als sie die sonstigen Lärmsanierungsmaßnahmen im Plangebiet unberücksichtigt lässt. Ausweislich des Berichts des Verkehrsausschusses zur Wilhelmsburger Reichsstraße (Bürgerschafts-Drucks. 20/8067) befinden sich einige Bereiche des Plangebiets, nämlich Veddel und Georgswerder, im Lärmsanierungsprogramm für Schienenwege. Sofern die im Rahmen dieses Programms ohnehin geplanten Maßnahmen die Nullprognose betreffen, sind sie zu berücksichtigen. Gleiches gilt für solche Lärmsanierungsmaßnahmen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten sind, wie das in Wilhelmsburg der Fall ist.

Schließlich begegnet das Verbesserungsargument unter Gleichheits- und Abwägungsgesichtspunkten erheblichen Bedenken. Nach der Rechtsprechung des BVerwG hat die Bewertung einer Lärmschutzkonzeption auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Lärmbetroffenen zu erfolgen (BVerwG Urteil vom 15.03.2000, Az. 11 A 42/97, BVerwGE 110, 370, juris, Rn. 53). Die Ungleichbehandlung einzelner Lärmbetroffener ist nur aus besonderen Gründen gerechtfertigt. Diesem Grundsatz widerspricht das vorliegende Lärmschutzkonzept.

Die Beklagte wendet bei den einzelnen Lärmbetroffenen unterschiedliche Maßstäbe an. Sie betrachtet zunächst sämtliche Lärmbetroffenen unter dem Blickwinkel der sektoralen Betrachtungsweise und bemüht sich insoweit, diesen hinreichenden Schallschutz zu gewähren. Dasselbe unternimmt sie grundsätzlich auch im Rahmen der Gesamtlärmbetrachtung. Allerdings gelangt sie im Zuge dessen zu der Einsicht, dass mithilfe der „sowieso“ geplanten Schallschutzmaßnahmen auf den Grundstücken einiger Lärmbetroffener auch die Lärmsanierungsgrenzwerte nicht eingehalten werden

können. Anstatt sodann zu dem Ergebnis zu gelangen, die Planung sei rechtswidrig bzw. weitere aktive Lärmschutzmaßnahmen seien vonnöten, bemüht die Beklagte für diese Lärmbetroffenen das Verbesserungsargument. Sie argumentiert in Bezug auf diese Gruppe der Lärmbetroffenen, die Grenzwerte dürften überschritten werden, weil ohnehin eine Verbesserung vorläge. Hierin liegt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung. Es liegen keine nachvollziehbaren Gründe vor, weshalb dieser Lärmbetroffenengruppe der Anspruch auf zusätzliche aktive Lärmschutzmaßnahmen verwehrt wird. Das Verbesserungsargument bildet kein zulässiges Differenzierungskriterium. Es führt zu einer rechtswidrigen Verklärung der Lärmsituation.

3. Defizitäre Prüfung der Verhältnismäßigkeit aktiven Schallschutzes

Vor dem Hintergrund der im Sachverhalt dargestellten unzumutbaren Gesamtlärmsituation hätte die Beklagte bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach § 41 Abs. 2 BImSchG die Frage nach weiteren aktiver Schallschutzmaßnahmen differenzierter betrachten müssen, als dies im Planfeststellungsbeschluss erfolgte. Ausweislich des Lärmschutzberichts hat sie nur die Variante des sog. „Vollschutzes“ eruiert und diese als zu teuer dargestellt (S. 35 des Lärmschutzberichts). Dabei hat die Beklagte aber den Prüfungsmaßstab der Verhältnismäßigkeit verkannt. Wegen des Vorrangs des aktiven Lärmschutzes können die Kosten nämlich nur in Ausnahmefällen außer Verhältnis stehen (m.w.N. *Jarass*, BImSchG, 9. Auflage 2012, § 41 Rn. 49).

Als fehlerhaft erweist sich insbesondere, dass die Beklagte längere bzw. höherer Schallschutzwände ablehnt und die Verwendung des vom BVerwG als Maßnahme des aktiven Schallschutzes anerkannten offenporigen Asphalts trotz sehr überschaubarer Mehrkosten verwirft.

IV. Verstoß gegen das Entwicklungsgebot aus § 7 BauGB

Die Beklagte lässt im Ergebnis offen, ob die von den Klägern in ihren Einwendungen unter Bezugnahme auf die Entscheidungen des BVerwG zur A 281 in Bremen gerügte Abweichung der Planung von den Festsetzungen des gültigen Flächennutzungsplans der Stadt Hamburg vorliegt. Sie meint, der gerügte Verstoß gegen das Entwicklungsgebot aus § 7 BauGB liege deshalb nicht vor, weil die

Hamburgische Bürgerschaft der Planung zugestimmt habe (vgl. PFB S. 169).

Das überzeugt nicht, da eine bloße Zustimmung der Bürgerschaft das förmliche und mit Öffentlichkeitsbeteiligung versehene Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans nicht ersetzen kann. Zugleich zeigen gerade die hier von der Beklagten stark betonten vermeintlichen städtebaulichen Argumente, dass die Bundesrepublik Deutschland als Trägerin der Straßenbaulast vorliegend im Kern eine städtebauliche Planung betreibt, deren grundsätzliche Bedeutung für Wilhelmsburg die Beklagte selbst als grundlegend bezeichnet. Das rechtliche Instrument zur städtebaulichen Fortentwicklung Wilhelmsburgs ist jedoch nicht das Fernstraßenrecht in der Kompetenz des Bundes, sondern die Flächennutzungsplanung der dazu berufenen Freien und Hansestadt Hamburg unter förmlicher Beteiligung ihrer Bürger im Planaufstellungsverfahren.

V. Weitere Abwägungsfehler

Der angefochtene Beschluss weist darüber hinaus mehrere Abwägungsfehler auf.

1. Gesonderte Abwägungserfordernisse bei unterstellt drei eigenständigen Vorhaben

Geht man mit der Beklagten davon aus, es handele sich bei Straßen-, Bahn-, und Schallschutzanlagen um drei eigenständige Projekte, hätte es nicht nur – wie oben dargelegt – dreier eigenständiger Umweltverträglichkeitsprüfungen und einer zusätzlichen Prüfung kumulierender Umweltauswirkungen bedurft, sondern auch einer dieser Struktur folgenden fachplanerischen Abwägung. Dazu hat das BVerwG in Randnummer 10 ff. des oben bereits zitierten Hinweisbeschlusses vom 11.07.2013 im Verbandsklageverfahren zur Weservertiefung (7 A 20.11., www.bverwg.de) schon entschieden und in vergleichbarer Konstellation formuliert:

„Die Beklagte hätte über die Zulassung jedes dieser drei Vorhaben auf der Grundlage einer gesonderten fachplanerischen Abwägung (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Bundeswasserstraßengesetz <WaStrG>) entscheiden müssen. Die von ihr vorgenommene „Gesamtabwägung“ der sogenannten Überlagerungsvariante, d.h. der gleichzeitigen Vertiefung von Außenweser und Unterweser, kann die erfor-

derliche Abwägung jedes Einzelvorhabens nicht ersetzen; sie wäre selbst dann unzureichend, wenn man mit der Beklagten davon ausginge, hier lägen nur zwei Vorhaben vor (vgl. a). Der Abwägungsmangel ist auch beachtlich (vgl. b):

11 a) Im Planfeststellungsbeschluss sind die für und die gegen ein Vorhaben sprechenden Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Das Planfeststellungsrecht liefert keinen Anhaltspunkt dafür, dass es zulässig sein könnte, über die Zulassung von zwei oder mehr Vorhaben auf der Grundlage nur einer „Gesamtabwägung“ zu entscheiden. Ein Vorhaben kann im Planfeststellungsbeschluss nur dann zugelassen werden, wenn die für dieses Vorhaben sprechenden Gründe die gegen dieses Vorhaben sprechenden Gründe überwiegen. So kann beispielsweise bei der Abwägung der für und gegen den Ausbau der Unterweser von Bremerhaven bis Brake sprechenden Gründe die tideunabhängige Erreichbarkeit des Hafens Bremerhaven mit Großcontainerschiffen keine Rolle spielen, weil die Erreichbarkeit des Hafens Brake dadurch nicht verbessert wird.

12 b) Der Abwägungsmangel ist auch erheblich im Sinne des § 14e Abs. 6 Satz 1 WaStrG a.F./§ 75 Abs. 1a VwVfG n.F. Für die einzelnen Vorhaben fehlt die gesetzlich vorgeschriebene fachplanerische Abwägung völlig. Ein solcher Abwägungsausfall ist immer erheblich. Es ist dann nicht Aufgabe des Gerichts, als Ersatzplaner selbst die für und gegen ein Vorhaben sprechenden Gründe abzuwägen. Eine solche Abwägung kann vielmehr nur in einem ergänzenden Verfahren nachgeholt werden. Dieses Verfahren kann durch im gerichtlichen Verfahren nachgereichte Schriftsätze nicht ersetzt werden.“

Der vom BVerwG im Weserverfahren gerügte Abwägungsausfall ist auch der Beklagten in diesem Streitfall unterlaufen. In ihrer Gesamtabwägung in Ziffer 5 des angefochtenen Beschlusses (S. 502-504) findet sich lediglich im zweiten Absatz der Seite 503 zumindest ansatzweise ein Hinweis auf Straßen- und Bahnmaßnahmen, während ansonsten durchgängig von „dem Vorhaben“ gesprochen wird. Eine Differenzierung zu den jeweiligen Vor- und Nachteilen der von der Beklagten angenommenen drei Vorhaben (Bahn, Schiene und Schallschutz) findet sich nicht.

2. Fehlerhafte Abwägung der für die Vorhaben streitenden Belange

Die Beklagte beschränkt sich in ihrer Gesamtabwägung in Ziffer 5 des Beschlusses auf Seite 503

auf einige wenige zusammenfassende Behauptungen zu den Vorteilen der Straßenverlegung und der Bahnmaßnahmen. Sie umfassen 7 Zeilen und sind wenig konkret.

Aus der Entscheidung der Beklagten ist aber im Ergebnis dessen ungeachtet abzuleiten, dass diese dem Vorhaben eine sehr hohe Bedeutung beimisst, und dies insbesondere in verkehrlicher, städtebaulicher und immissionsschutzrechtlicher Sicht.

a. Verkehrliche Belange

Was zunächst die verkehrlichen Belange angeht, drängen sich Defizite der Bestandstrasse dem Nutzer der Straße nicht auf. Im Zusammenhang mit den aktuell laufenden Ausstellungen IGS und IBA wurde die Fahrbahndecke im Südteil der Trasse erneut und lärm mindernd mit dem – in der Planfeststellung der Verschwenkungstrasse als zu teuer verworfenen! – offenporigen Asphalt ausgestattet. Die Straße ist bestens und ohne erkennbare Fahrbahnschäden bzw. Tragfähigkeitsdefizite befahrbar. Die Beklagte behauptet zudem fälschlich, die Trasse weise keine Lärmschutzanlagen auf. Das Gegenteil lässt sich im Wege der Augenscheinseinnahme schnell entdecken.

b. Immissionsschutzbelange

Hinsichtlich der Belange des Immissionsschutzes haben wir bereits oben im anderen Zusammenhang dargelegt, dass sich die Planung nur vermeintlich als Wohltat für Wilhelmsburg erweist. Dazu ist insbesondere daran zu erinnern, dass ein verbesserter Schallschutz für Wilhelmsburg wegen der derzeit gesundheitsgefährdenden und verfassungswidrigen Lärmbelastungen des Eisenbahnverkehrs ohnehin rechtlich geboten ist und zudem die Schallschutzmaßnahmen sich nach der Rechtsauffassung der Beklagten als eigenständiges und für sich genommen gerechtfertigtes Vorhaben darstellen. Wenn das so ist, dann erweist sich ohne weiteres, dass ein verbesserter Schallschutz für die Kläger auch ohne den in mehrfacher Hinsicht belastenden Neubau einer Fernstraße rechtlich möglich und hier auch geboten ist. Zudem bleibt der planfestgestellte Schallschutz weit hinter dem zurück, was bei der gebotenen einheitlichen Anwendung der Verkehrslärmschutzverordnung geboten wäre. Der Beschluss lässt zudem in verfassungswidriger Weise für einzelne Gebäude das weitere Ansteigen

schon bisher gesundheitsgefährdender Lärmbelastungen zu.

c. Städtebauliche Belange

Was die angeführten städtebaulichen Belange angeht, überschätzt die Beklagte nach Überzeugung der Kläger deren Gewicht. Denn das in der Öffentlichkeit gezeichnete Bild, dass der Entfall der Bestandstrasse dort erhebliche städtebauliche Vorteile hervorrufen werde, hält kritischer Betrachtung jedenfalls in der angenommenen Reichweite nicht stand. Zudem ist fraglich, ob eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung das geeignete und rechtlich zulässige Instrument einer integrierten städtebaulichen Entwicklung sein kann. Aus Sicht der Kläger hätte es insoweit einer ihren Namen verdienenden Flächennutzungsplanung in Verbindung mit planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen bedurft.

Dazu ist in Erinnerung zu rufen, dass die geplante Verlegung der Reichsstraße lange Zeit öffentlich und in den Darstellungen der Vorhabenträger in einen direkten Kontext zur Durchführbarkeit der IBA und der IGS gestellt worden ist. Erst, nachdem sich herausgestellt hat, dass diese Ziele zeitlich deutlich zu ambitioniert waren, schwenkte die Begründung des Vorhabens mehr und mehr um und entfernte sich von den früheren Hauptmotiven hin zu einer viel allgemeineren städtebaulichen und schallschutzmotivierten Planung.

Insoweit ist zwar zuzugeben, dass mit dem Ende der IBA und der IGS deren derzeitigen Flächen weiterhin Relevanz behalten. Allerdings relativieren sich die städtebaulichen Vorteile.

Aus Sicht der Kläger sind verbleibende Vorteile insbesondere für den nördlichen und in Dammlage verlaufenden Teilabschnitt der Bestandstrasse sehr überschaubar, da dort die trennende Wirkung allenfalls in Lärmschutzsicht etwas gemildert werden kann. Konkrete städtebauliche Potenziale drängen sich dort auch bei einer zukünftig geringeren Nutzung der Bestandstrasse eher nicht auf.

Auch für den Südteil der Bestandstrasse im Wilhelmsburger Park, der nach dem LBP entsiegelt werden soll, erweist sich das Gewicht städtebaulicher Vorteile nach Überzeugung der Kläger als

letztlich überschaubar. Denn konkrete städtebauliche Nutzungen und Planungen für diesen Raum gibt es ausweislich der im Planfeststellungsbeschluss zitierten einschlägigen Bauleitpläne nicht. Und die immerhin positive Entscheidung des Wilhelmsburger Parks selbst mag auch nach dem Ende der IGS noch eine Bedeutung haben, erscheint aber ebenfalls als nicht zwingend. Denn selbst der IGS ist es – wie derzeit erkennbar – gelungen, sich mit der Bestandsstrasse zu „arrangieren“. Die schon mit hohem finanziellen Aufwand errichteten Schallschutzwände können weiterhin eine Verlärmung des Parks in Verbindung mit dem verlegten offenporigen Asphalt nennenswert verringern, und Querungen der Bestandsstraße sind über die geschaffenen Bauwerke schon jetzt möglich.

3. Fehlerhafte Gewichtung der gegen das Vorhaben streitenden Belange

Die Beklagte benennt und gewichtet die gegen das Vorhaben sprechenden Belange in ihrer Gesamtabwägung auf Seite 503 allenfalls sehr knapp und legt den Schwerpunkt ihrer Ausführungen insoweit auf die allgemeine Darlegung der gesetzlich vorgesehenen Mechanismen der Konfliktminimierung und Entschädigung. Damit unterschätzt sie die gegen das Vorhaben sprechenden Abwägungsbelange erheblich.

Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die bestehende Zerschneidung Wilhelmsburgs durch die Bahntrasse nun durch das Hinzukommen einer 28 m breiten Bundesfernstraße noch intensiviert werden soll und zugleich weitere Immissionen an den am dichtesten besiedelten Bereich Wilhelmsburgs herangeführt werden. Zudem werden sich die Verkehrsbelastungen im nachgeordneten Straßennetz, z.B. im Umfeld der klägerischen Grundstücke, ganz nennenswert erhöhen. Das gilt im besonderen Maße für die geplante Anschlussstelle an der Rotenhäuser Straße, die für eine Anbindung an eine Bundesfernstraße mit der hier in Rede stehenden Verkehrsbedeutung keine ausreichende Kapazität hat und auf der erheblich gesteigerte Unfallgefahren zu besorgen sind. Der bloße und allgemeine Verweis der Beklagten auf mögliche konfliktmindernde Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde außerhalb der Planfeststellung verdrängt das Problem nur aus dem Planfeststellungsbeschluss, aber nicht von der Rotenhäuser Straße.

Rechtsfehlerhaft blendet die Beklagte auch die extrem hohen Kosten der Verlegung in Höhe von zuletzt eingeräumten 136 Millionen Euro aus der Abwägung aus. In ihrer Gesamtabwägung (Kapitel 5) findet sich das Problem der Kosten überhaupt nicht wieder. Im Kontext der fachplanerischen Alternativenprüfung hat die Beklagte die Frage der Kosten – wie oben dargelegt – auf Seite 57 ebenfalls für nicht abwägungsrelevant erklärt. Und in ihrer Prüfung der Planrechtfertigung hat die Beklagte auf Seite 52 ihres Beschlusses einerseits die Auffassung vertreten, die Finanzierung eines Vorhabens gehöre nicht zu den Abwägungsgegenständen (außer wenn dem Bauvorhaben unüberwindbare finanzielle Schranken gegenüberstünden). Widersprüchlich dazu meint dann die Beklagte allerdings auf Seite 53 abschließend, die Frage der Finanzierung könne darüber hinaus im Rahmen der Abwägung eine Rolle spielen, etwa im Rahmen der Alternativenprüfung oder wenn erkennbar sei, dass das Vorhaben oder Teile davon so teuer seien, dass ein Missverhältnis zu den damit erzielten Vorteilen entstehe.

Auf diesen zuletzt genannten Ansatz kommt die Beklagte dann aber nur noch im Kontext der Alternativenprüfung zurück und meint dort – wie dargelegt fehlerhaft – , Kosten spielten in der hier relevanten Fallkonstellation gar keine Rolle.

Das ist abwägungsfehlerhaft, weil die Frage des Verhältnisses zwischen dem Nutzen einer Maßnahme und ihren Kosten jedenfalls bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben des Staates stets eine Rolle spielen müssen.

Das Abwägungsdefizit der Beklagten dazu ist auch offensichtlich und für das Abwägungsergebnis beachtlich. Denn in den letzten Monaten rückt mehr und mehr öffentlich in den Blick, dass selbst die Finanzierung der Unterhaltung von Bestandsstraßen und anderen Verkehrsträgern seit Jahren defizitär ist und dies – auch aktuell in Hamburg – zu erheblichen Problemen führt. In der Folge wird es so sein, dass ein immer geringerer Anteil der Haushaltsmittel für den Neubau von Straßen zur Verfügung stehen wird, vielmehr eine Priorität auf dem regelmäßigen und sorgfältigen Erhalt des Bestandsnetzes liegen muss. Vor diesem Hintergrund verwundert die Kläger das Festhalten der Beklagten an ihrer Verlegungsplanung durchaus. Denn zum einen wurden bereits Kostensteigerungen um den Faktor 100 % auf nun 136 Millionen Euro eingeräumt, zum anderen haben sich wesentliche

Teile der ursprünglichen Planungsmotivation verflüchtigt, seit feststeht, dass die Planung erst mehrere Jahre nach der IBA und der IGS realisiert werden könnte. Zugleich wurde die Bestandsstraße – wie schon dargelegt – wegen dieser Ausstellungen im dortigen Bereich aufwändig saniert, mit offenporigem Asphalt und Lärmschutzwänden ausgestattet. All das kurz nachher wieder abzureißen, drängt sich nach Überzeugung der Kläger keinesfalls auf.

4. Abwägungsfehler bei der Handhabung der Lärmproblematik

Ungeachtet der oben dargelegten fehlerhaften Anwendung der 16. BImSchV wird die Lärmproblematik auch unter Abwägungsgesichtspunkten rechtswidrig behandelt. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist jede mehr als geringfügig zunehmende Lärmbetroffenheit von Anwohnern eines auszubauenden Verkehrswegs in die Abwägung der Planfeststellungsbehörde einzustellen, und zwar auch dann, wenn und soweit sie unterhalb der Schwelle der Unzumutbarkeit der 16. BImSchV bleibt und deshalb nach dieser Verordnung keine Schutzansprüche bestehen.

Diesen Prüfungsmaßstab hat die Beklagte verkannt. Sie hat in ihrer Abwägung nur auf die Zumutbarkeit der Lärmbelastung nach Maßgabe der Verkehrslärmschutzverordnung abgestellt (vgl. S. 102 PFB) und unberücksichtigt gelassen, dass die neue Lärmsituation auch unterhalb dieser Schwelle die Rechte der Kläger teilweise gravierend beeinträchtigt.

Die im Rahmen der Gesamtbetrachtung festgestellten Grenzwertüberschreitungen nimmt die Beklagte zudem rechtsfehlerhaft nicht zum Anlass, weitergehende aktive Schallschutzmaßnahmen anzuordnen. Vielmehr begnügt sie sich mit der Feststellung, dass einzelne Betroffene Anspruch auf passiven Lärmschutz haben, so dass infolgedessen die Kläger (mit Ausnahme des Klägers zu 3.) mehrfach Anspruch auf Maßnahmen des passiven Lärmschutzes haben (vgl. Übersichtstabelle auf S. 51 ff des Lärmschutzberichts). Eine Neudimensionierung der aktiven Lärmschutzmaßnahmen auf Grundlage der Gesamtbetrachtung erfolgt hingegen trotz der sehr hohen Grenzwertüberschreitungen nicht.

Im Hinblick auf die passiven Lärmschutzmaßnahmen unterbleibt überdies gänzlich die Feststellung,

dass mit deren Hilfe tatsächlich die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt werden kann. Der Planfeststellungsbeschluss beschränkt sich auf die Feststellung, dass Ansprüche auf passive Maßnahmen bestehen, enthält aber keine Ausführungen zur Wirksamkeit solcher Maßnahmen.

5. Abwägungsfehler bei der Handhabung der Luftproblematik

Die Problematik der Luftverschmutzung wird im Ergebnis auch unter Berücksichtigung der von der Beklagten an den Fachgutachter Lohmeyer gestellten Fragen und Antworten auf den Seiten 102 ff. des Beschlusses ebenfalls abwägungsfehlerhaft betrachtet. Die Abwägung der Beklagten genügt hinsichtlich der Luftschadstoffproblematik nicht dem Gebot der Konfliktbewältigung. Das erhebliche Heranrücken der geplanten Reichsstraße mit ihren sehr hohen Verkehrsmengen an die klägerischen Grundstücke begründet bei schon jetzt hoher Hintergrundbelastung vielmehr die konkrete Besorgnis von Grenzwertüberschreitungen. Im Einzelnen:

a. Ausgangspunkt der Prüfung: Anspruch auf Einhaltung der Grenzwerte der 39. BImSchV und Konfliktbewältigungsgebot

Erster Anknüpfungspunkt für die Prüfung der Luftschadstoffproblematik ist die Tatsache, dass luftschadstoffbetroffene Bürger nach der Rechtsprechung des EuGH (vgl. Urteil vom 25.07.2008, Rs-C. 237/07, juris) und der ihm folgenden deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit einen Anspruch auf Einhaltung der seit 2010 geltenden Grenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG haben, die durch die 39. BImSchV in nationales Recht umgesetzt worden sind.

Die Beklagte stellt auf Seite 105 ihres Planfeststellungsbeschlusses in ihrem rechtlichen Ansatz zwar grundsätzlich noch zutreffend dar, dass die Einhaltung der – hier unstreitig teilweise überschrittenen - Grenzwerte gleichwohl keine direkte Zulassungsvoraussetzung eines Straßenbauvorhabens darstellt, diese Werte aber im Rahmen der Abwägung unter dem Gesichtspunkt der Konfliktbewältigung maßgeblich sind. Ebenso grundsätzlich zutreffend verweist die Beklagte darauf, dass die Einhaltung der Werte vornehmlich über planbezogene Maßnahmen wie dafür primär geeignete Luftreinhaltepläne gesichert werden soll.

Rechtlich unzutreffend ist demgegenüber der Ansatz der Beklagten, das Konfliktbewältigungsgebot sei nur dann betroffen, wenn es gerade wegen eines Infrastrukturvorhabens ausgeschlossen sei, dass die Grenzwerte über das Instrument der Luftreinhalteplanung eingehalten werden können (so PFB S. 106). Richtig ist hingegen – jedenfalls inzwischen – der Ansatz, dass es einer konkreten Prognose einerseits der hinzukommenden Belastung und andererseits der konkreten Maßnahmen existenter Luftreinhaltepläne mit konkretem Bezug zum Ort des Vorhabens bedarf. Das gilt zumindest dann, wenn nicht das neue und emittierende Vorhaben bereits seinerseits und isoliert betrachtet ohnehin die Grenzwerte überschreitet. Dann verbietet sich die Zulassung schon aus diesem Grunde.

Das Erfordernis einer derart konkreten Prognose der Möglichkeiten und Grenzen der Luftreinhalteplanung folgt zum einen aus dem Anspruch Betroffener auf Einhaltung der Grenzwerte der 39. BImSchV, zum anderen aus der Tatsache, dass die maßgeblichen Grenzwerte bereits seit dem Jahr 2010 gelten und das Erfordernis der Aufstellung von – bedarfsweise fortzuschreibenden – Luftreinhalteplänen inzwischen ebenfalls längst etablierte Realität ist. Insoweit steht – jedenfalls für das Umfeld der Messstationen – fest, wie die Situation derzeit ist und mit welchen Maßnahmen die Luftreinhalteplanung zu welchen möglichen Minderungen kommen kann.

Insoweit unterscheidet sich die aktuelle rechtliche und tatsächliche Lage inzwischen maßgeblich von derjenigen, die der vom BVerwG für Planfeststellungsbeschlüsse der Jahre 2003 und 2004 in den von der Beklagten zitierten Entscheidungen zugrunde lag. In den dortigen Fällen lag das Inkrafttreten der heute im städtischen Bereich problematischen Grenzwerte noch in der mittleren Zukunft, und zugleich war weitgehend ungewiss, welche Erfolge die in Luftreinhalteplänen angedachten zukünftigen Maßnahmen haben könnten. Vor diesem Hintergrund lag eine Zurückhaltung des BVerwG zu den Anforderungen an eine fachplanerische Prognose und Abwägung durchaus nahe.

Im Herbst 2013 steht indes z.B. für Hamburg fest, dass zahlreiche Grenzwerte derzeit teilweise sehr deutlich überschritten werden und Besserung teilweise erst in vielen Jahren in Sicht ist. In einer derartigen Lage bedarf es in der Fachplanung eines strengeren als des von der Beklagten nur angelegten Prüfmaßstabes, um die Ziele der Richtlinie 2008/50/EG und der 39. BImSchV gewährleisten

zu können. Insoweit trägt auch die Beklagte als Planfeststellungsbehörde im Straßenbau eine gesteigerte Verantwortlichkeit, da der Straßenverkehr – neben dem Schiffsverkehr – zu den beiden herausragend großen Emittentengruppen gehört.

b. Pauschale Bezugnahme auf fortgeschriebenen Luftreinhalteplan der Stadt Hamburg unzureichend

Die Beklagte nimmt in ihren Ausführungen in Ziffer 4.10.2 nur pauschal auf die Anstrengungen Hamburgs in der Luftreinhalteplanung Bezug und folgt damit einer Einschätzung des ergänzend befragten Luftschadstoffgutachters Lohmeyer, der die Auffassung vertreten hat, es sei nicht Aufgabe von Gutachtern in der Fachplanung, Quantifizierungen der zukünftigen Erfolge der Hafentwicklung und anderer Problembereiche des Luftreinhalterechts vorzunehmen.

Eine derart pauschale Bezugnahme auf die Luftreinhalteplanung und das Ausklammern darin eingestander Defizite genügt dem Abwägungsgebot nach Maßgabe der unter a. dargestellten Rechtsmaßstäbe nicht. Denn die von der Beklagten in Bezug genommene 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans wird zwar entgegen der Behauptung der Beklagten nicht aktuell beklagt. Vielmehr fordern der BUND Hamburg und ein betroffener Anwohner aus der Max-Brauer-Allee wegen der Defizite der 1. Fortschreibung einen geeigneten Luftreinhalteplan gerichtlich ein. Die dort von den Klägern aufgezeigten Probleme und sind aber offenkundig, weist doch z.B. der Plan für alle Messstellen in Hamburg für den Jahresmittelwert des Schadstoffs Stickstoffdioxid erhebliche Überschreitungen auf (vgl. Luftreinhalteplan, Dezember 2012, Ziffer 4.1.2.1, S. 24 f.) und prognostiziert teilweise noch im Jahr 2025 andauernde Grenzwertüberschreitungen (vgl. Luftreinhalteplan S. 86/87). Zugleich hat die Europäische Kommission unter Berücksichtigung des Entwurfs der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans den Antrag abgelehnt, Hamburg eine Fristverlängerung für die Einhaltung der Werte zu gewähren.

Soweit die Beklagte unter Bezugnahme auf den Fachgutachter hinsichtlich der in Wilhelmsburg besonders relevanten Emissionen im Hafen meint, insoweit sehe der fortgeschriebene Luftreinhalteplan mehrere taugliche Maßnahmen vor, erweist sich deren Konkretisierungsgrad als überschau-

bar, so dass entlastende Wirkung dieser Maßnahmen auch nicht seriös in die Prognosen eingestellt werden können. Über den Landstromanschluss für Schiffe etwa wird schon sehr lange gesprochen, ohne dass Landstromanschlüsse aber konkret in Sicht wären.

Angesichts einer derartigen Ausgangssituation liegt die Annahme fern, dass der aktuell in Wirklichkeit defizitäre Luftreinhalteplan bis zum Jahr 2015 voraussichtlich Grenzwertüberschreitungen trotz hinzukommender Belastungen einer heranrückenden Straße mit extrem hohem Verkehrsaufkommen effektiv und hinreichend sicher wird verhindern können. Die gegenteilige und wenig konkrete Hoffnung der Beklagten genügt dem Konfliktbewältigungsgebot nicht.

c. Fehlerhafte Prognoseszenarien

Die Beklagte hat ausweislich Ziffer 4.10.2 ihres Beschlusses die geplante Autobahnverbindung A 26 als noch nicht hinreichend planerisch verfestigt aus der Luftschadstoffprognose ausgeklammert. Das ist widersprüchlich zu der Tatsache, dass die Beklagte die Trassierung der Reichsstraße und die Dimensionierung von Anschlussstellen bereits auf die geplante A 26 abgestellt hat und mit der Begründung ihres Hinzukommens sogar Enteignungen in diesem Verfahren rechtfertigen will.

d. Nicht nachvollziehbare und unplausible Annahmen zur derzeitigen Belastung

Die Beklagte stützt ihre Prognose zu den Luftschadstoffbelastungen auf das in den Einwendungen der Kläger differenziert angegriffene Fachgutachten von Lohmeyer. Dieses weist auch unter Berücksichtigung der ergänzenden Erläuterungen aus dem Jahr 2013 methodische Fehler auf und ist im Ergebnis nicht nachvollziehbar.

Beweis: Einholung eines Sachverständigengutachtens

Insbesondere sind die Annahmen des Fachgutachters zu den aktuellen und zukünftigen „Hintergrundbelastungen“ im Planbereich nicht nachvollziehbar. Die Kläger bestreiten, dass die erfolgte Ableitung der Hintergrundbelastung aus den Messdaten der nächstgelegenen Stationen Wilhelms-

burg, Veddel, Heimfeld, Tatenberg und Billbrook fehlerfrei und plausibel gelingen konnte.

Angesichts der Tatsache, dass an allen straßenbezogenen Messstellen Hamburgs die Werte z.B. für Stickstoffdioxid deutlich überschritten werden, ist davon auszugehen, dass auch in Wilhelmsburg auf den klägerischen Grundstücken mit den extrem hohen Belastungsfaktoren aus dem Hafen und dem Straßenverkehr die Grenzwerte z.B. für Stickstoffdioxid bereits jetzt erreicht oder überschritten werden.

Beweis: Einholung eines Sachverständigengutachtens

Die demgegenüber von der Beklagten angenommenen Vorbelastungen erscheinen als deutlich zu gering eingeschätzt.

e. Fehlende Einbeziehung absehbarer Verschärfungen des Luftreinhalterechts

Der streitgegenständliche Beschluss berücksichtigt zudem nicht, dass voraussichtlich im Herbst 2013 auf Grundlage von Art. 32 der RL 2008/50/EG das EU-Luftqualitätsrecht überprüft und eine überarbeitete Strategie für eine EU-Politik zur Luftqualität erstellt wird. Zu dieser gehören dann sowohl neue als auch bereits erklärte Ziele für 2020 und die darauf folgenden Jahre sowie eine Liste mit Schlüsselinitiativen und Instrumenten, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen (vgl. Pressemitteilung http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-498_de.htm (Stand 24.07.2013)). Es ist angesichts dessen damit zu rechnen, dass die im Planfeststellungsbeschluss prognostizierte Luftschadstoffbelastung, gemessen an diesen neuen Zielen, zu hoch sein wird. Die Beklagte hätte sich vor diesem Hintergrund mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob die Luftreinhalteplanung für Hamburg tatsächlich die der Berechnung des Planfeststellungsbeschlusses zugrunde gelegte Luftschadstoffreduzierung erreichen kann.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben. Ergänzungen und Vertiefungen der Klagebegründung behalten wir uns ausdrücklich vor.

Nebelsieck/
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Gaßner/
Rechtsanwältin