


Gericht:	OVG Lüneburg 7. Senat
Entscheidungsdatum:	29.06.2011
Rechtskraft:	ja
Aktenzeichen:	7 MS 72/11
ECLI:	ECLI:DE:OVGNI:2011:0629.7MS72.11.0A
Dokumenttyp:	Beschluss
Quelle:	
Normen:	§ 43 EnWG, § 45 EnWG, § 49 EnWG
Zitiervorschlag:	OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Juni 2011 – 7 MS 72/11 –, juris

Sicherheitsabstand bei der Verlegung von Gasfernleitungen

Leitsatz

1. Die Planfeststellungsbehörde ist nicht auf die Prüfung beschränkt, ob sich eine andere als die vom Vorhabensträger beantragte Linienführung als eindeutig vorzugswürdig aufdrängt. Dieser Maßstab gilt nur im Verhältnis von Gericht und Behörde. (Rn.60)
2. Es spricht Erhebliches für das Bestehen einer technischen Regel, Gasfernleitungen möglichst nicht in bebauten Gebieten zu verlegen. Sofern dies unumgänglich ist, sollten Gefährdungen durch die Einhaltung von Abständen verringert werden. (Rn.62)
3. Risiken aus dem Betrieb von Gasfernleitungen, die sich durch Abstände zu bebautem Gelände vermeiden oder verringern lassen, können im Rahmen der fachplanerischen Abwägung nicht dem atomrechtlichen "Restrisiko" gleichgesetzt werden. (Rn.58)

Orientierungssatz

Zu Leitsatz 1: Vergleiche BVerwG, Gerichtsbescheid vom 21.09.2010 - 7 A 7/10 -. (Rn.60)

Diese Entscheidung wird zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 5. Senat, 18. Dezember 2014, 5 S 1444/14

Diese Entscheidung zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche BVerwG 7. Senat, 21. September 2010, 7 A 7/10

Gründe

- I.
 - 1 Die Antragstellerinnen - zwei niedersächsische Gemeinden - begehren die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie vom 18. Februar 2011 für die Errichtung und den Betrieb der Norddeutschen Erdgasleitung ("NEL").

- 2 Gegenstand des - hier streitigen - Planfeststellungsbeschlusses ist der wesentliche Teil des ca. 193,5 km langen niedersächsischen Teilstücks der NEL. Es ist Fortsetzung des NEL-Abschnittes "Lubmin-Hittbergen", den das Bergamt Stralsund mit Planfeststellungsbeschluss vom 7. Februar 2011 genehmigt hat. Über die insgesamt etwa 430 km lange Erdgasferntransportleitung soll die in Lubmin (Mecklenburg-Vorpommern) anlandende Offshore-Gaspipeline "Nordstream" mit dem bestehenden Gasleitungssystem in Deutschland und Westeuropa verbunden werden. Die "Nordstream"-Pipeline besteht aus zwei Leitungssträngen mit einer Kapazität von insgesamt 55 Milliarden qm³/a Erdgas. Ziel ihrer Errichtung ist die Bereitstellung zusätzlicher Erdgaskapazitäten für den europäischen Markt. Das transportierte Erdgas (Hauptbestandteil Methan) ist hochentzündlich, farb- und geruchlos, ein Odorierungsstoff wird ihm erst in den örtlichen Verteilernetzen beigemischt.
- 3 Der in Niedersachsen geplante Leitungsabschnitt soll von dem Übergabepunkt an der Elbe im Bereich zwischen Lauenburg und Boizenburg an der westlichen Grenze der Gemeinde Hittbergen in einem nördlichen Bogen durch das Gebiet der Landkreise Lüneburg und Harburg zum Einspeisepunkt Heidenau (südlich Hamburg) und durch das Gebiet des Landkreises Verden zum Erdgasknotenpunkt Achim und von dort durch den Landkreis Diepholz zum Endpunkt Rehden geführt werden, wo sich ein Erdgasspeicher befindet. Die Leitung ist mit einem Rohrdurchmesser (DN) von 1.400 mm (Außendurchmesser 1.420 mm) für einen Betriebsüberdruck von MOP 100 bar ausgelegt. Sie soll mit mindestens 1,00 m Erdüberdeckung in einem 10 m breiten Schutzstreifen verlegt werden. Parallel zur NEL wird ein Lichtwellenleiter(LWL)-Kabel (in einem DN 50 Schutzrohr) verlegt, über das Daten an eine Zentrale in Kassel übertragen und die Absperrarmaturen gesteuert werden können.
- 4 Mit Schreiben vom 16. Juli 2009 beantragten die Beigeladenen zu 1. und 2. die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens. Die Planfeststellungsunterlagen wurden vom 31. August bis zum 30. September 2009 ausgelegt. Bis zum Ablauf des 14. Oktober 2009 konnten Einwendungen erhoben werden. Von dieser Möglichkeit machten u.a. die Antragstellerinnen Gebrauch. Die Beigeladene zu 3. trat im Juni 2010 der Gemeinschaft der Vorhabensträger bei.
- 5 Am 18. Februar 2011 erließ der Antragsgegner den Planfeststellungsbeschluss. Darin stellte er das Vorhaben weitestgehend entsprechend den von den Vorhabensträgern vorgelegten Unterlagen fest und wies die Einwendungen der Antragstellerinnen im Wesentlichen zurück.
- 6 Die Antragstellerinnen haben am 8. April 2011 Klage erhoben und um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht. Sie rügen eine Verletzung ihrer Planungshoheit sowie die Gefährdung schulischer Einrichtungen. Darüber hinaus machen sie die Unzulässigkeit der Enteignung zugunsten der Pipelinebetreiber und eine ungenügende Untersuchung von Trassenalternativen geltend.
- 7 Sie beantragen,

- 8 die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Antragsgegners vom 18. Februar 2011 anzuordnen.
- 9 Der Antragsgegner beantragt,
- 10 den Antrag abzulehnen.
- 11 Er hält den Planfeststellungsbeschluss für rechtmäßig und die von den Antragstellerinnen vorgetragene Einwände für unbegründet.
- 12 Die Beigeladenen beantragen ebenfalls,
- 13 den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abzulehnen.
- 14 Zur Begründung verweisen sie darauf, dass ein überragendes öffentliches Interesse an der Durchführung des Vorhabens bestehe, das zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit mit Gas in der Bundesrepublik Deutschland und den angrenzenden westlichen Nachbarstaaten beitrage. Die Antragstellerinnen müssten daher - unabhängig von einer Beurteilung der Erfolgsaussichten der Hauptsacheverfahren - die mit dem Bau des Leitungssystems verbundenen Beeinträchtigungen jedenfalls bis zur Entscheidung in der Hauptsache hinnehmen. Der ihnen erteilte Planfeststellungsbeschluss sei im Übrigen rechtmäßig und verletze Rechte der Antragstellerinnen nicht.
- 15 Der Gesamtterminplan ist nach Angaben der Beigeladenen so angelegt, dass die NEL spätestens Ende Oktober 2012 in der Lage sein soll, Erdgas aus der Nord-Stream-Pipeline zu übernehmen. Der späteste rohrbautechnische Fertigstellungstermin für die Leitung sei daher der 1. Juli 2012. Um die erforderlichen Druckprüfungen rechtzeitig vornehmen zu können, sei es erforderlich, dass bereits im Sommerhalbjahr 2011 die ersten Rohrleitungsabschnitte fertiggestellt würden.
- 16 Wegen der Einzelheiten und des weiteren Vorbringens wird auf die Gerichtsakte, die Parallelverfahren, die vom Gericht beigezogenen Antrags- und Verwaltungsakten sowie die von den Beteiligten vorgelegten weiteren Unterlagen verwiesen.
- II.
- 17 Der Antrag der Antragstellerin zu 1. hat keinen Erfolg; auf den Antrag der Antragstellerin zu 2. ist die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Antragsgegners vom 18. Februar 2011 teilweise anzuordnen.
- 18 Für das Verfahren ist die erstinstanzliche Zuständigkeit des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 VwGO als Gericht der Hauptsache gegeben, weil die Antragstellerinnen vorläufigen Rechtsschutz gegen einen Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb einer Gasversorgungsleitung mit einem Durchmesser von mehr als 300 Millimeter (§ 43 Satz 1 Nr. 2 EnWG) begehren.

- 19 A. Der Antrag ist zulässig, insbesondere sind die Antragstellerinnen entgegen der Auffassung des Antragsgegners und der Beigeladenen - antragsbefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO analog). Das ergibt sich aus der geltend gemachten Beeinträchtigung in ihrer Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG), der Inanspruchnahme ihres kommunalen Grundeigentums sowie aufgrund der Betroffenheit gemeindlicher Einrichtungen der Antragstellerin zu 2..
- 20 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Gemeinde eine Fachplanung unter Berufung auf ihre kommunale Planungshoheit grundsätzlich nur abwehren, wenn ihre eigene Planung hinreichend konkret und verfestigt ist (BVerwG, Urt. v. 11.1.2001 - 4 A 12.99 -, NVwZ 2001, 1160; Urt. v. 26.2.1999 - 4 A 47.96 -, UPR 1999, 271 m.w.N.; Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 26.94 -, BVerwGE 100, 388, 392). Die Planfeststellungsbehörde muss ferner auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend soweit wie möglich Rücksicht nehmen, nämlich in der Weise, dass durch die Fachplanung von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötigerweise „verbaut“ werden (BVerwG, Urt. v. 11.1.2001 - 4 A 12.99 -, NVwZ 2001, 1160; Urt. v. 26.2.1999 - 4 A 47.96 -, UPR 1999, 271; Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 26.94 -, BVerwGE 100, 388, 392). Die Anforderungen an eine solche Darlegung dürfen nicht überhöht werden (BVerwG, Beschl. v. 26.3.2007 - 7 B 72 u. 75.06 -, juris). Die Klage- und Antragsbefugnis einer Kommune ergibt sich darüber hinaus bei einer ~~der~~ Inanspruchnahme ihres Grundeigentums. Zwar kann eine Gemeinde sich gegenüber der Inanspruchnahme gemeindlicher Grundflächen für staatliche Planungen nicht auf Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG berufen, da sie nicht Trägerin des Eigentumsgrundrechts ist. Verfassungsrechtlich ist das Eigentum von Gemeinden nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist (BVerwG, Urt. v. 26.2.1999 - 4 A 47.96 -, NVwZ 2000, 560; Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 26.94 -, BVerwGE 100, 388, 391 ff., Urt. v. 24.11.1994 - 7 C 25.93 -, BVerwGE 97, 143, 151 ff.). Das Gebot der gerechten Abwägung der planbetroffenen Belange erfasst aber grundsätzlich alle Rechtspositionen und sonstigen rechtlich geschützten Interessen, unabhängig davon, ob diese Belange auch verfassungsrechtlich abgesichert sind (BVerwG, Urt. v. 27.3.1992 - 7 C 18.91 -, DÖV 1992, 748). Das ist auch bei dem lediglich einfachrechtlich geschützten Eigentum einer Gemeinde nicht anders; auch sie ist Inhaberin aller Rechte, die sich für einen Eigentümer aus §§ 903 ff. BGB ergeben (BVerwG, Urt. v. 27.3.1992, aaO).
- 21 Nach diesen Grundsätzen kann den Antragstellerinnen die Antragsbefugnis nicht abgesprochen werden. Die Antragstellerin zu 1. macht geltend, die Verlegung der Leitung zwischen dem nördlichen und dem südlichen Ortsteil von Stöckte verhindere das geplante Zusammenwachsen beider Ortsteile mitsamt der städtebaulich gebotenen Innenverdichtung. Die Antragstellerin zu 2. macht u.a. geltend, der geplante Leitungsverlauf beeinträchtige im Flächennutzungsplan vorgesehene Baugebiete, gefährde aufgrund der Nähe von nur rund 20 m und des Verlaufs quer unter dem benachbarten Sportplatz die Grundschule Ashausen und vereitere ihre Absicht, das Gelände als Spielareal für den nördlich der Schule geplanten Kindergarten zu nutzen. Diese Darlegungen sind ausreichend, um die Zulässigkeit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz zu bejahen. Hieraus resultiert ein Anspruch der beiden Kommunen auf Prüfung der Verletzung in eigenen Rechten - allerdings nicht in der Form eines Vollüberprüfungsanspruchs, da dieser nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seine Grundlage in der Gewährleis-

tung des privaten Eigentums in Art. 14 Abs. 1 GG findet, die die Gemeinden nicht für sich in Anspruch nehmen können (BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80 -, juris, "Saßbach").

- 22 **B.** Jedenfalls mit den angeführten Einwendungen können die Antragstellerinnen im Klageverfahren - und damit auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes - gehört werden. Sie sind im Schreiben der Antragstellerin zu 1. vom 1. Oktober 2009 enthalten, das bei dem Antragsgegner innerhalb der Einwendungsfrist eingegangen ist. Die Antragstellerin zu 2. hat ihre angeführten Einwendungen mit Schreiben vom 9. Oktober 2009 - Eingang beim Antragsgegner am 12. Oktober 2009 - geltend gemacht. Außerdem versichert der Prozessbevollmächtigte der Antragstellerinnen, dass auch die Schreiben vom 9. und 12. Oktober 2009 - per Fax - rechtzeitig vor dem 14. Oktober 2009 bei dem Antragsgegner eingegangen sind, während der mit Verfügung vom 23. Mai 2011 zur Stellungnahme aufgeforderte Antragsgegner - trotz der Erinnerung vom 1. Juni 2011 - hierzu schweigt.
- 23 Die Antragstellerin zu 2. macht in ihren Einwendungsschreiben geltend, die Leitung nähere sich der Schule bis auf weniger als 50 m. Die Trasse verlaufe zudem quer über den Sportplatz, ein Gelände, das nicht nur von den Schülern im Rahmen des Sportunterrichts genutzt werde, sondern das in Teilen auch als Spielareal für den unmittelbar nördlich der Schule geplanten Kindergarten dienen solle. Insoweit mache sie Sicherheitsbedenken geltend. Nach ihrer Auffassung bestehe die Gefahr, dass sich ein Unfall wie im Jahr 2007 in Hessen, wo Arbeiten an einer neuen parallel verlegten Gasleitung zu einer Explosion geführt hätten, wiederhole, da **in nur 15 m Entfernung** von der NEL-Trasse bereits eine DN 400 Gasleitung verlaufe. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass das Risiko eines Unfalls sich bei parallelem Verlauf mehrerer Gasleitungen entsprechend erhöhe. Darüber hinaus hat die Antragstellerin zu 2. Bedenken hinsichtlich einer Beeinträchtigung von in ihrem Flächennutzungsplan dargestellten Flächen für die Siedlungsentwicklung geltend gemacht, die sich westlich der Ashausener Straße zwischen der Grundschule Ashausen und dem Wohngebiet "Suderbrook" befinden. Im städtebaulichen Gesamtkonzept für den Ortsteil Ashausen zählten sie zu den Hauptentwicklungsflächen. Die geplante Trassenführung werde die Fläche so zerschneiden, dass eine städtebaulich sinnvolle Entwicklung nicht mehr möglich sei.
- 24 Mit ihren weiteren Einwendungen aus späteren - nicht bis zum 14. Oktober 2009 eingegangenen - Schreiben können die Antragstellerinnen im gerichtlichen Verfahren allerdings voraussichtlich nicht mehr gehört werden. Dies folgt aus § 43a Nr. 7 Satz 1 EnWG. **Nach dieser Vorschrift sind Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen, wenn auf diese Rechtsfolge in der Bekanntmachung der Auslegung ordnungsgemäß hingewiesen wurde.** Dabei handelt es sich um eine auch im gerichtlichen Verfahren zu beachtende materielle Präklusionsvorschrift (Meck-VorpOVG, Beschl. v. 28.10.2009 - 5 M 146/09 -, juris Rn. 37). Die allgemeine Einwendungsfrist der §§ 43 Satz 5 EnWG, 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG iVm § 1 NdsVwVfG endete zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist am 14. Oktober 2009. Erst später erhobene Einwendungen der Antragstellerinnen dürften daher präkludiert und im gerichtlichen Verfahren mithin unbeachtlich sein. Die gesetzliche Rechtsfolge des § 43a Nr. 7 Satz 1 EnWG tritt unabhängig davon ein, ob die Planfeststellungsbehörde möglicherweise von Amts wegen oder auf

Grund von Einwendungen Dritter gehalten war, bestimmte Belange in die planerische Abwägung nach § 43 Satz 2 EnWG einzustellen.

- 25 C. Auf dieser Grundlage ist der Antrag der Antragstellerin zu 1. abzulehnen, demgegenüber hat das Rechtsschutzbegehren der Antragstellerin zu 2. teilweise Erfolg.
- 26 Bei der hier im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO und § 43e Abs. 1 EnWG - aufgrund der sich aus den zeitlichen Zwängen des Baufortschritts ergebenden Dringlichkeit einer Entscheidung - allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage sind die Erfolgsaussichten der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Antragsgegners nach dem gegenwärtigen Sach- und Streitstand als teilweise offen zu beurteilen. Der Senat entscheidet daher auf der Grundlage einer Interessenabwägung, die eine eigenständige gerichtliche Ermessensentscheidung ist (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 5.3.2008 - 7 MS 115/07 -, NVwZ-RR 2008, 686), über die beantragte Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage. Bei dreiseitigen Rechtsverhältnissen - wie hier - ist dabei zu berücksichtigen, dass nicht allein öffentliches Vollzugsinteresse und privates Interesse an einer Aufrechterhaltung des Status quo gegenüberstehen, sondern auch das Interesse des durch den Verwaltungsakt Begünstigten - hier das der Beigeladenen - an der Beibehaltung der ihnen eingeräumten Rechtsposition in den Blick genommen werden muss (NdsOVG, aaO).
- 27 Konkret handelt es sich um das Interesse an der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropas mit russischem Erdgas, für die Vorhabensträger an der Erzielung der kommerziellen Gewinne aus dessen Vermarktung. Auf Seiten der Antragstellerinnen stehen dem Eigentums-, Sicherheits- und Planungsbelange gegenüber. Bei der Gewichtung dieser Interessen ist zu berücksichtigen, dass das öffentliche Versorgungsinteresse bei einer Anordnung des Suspensiveffekts nicht generell in Frage steht, sondern lediglich für den begrenzten Zeitraum bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache, und dass Engpässe in der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit Gas derzeit und in absehbarer Zukunft auch bei einer Verzögerung des Projekts nicht erkennbar sind. Gleichwohl verbleibt eine hohe energiewirtschaftliche Bedeutung des Vorhabens, die es rechtfertigt, im Rahmen der vom Senat zu treffenden Ermessensentscheidung nach §§ 80 Abs. 5 VwGO, 43e Abs. 1 EnWG gegenläufige Belange zurückzustellen, soweit sie nicht Sicherheitsinteressen betreffen.
- 28 1. Bei Anlegung dieser Maßstäbe geht die Interessenabwägung hier zu Lasten der Antragstellerin zu 1. aus.
- 29 Ein gemeindlicher Anspruch auf Planaufhebung setzt die konkret feststellbare Verletzung der Planungshoheit voraus; die Geltendmachung der abstrakten Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Planungshoheit genügt nicht (BVerwG, Beschl. v. 21.5.1976 - IV C 38.76 -, juris Rn. 46). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine kommunale Bauleitplanung auf hinreichend konkretisierte und verfestigte Planungsabsichten der konkurrierenden Fachplanung Rücksicht nehmen muss (BVerwG, Beschl. v. 5.11.2002 - 9 VR 14.02 -, juris; u.v. 13.11.2001 - 9 B 57.01 -, UPR 2002, 75 mwN). Fachplanung und kommunale Bauleitplanung konkurrieren im selben Planungsraum. Daher ist der Prioritätsgrundsatz ein wichtiges Abwägungskriterium (BVerwG, Be-

schl. v. 5.11.2002 - 9 VR 14.02 -, juris mwN). Grundsätzlich hat diejenige Planung Rücksicht auf die andere zu nehmen, die den zeitlichen Vorsprung hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.05.1987 - 4 C 33.83 u.a., - BVerwGE 77, 285, 292 f.). So muss die Gemeinde planerische Erschwernisse und planerischen Anpassungsbedarf für ihre Bauleitplanung wie auch mögliche Reduzierungen der als Wohnbauland geeigneten Fläche hinnehmen, wenn sie mit ihrer Planung auf eine schon vorher konkretisierte und verfestigte Fachplanung trifft. Diese Grundsätze streiten für die Fachplanung des Antragsgegners und der Beigeladenen. Sie kann sich auf die vorangegangene landesplanerische Feststellung vom 6. Oktober 2008 stützen.

- 30 Die von der Antragstellerin zu 1. angegebenen Überlegungen, künftig einen städtebaulichen Lückenschluss zwischen dem nördlichen und südlichen Teil von Stöckte herbeizuführen, haben bisher in konkreten Planungsentscheidungen keinen erkennbaren Niederschlag gefunden. Bebauungspläne oder vorbereitende Bebauungspläne, die hierauf abzielen, gibt es offenbar nicht, jedenfalls wird ihr Vorliegen nicht vorgetragen. Die beschriebene Fläche ist vielmehr nach wie vor im Flächennutzungsplan der Antragstellerin zu 1. als Fläche für die Landwirtschaft ausgewiesen. Ihrem Vorbringen ist auch nicht zu entnehmen, dass das Zusammenwachsen beider Ortsteile von Stöckte Gegenstand auch nur von (konkreten) Planungsabsichten wäre. Selbst wenn Teile des Gebiets als unbepannter Innenbereich iSv § 34 BauGB zu qualifizieren sein mögen, ändert dies am Fehlen zu berücksichtigender planerischer Vorstellungen nichts. § 34 BauGB hat (lediglich) "Planersatzcharakter". Eine positive planerische Gestaltungsabsicht des zuständigen Planungsträgers kommt in der Bebaubarkeit einzelner Teilflächen nach dieser Vorschrift daher nicht zum Ausdruck. Bei einer künftigen Planung kann die Antragstellerin zu 1. ggf. auf die den Verlauf der Gasfernleitung Rücksicht nehmen, um den von ihr befürchteten Gefährdungen entgegenzuwirken.
- 31 Von der Antragstellerin zu 1. wird auch nicht dargelegt, dass das für die Verlegung der Pipeline in Anspruch genommene Grundeigentum eine Bedeutung für die kommunale Planung hätte, die von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung erkannt worden wäre. Die von der Antragstellerin zu 1. weiter geltend gemachten Belange der Deichsicherheit gehören nicht zu den gemeindlichen Aufgaben, die zu wahren ihr im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungshoheit übertragen ist. Nur solche Belange sind indes für Gemeinden wehrfähig (Art. 28 Abs. 2 GG). Soweit die Antragstellerin zu 1. mit den Hinweisen auf bauleitplanerische Vorstellungen eine mit dem Betrieb der Pipeline einhergehende potentielle Betroffenheit anliegender Grundstücke bzw. deren Bewohner geltend macht, greift sie ebenfalls über den Kreis der von ihr zu wahren Interessen hinaus. Die Gemeinde kann sich nicht unter Berufung auf ihre Planungshoheit zur Sachwalterin privater Interessen machen (BVerwG, Beschl. v. 26.3.2007 - 7 B 73.06 -, juris Rn. 41; Beschl. v. 21.3.1993 - 4 B 206.92 -, juris Rn. 28). Mangels Betroffenheit der Antragstellerin zu 1. in eigenen Rechten muss ihr Einwand einer unzureichenden Vorsorge gegen das Risiko der Gastransportleitung außer Betracht bleiben.
- 32 2. Dagegen hat der Antrag der Antragstellerin zu 2. in dem sich aus dem Tenor ergebenden Umfang Erfolg, da die gebotene Interessenabwägung im Wesentlichen zu ihren Gunsten ausfällt.

- 33 Die Antragstellerin zu 2. kann sich auf eine Beeinträchtigung ihrer gemeindlichen Planungshoheit und kommunaler Einrichtungen - hier: der Grundschule Ashausen und des angrenzenden Sportplatzes - berufen (Art. 28 Abs. 2 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Beschl. v. 21.1.1993 - 4 B 206.92 -, juris Rn. 28) kann eine Gemeinde - neben der Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) und ihres Grundeigentums - regelmäßig geltend machen, dass eine von ihr geschaffene kommunale Einrichtung, welche der öffentlichen Daseinsvorsorge dient, in der Verwirklichung ihrer Aufgabenstellung durch staatliches Handeln - hier durch einen Planfeststellungsbeschluss - gestört wird. Denn eine derartige Beeinträchtigung kann den durch Art. 28 Abs. 2 GG auch bundesrechtlich geschützten Wirkungskreis der Gemeinde berühren. Das ist hier voraussichtlich der Fall.
- 34 Die Antragstellerin zu 2. macht in rechtlicher Hinsicht geltend, der Planfeststellungsbeschluss verletze Sicherheitsstandards und sei daher ihr gegenüber rechtswidrig. Sie entnimmt den maßgeblichen Vorschriften und technischen Regeln das Gebot, bei der Trassierung der Gasfernleitung Abstände zu bebautem Gelände einzuhalten und solche Gebiete zu meiden.
- 35 Der Antragsgegner hält diesen Einwänden entgegen, die Sicherheit der Leitungsumgebung werde durch ein "*deterministisches Sicherheitskonzept*" gewährleistet. Die deterministische Methode gehe von fest vorgegebenen Größen aus und berücksichtige alle wesentlichen Belastungen und möglichen Einwirkungen auf die Gasleitung, damit ein Schaden mit hoher Zuverlässigkeit ausgeschlossen werden könne. Die sich aus den langjährigen Umgang mit der Technik gewachsenen Erfahrungen fänden ihren Niederschlag in einem technischen Regelwerk. Bei dessen Beachtung sei die Leitung aus sich heraus sicher. Abstände zu Wohnbebauung oder öffentlichen Einrichtungen sähen diese Regeln - mit Ausnahme eines Schutzstreifens von 8 - 10 m zum Schutz der Leitung vor Einwirkungen - nicht vor. Abstandsvorschriften ergäben sich auch nicht aus der Gashochdruckleitungsverordnung oder baurechtlichen Vorschriften. Das verbleibende "Restrisiko" sei nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung von Anwohnern und Bevölkerung hinzunehmen. Der Vorhabensträger habe darüber hinaus einer Stressdruckprüfung der Leitung mit einem Mindestdruck von 168 bar sowie einer Überprüfung der Schweißnähte mit einer Ultraschall- oder Durchstrahlungsprüfung zu mindestens 130 % bzw. zu 200 % bei einer Annäherung an die Bebauung zugestimmt. Im Bereich des Schulgeländes werde die Leitung zudem mit einer Mindestabdeckung von 1,20 m verlegt und durch Ortbetonplatten und mit Hilfe von Warnbändern gegen Fremdeinwirkungen geschützt. Hinsichtlich des Trassenverlaufs im Bereich der Grundschule im Ortsteil Ashausen der Gemeinde Stelle habe die Planfeststellungsbehörde geprüft, ob sich eine alternative Trassenführung als deutlich besser aufdränge. Das sei jedoch nicht der Fall, weshalb die vom Vorhabensträger beantragte Variante von ihm nicht beanstandet werde.
- 36 Diese Erwägungen der Planfeststellungsbehörde werden der Prüfung im Hauptsacheverfahren voraussichtlich so nicht standhalten:

- 37 - Dem Planfeststellungsbeschluss liegt eine unzureichende Auswertung der technischen Regelwerke und fachwissenschaftlicher Veröffentlichungen zur Frage der Meidung bebauter Gebiete bei der Trassierung zugrunde (a.);
- 38 - eine Verpflichtung zur Hinnahme vermeidbarer Gefährdungen kann nicht durch Rückgriff auf den atomrechtlichen "Restrisiko"-Begriff begründet werden (b.);
- 39 - die Pflicht der Planfeststellungsbehörde zur Alternativenprüfung beschränkt sich nicht auf die Frage, "... ob sich ein anderer Trassenverlauf aufdrängt" (c.).
- 40 Im Einzelnen:
- 41 a) Maßgebliche Rechtsnormen für die Bestimmung des Sicherheitsstandards bei Erdgasfernleitungen sind § 49 Abs. 1, 2 EnWG und § 3 Abs. 1, 4 sowie § 4 der Verordnung über Gashochdruckleitungen vom 17. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3591), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) - im Folgenden: GasHDrLtgV a.F. - in ihrer Fassung bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses am 18. Februar 2011 (außer Kraft getreten am 27. Mai 2011; BGBl. I S. 928, 934). Nach § 49 Abs. 1 EnWG sind die Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass die technische Sicherheit gewährleistet ist (Satz 1). Dabei sind vorbehaltlich sonstiger Rechtsvorschriften die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten (Satz 2). Gemäß § 49 Abs. 2 EnWG wird die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik vermutet, wenn bei Anlagen zur Fortleitung von Gas die technischen Regeln der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V. (nachfolgend: DVGW), d.h. des Branchenverbandes der Gas- und Wasserwirtschaft, eingehalten sind. Nach § 3 Abs. 1 GasHDrLtgV a.F., der jedenfalls zu den nach § 49 Abs. 1 Satz 2 EnWG in Bezug genommenen "sonstigen Rechtsvorschriften" gehört, müssen Druckleitungen nach den Vorschriften des Anhangs zur Gashochdruckleitungsverordnung und im Übrigen nach dem Stand der Technik errichtet und betrieben werden. Für Gashochdruckleitungen, die der öffentlichen Versorgung dienen und mit einem Überdruck von mehr als 16 bar betrieben werden, wird nach § 3 Abs. 4 GasHDrLtgV a.F. die Einhaltung des Standes der Technik vermutet, wenn die technischen Regeln des DVGW beachtet worden sind. Darüber hinaus müssen Gashochdruckleitungen über § 3 Abs. 1 GasHDrLtgV a.F. hinausgehenden Anforderungen genügen, die von der zuständigen Behörde im Einzelfall zur Abwendung besonderer Gefahren für Beschäftigte oder Dritte gestellt werden (§ 4 GasHDrLtgV a.F.).
- 42 Ein deterministisches Sicherheitskonzept wird durch die normativen Regelungen in § 49 Abs. 1, 2 EnWG und § 3 Abs. 1, 4 GasHDrLtgV a.F. nicht vorgegeben. Sie verweisen lediglich auf die allgemein anerkannten Regeln bzw. den Stand der Technik, deren Einhaltung bei Beachtung der technischen Regeln der DVGW (widerleglich) vermutet wird. Die Regelungen des Gesetz- und Verordnungsgebers delegieren die Bestimmung der maßgeblichen Sicherheitsphilosophie auf diese Weise an den Branchenverband der Gas- und Wasserwirtschaft und überlassen sie im Ergebnis dessen "Eigengesetzgebung". Probabilistische Ansätze zur Risikominimierung können damit nicht als vom Gesetz- und Verordnungsgeber ausgeschlossen angesehen werden.
- 43 Das DVGW-Regelwerk, auf das §§ 49 Abs. 2 EnWG, 3 Abs. 4 GasHDrLtgV a.F. verweisen, sieht in Arbeitsblatt G 463 vom Dezember 2001 unter Ziffer 3.1.1 "Umwelt und Trassie-

rung" vor: *"Bei der Trassierung von Gasleitungen sind deren Sicherheit und der Schutz von Menschen und Umwelt die wichtigsten Einflussgrößen. Weiterhin ist das örtliche Planungsrecht zu berücksichtigen."* In Ziffer 3.1.2 "Schutzstreifen" wird ausgeführt: *"Gasleitungen sind zur Sicherung ihres Bestandes, des Betriebes und der Instandhaltung sowie gegen Einwirkungen von außen in einem Schutzstreifen zu verlegen."* Die Schutzstreifenbreite beträgt bei einem Leitungsdurchmesser über DN 500 von 8 m bis 10 m. Unter Ziffer 3.2.5 "Gasleitungen in bebautem Gebiet" wird darunter auch Gelände gefasst, *"... in dem Gasleitungen näher als 20 m an Wohn- oder Industriegebäude vorbeigeführt werden"*. Für derartige Gasleitungen ist eine Prüfung der Rohrschweißnähte entsprechend DVGW-Arbeitsblatt GW 350 sowie eine Druckprüfung vorgesehen.

- 44 Die Technischen Regeln für Gashochdruckleitungen (nachfolgend: TRGL) für nicht der öffentlichen Versorgung dienende Gashochdruckleitungen nach § 14 Abs. 2 GasHDrLtgV a.F., aufgestellt vom Ausschuss für Hochdruckleitungen (AGL) und herausgegeben durch die Vereinigung der Technischen Überwachungs-Vereine e.V., Ausgabe August 1978, deren Anwendbarkeit auf die NEL zwischen den Beteiligten strittig ist, sehen in TRGL 111 "Leitungsführung" für die *"Wahl der Trasse unter Gefährdungsgesichtspunkten"* unter Ziff. 1.1. vor: *"Die Trasse ... muss so gewählt werden, dass die im Schadensfall von der Leitung ausgehenden Gefahren für die Umgebung und die von der Umgebung ausgehenden Gefahren für die Leitung ..., so gering wie möglich gehalten werden"* und fordern unter 1.3.: *"Gashochdruckleitungen sollen nach Möglichkeit nicht in bebauten oder in einem nach dem Bundesbaugesetz genehmigten Bebauungsplan zur Bebauung ausgewiesenen Gelände errichtet werden."*
- 45 Inhaltlich gleichlautend wird in den nach § 9 Abs. 5 der Rohrfernleitungsverordnung vom 19. März 2003 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit veröffentlichten Technischen Regeln für Rohrfernleitungen (nachfolgend: TRFL), die allerdings nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 RohrFLtgV iVm Nr. 19.2.1 der Anlage 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG - auf Gasfernleitungen mit einer Größe wie der vorliegenden, nicht mehr anwendbar sind, in Ziffer 3.1. *"Wahl der Trasse unter Gefährdungsgesichtspunkten"*, formuliert: *"Die Trasse der Leistung muss so gewählt werden, dass im Schadensfall von der Rohrfernleitung ausgehenden Gefahren sowie die Einwirkungen auf die Rohrfernleitung so gering wie möglich gehalten werden"*. Unter 3.1.1 *"Vermeidung bebauter Gebiete"* heißt es: *"Rohrfernleitungsanlagen sollen nach Möglichkeit nicht in einem nach Bundesbaugesetz genehmigten Bebauungsplan zur Bebauung ausgewiesenen Gebiet errichtet werden, sofern es sich um eine dem Wohnen dienende Bebauung im Sinne der Baunutzungsverordnung handelt. Ist das nicht möglich, müssen besondere Sicherheitsmaßnahmen vorgesehen werden."*
- 46 Die "Safety Guidelines - Good Practices for Pipelines" der Economic Commission for Europe (UNECE) vom November 2006 enthalten als Empfehlung an die zuständigen Behörden unter Ziffer 29 die Aussage: *"Competent authorities should ensure that the objectives of preventing and limiting the effects of accidents are taken into account in their land-use policies with particular regard to safety distances and/or other relevant policies"* (zitiert nach dem Bericht der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung über das Fachgespräch "Raum- und Flächenplanung bei Pipelines" vom Februar 2007).
- 47 DVGW-Regelwerk, TRGL, TRFL und Guidelines enthalten damit - insoweit übereinstimmend - keine zwingenden Gebote zur Einhaltung von Mindestabständen zu bebauten oder Wohngebieten bei der Trassierung von Gasleitungen. Bei dieser normativen Aus-

gangslage kann die Verletzung eines (Mindest-) Abstandsgebots als technische Regel iSv § 49 Abs. 1 EnWG nicht festgestellt werden.

- 48 Allerdings sehen die technischen Regeln TRGL und TRFL - wie angeführt - den Grundsatz vor, bebauten Gelände bei der Trassenwahl "*nach Möglichkeit*" zu meiden, die UN-ECE-Guidelines empfehlen Abstände und/oder andere Maßnahmen. Auch das DVGW-Regelwerk bezeichnet "*Sicherheit und ... Schutz von Menschen ... (als) die wichtigsten Einflussgrößen*" bei der Trassierung von Leitungen und fordert die Berücksichtigung "*... des örtlichen Planungsrechts*" (Ziffer 3.1.1). Weshalb es sich in der Formulierung der Regel "möglichster Meidung" von TRGL/TRFL absetzt, ist unklar. Die vom Antragsgegner im Schriftsatz vom 12. Mai 2011 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte dafür gegebene Erklärung überzeugt den Senat nicht. Dass Leitungen, die der Rohrleitungsverordnung unterfallen, generell gefährlicher wären als Gasfernleitungen, trifft nicht zu, wie die Liste des Anhangs F zur TRFL deutlich macht, in der auch Stoffe aufgeführt werden, deren Gefährlichkeit jedenfalls nicht höher ist als die von Erdgas. Anhang F nennt sogar Erdgas (dessen Hauptbestandteil Methan hochentzündlich ist), d.h. den gleichen Stoff, wie ihn die hier planfestgestellte Pipeline befördert. Soweit die Beigeladenen vorgetragen haben, dass großvolumige Leitungsrohre weniger schadensanfällig seien als kleinere Leitungen, mag dies zutreffen. Allerdings nehmen auch Gefährdungspotential und -radius mit zunehmender Leitungsgröße zu. Zudem dürfen die separat lediglich in einem DN 500 Kunststoffrohr verlegte Datenleitung zur Steuerung und Überwachung der Pipeline und die Folgen deren möglicher Beschädigung nicht unberücksichtigt bleiben. Letztlich bietet aber auch diese Erläuterung keine befriedigende Erklärung, da das DVGW-Regelwerk auch kleinvolumige Leitungen erfasst, ohne hierfür andere Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen.
- 49 Der Grund für die skizzierte Formulierungsabweichung dürfte vielmehr darin zu sehen sein, dass das DVGW-Regelwerk nicht auf den Bau von großvolumigen Gasfernleitungen ausgerichtet ist und vornehmlich örtliche Verteilernetze in den Blick nimmt. Denn Sinn macht die Formulierung unterschiedlicher Standards eigentlich nur im Bereich der örtlichen Verteilernetze (vgl. § 3 Nr. 29b EnWG). Hier besteht die Notwendigkeit, unmittelbar in die bebauten Ortslagen hinein Gasleitungen zu einzelnen Wohngebäude und öffentlichen Einrichtungen zu verlegen, wo naturgemäß Abstände zu Gebäuden nicht eingehalten werden können. Zwänge in dieser Form bestehen bei der Neuverlegung von Gasfernleitungen dagegen typischerweise nicht. Eine Trassierung abseits des bebauten Geländes kommt hier - jedenfalls grundsätzlich - in Betracht. Im Übrigen erscheint im Hinblick auf die Forderung in Ziffer 3.1.1 des DVGW-Arbeitsblatts G 463 das "*... örtliche Planungsrecht zu berücksichtigen*" auch zweifelhaft, ob die Auffassung der Planfeststellungsbehörde, das DVGW-Regelwerk sehe ein ausschließlich deterministisches Sicherheitskonzept vor, das (jenseits der Trassenbreite von insg. 10 m) Abständen zu bebautem Gelände bei der Trassierung von Gasfernleitungen gegenüber indifferent sei, in dieser Form überhaupt zutrifft. Denn ein "Berücksichtigungs-Gebot" ist von seinem Aussagegehalt her etwas anderes als die Nichtbeachtung bebauter Bereiche bei der Trassierung unter Berufung auf ein deterministisches Sicherheitskonzept. Jedenfalls wäre eine sicherheitstechnische Privilegierung von Gasfernleitungen die - wie die der Beigeladenen - den westeuropäischen und deutschen "Markt" versorgen und das Gas letztlich an nicht näher spezifizierte private und öffentliche inländische und ausländische Kunden liefern

sollen, gegenüber privaten Gasfernleitungen und solchen, die der Rohrfernleitungsverordnung unterfallen, kaum gerechtfertigt.

- 50 Anderenfalls bestünden aus Sicht des Senats erhebliche Zweifel, ob das von der Planfeststellungsbehörde ihrer Beurteilung zugrunde gelegte - aus dem Jahr 2001 stammende - DVGW-Arbeitsblatt D 463 "Gasleitungen aus Stahlrohren für einen Betriebsdruck > 16 bar - Errichtung" jedenfalls für Gasfernleitungen mit DN 1400 und MOP 100 noch in allen Punkten den aktuellen Regeln der Technik (§ 49 Abs. 1 EnWG) entspricht bzw. den heutigen Stand der Technik (§ 3 Abs. 1 GasHDrLtgV a.F.) beschreibt. Es ist zu berücksichtigen, dass nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 GasHDrLtgV a.F. der Ausschuss für Gashochdruckleitungen "... die den § 3 Abs. 1 genannten Stand der Technik entsprechenden Regeln (technische Regeln) zu ermitteln (hatte)". Die Aufgabe des Ausschusses war mithin deklaratorischer Natur. Er hatte eine Bestandsaufnahme der (jeweiligen) technischen Regeln vorzunehmen und diese in den technischen Regeln für Gashochdruckleitungen (TRGL) niederzulegen. Die Aufnahme der "Regel möglicher Meidung" in die TRGL spricht demnach dafür, dass dieses Gebot zum Bestand der technischen Regeln gehört und ihr Fehlen im DVGW-Regelwerk ein Defizit darstellen würde. Ziffer 3.2.5 des DVGW-Arbeitsblattes, in dem bei einer Annäherung an Wohn- und Industriegebäude besondere Schutzmaßnahmen (erst) bei einem Abstand von weniger als 20 m als erforderlich bezeichnet werden, gleicht dieses Fehlen nicht aus, da bei einer Gasexplosion ein sehr viel größerer Umkreis als gefährdet anzusehen ist.
- 51 Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) hat im Jahr 2009 den Forschungsbericht 285 "Zu den Risiken des Transports flüssiger und gasförmiger Energieträger in Pipelines", verfasst von Rainer Konersmann, Christiane Kühl und Jörg Ludwig, herausgegeben. Die Studie wertet die, insbesondere im Internet, verfügbaren Berichte und Statistiken über Schadensfälle an Pipelines aus und macht Aussagen zu typischen Schadensrisiken und Schadensfolgen einschließlich von "worst case"-Fällen. Unter "6. Zusammenfassung und Ausblick" (S. 30) führen die Verfasser der Studie aus: „Unfallstatistiken zeigen, dass es trotz umfangreicher technischer und organisatorischer Überwachungsmethoden immer wieder zu Pipelineunfällen kommt. (...) Die Gefährdung der Umgebung entlang einer Pipelinetrasse ergibt sich bei einem Versagen der Umschließung aufgrund der Wirkung der Wärmestrahlung und der Spitzenüberdrücke sowie durch Trümmerflug. Die Auswertung der Unfälle ergab, dass für eine Risikoanalyse zur Flächennutzungsplanung die Wirkungen der Wärmestrahlung und der Druckwelle bis zu einer Entfernung von 350 m, gemessen ab Mitte Pipelinetrasse, zu berücksichtigen sind. (...) Pipelineunfälle stellen meist Großschadensereignisse mit Schadensradien dar, die bei der Raum- und Flächenplanung grundsätzlich die Einhaltung von Sicherheitsabständen erfordern müssten. Deshalb ist die Flächenplanung in der Umgebung einer bestehenden Pipelinetrasse in jedem Fall sorgfältig zu prüfen. Die in dieser Untersuchung dargestellte Abschätzmethode von Schadensradien bei Pipelines könnte hierfür ein wichtiges Instrument sein. (...) Pipelines werden in der Regel über einen sehr langen Zeitraum betrieben. In diesen Zeiträumen können sich die Flächennutzungspläne stark verändern und die Sicherheit der Leitungen gefährden bzw. das Risiko der Pipeline in Bezug auf die herannahenden neuen Objekte entlang der Leitung erhöhen. Um dies zu vermeiden, ist die Koordinierung der Verkehrswege- und Flächennutzungsplanung mit neuen und bestehenden Pipelineprojekten eine der wirkungsvollsten Aktivitäten zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus. (...)". Die Aussagen des Forschungsberichts dürften demnach jeden- !!!

falls als "Abstandsempfehlung" zur Vermeidung und Reduzierung von Risiken bei Pipelineunfällen aufzufassen sein.

- 52 Bei dieser Ausgangslage spricht - bei summarischer Prüfung - Erhebliches für die Annahme einer bestehenden technischen Regel, Gasfernleitungen "*nach Möglichkeit*" nicht in bebautem oder in einem nach dem Bundesbaugesetz genehmigten Bebauungsplan zur Bebauung ausgewiesenem Gelände bei der Trassenwahl zu errichten, die auch für das Pipelineprojekt der Beigeladenen Geltung beansprucht. Sie enthält die Empfehlung, solche Bereiche zu meiden, wo dies möglich ist, anderenfalls aber eine Gefährdung im Falle von Gasaustritt zumindest zu verringern, indem mögliche Abstände gewahrt werden.
- 53 Der Planfeststellungsbeschluss des Antragsgegners geht von anderen Grundsätzen aus und berücksichtigt den BAM-Forschungsbericht 285 aus dem Jahr 2009, den Bericht der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung über das Fachgespräch "Raum- und Flächenplanung bei Pipelines" vom Februar 2007 sowie die Empfehlung der UNECE-Guidelines vom November 2006 an die zuständigen Behörden nicht. Er erwähnt lediglich den von der Interessenvereinigung 15 europäischer Gaspipeline-Betreiber (European Gas Incident data Group = EGIG) herausgegebenen Report "7th EGIG-report 1970 - 2007 Gas Pipeline Incidents". Für die der Planfeststellungsbehörde obliegende Zusammenstellung und Auswertung des abwägungserheblichen Materials kann dies voraussichtlich nicht als ausreichend bewertet werden. Die Beigeladenen haben im gerichtlichen Verfahren mit Schreiben vom 27. Juni 2011 darüber hinaus eine - bereits - vom 15. Mai 2011 datierende "Sicherheitsstudie für die Gashochdruckleitung NEL" des TÜV-Süd übersandt, die naturgemäß im Planfeststellungsverfahren nicht berücksichtigt werden konnte.
- 54 Bei der Abwägungsentscheidung behandelt der Antragsgegner die geltend gemachten Sicherheitsbelange als Abwägungsmaterial. Diese Handhabung erscheint zweifelhaft. Sicherheitstechnische Anforderungen sind im Grundsatz bindende Rechtspflichten. Technische Sicherheitsregeln unterfallen als solche nicht dem fachplanerischen Abwägungsgebot (vgl. NdsOVG, Urt. v. 23.9.2009 - 7 KS 122/05 -, juris) und können nicht mit der Begründung, das Risiko sei gering und der Erwägung, es werde schon nichts passieren, von der Planfeststellungsbehörde "weggewogen" werden. Lediglich hinsichtlich ihrer Umsetzung besteht ein technisch-organisatorischer Gestaltungsspielraum für Vorhabensträger und Planfeststellungsbehörde (vgl. NdsOVG, Urt. v. 23.9.2009 - 7 KS 122/05 -, juris). Bei dieser Betrachtung ist der Grundsatz, Gasfernleitungen "*nach Möglichkeit*" nicht in bebautem Gelände zu errichten, beachtlich, wenn nicht der Raumwiderstand für eine alternative Trassenführung größere Risiken birgt oder diese gar an unüberwindlichen Raumwiderständen scheitert, wobei insoweit etwa im naturschutzfachlichen Bereich eine Einschätzungsprärogative der Planfeststellungsbehörde bestehen mag. Ob und inwieweit von der Beachtung der - sinnvollen - Regel, bebautes Gelände bei der Trassenwahl möglichst zu meiden, mit Rücksicht auf die zwischen den Beteiligten strittige Abschätzung von Risikoeintrittswahrscheinlichkeiten abgewichen werden kann, stellt eine Frage dar, deren Beantwortung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben muss.
- 55 Unabhängig davon erscheinen die für den Bereich der Grundschule Ashausen im Planfeststellungsbeschluss angeordneten zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen (Druckprüfung, Verlegung mit 1,20 m Überdeckung; Abdeckung der Trasse mit Ort betonplatten; Markierung der Trasse) nicht ausreichend, da sie den anzunehmenden Gefährdungsra-

dius außer Betracht lassen. Die geplante Abdeckung der Trasse mit Betonplatten wirft hinsichtlich ihrer Qualität als zusätzliche Sicherung zudem Fragen auf, da der Planfeststellungsbeschluss eine solche Maßnahme an anderer Stelle mit der Begründung ablehnt, sie "... werde möglicherweise ... zu Problemen mit dem kathodischen Korrosionsschutz der Leitung führen." Außerdem bleiben die Fragen einer Kumulation von Risiken aufgrund der - nur - im Bereich der Schule beabsichtigten Parallelführung der Trasse mit der vorhandenen Gasleitung der Gasunie sowie der Auswirkungen einer Beschädigung des mitverlegten LWL-Kabels. Die vom Senat mit Verfügung vom 18. Mai 2011 erbetenen Unterlagen zu Trassierungsalternativen im Gebiet Stelle/Winsen und im Bereich der Grundschule Ashausen hat der Antragsgegner - trotz einer Erinnerung des Berichterstatters vom 1. Juni 2011 und der von Seiten des Antragsgegners telefonisch gegenüber der Geschäftsstelle angekündigten Übersendung bis zum 17. Juni 2011 - nicht zur Verfügung gestellt, so dass weitergehende Prüfungen dem Hauptsacheverfahren überlassen bleiben müssen.

- 56 b) Diese Problemkreise bedürfen indes an dieser Stelle keiner weiteren Vertiefung. Auch unabhängig von der Frage der "Meidungsregel" als anzuwendender technischer Regel stellt sich jedenfalls die konkrete Abwägung der Sicherheitsrisiken für die Anwohner im Planfeststellungsbeschluss als fehlerhaft dar (§ 43 Satz 2 EnWG).
- 57 Für die Auffassung, die mit dem Betrieb der Gasleitung verbundenen Sicherheitsrisiken seien - auch ohne Minimierung durch Abstände - als "Restrisiko" hinnehmbar, kann der Planfeststellungsbeschluss sich nicht auf die von ihm zitierte Rechtsprechung berufen. Der Antragsgegner versteht unter dem Begriff des Restrisikos "... ein Risiko, das verbleibt, wenn man nach menschlichem Ermessen denkbare und nach dem Stand der Technik ermittelbare Risiken aus Sicht des verständigen Betrachters sozial adäquat ausgeschlossen hat" (PfB S. 387) und hält es unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Kalkar I - Entscheidung vom 8. August 1978 (Az.: 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 143 ff.) sowie den Beschluss der 3. Kammer des 1. Senats vom 12. November 2008 (Az. 1 BvR 2456/06 -, juris) für hinnehmbar. Abgesehen davon, dass diese Formel auf die - durch Abstände vermeidbaren oder jedenfalls minimierbaren - Risiken einer Gasfernleitung schon definitionsgemäß nicht zutrifft, ist die in dieser Formulierung zum Ausdruck kommende Meinung, die Grenze zwischen Auslegungsstörfällen und auslegungsüberschreitenden Ereignissen bilde die Schwelle zum Restrisiko, auch überholt (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.4.2008 - 7 C 39.07 -, juris, Rdnr. 32).
- 58 Unabhängig davon erscheint sehr fraglich, ob der aus dem Atomrecht stammende "Restrisiko"-Begriff überhaupt in dieser Weise auf die Abwägung der von Gaspipelines ausgehenden Risiken übertragbar ist. Während der atomrechtliche Sicherheitsstandard an den Stand von Wissenschaft und Technik anknüpft und dem Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikoversorge folgt, verlangen § 49 EnWG und § 3 GasHDrLtgV a.F. lediglich, dass die Leitung den "Regeln der Technik" bzw. dem "Stand der Technik" entsprechend errichtet und betrieben wird. Der anzuwendende Sicherheitsmaßstab liegt damit erheblich unter dem des Atomrechts und orientiert sich an der untersten Stufe des technischen Sicherheitsrechts (Salje, EnWG, Kommentar 2006, § 49 Rn. 31). Der atomrechtliche Restrisiko-Begriff ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts demgegenüber durch einen nicht weiter minimierbaren, "unentrinnbaren" Rest gekennzeichnet (BVerwG, Urt. v. 10.4.2008, aaO, juris, Rdnr. 32). Von einem unentrinnbaren

Rest(risiko) kann hingegen keine Rede sein, wenn der Gefährdung durch relativ einfache Maßnahmen wie die Einhaltung von Abständen begegnet oder sie jedenfalls erheblich herabgemindert werden kann und dies bei vergleichbar gefährlichen Pipelineanlagen sogar ausdrücklich zum maßgeblichen Sicherheitsstandard gehört. Bei Einhaltung des höchsten Standards des technischen Sicherheitsrechts, des Standes von Wissenschaft und Technik, wie das Atomgesetz ihn verankert, sind verbleibende Schadensrisiken notwendig "unentrinnbar" und bezeichnen einen nicht weiter minimierbaren Restrisikobereich. Es ist daher unvermeidlich, dass derartige Risiken hingenommen werden müssen, wenn nicht die Nutzung der betreffenden Technik generell unterbleiben soll. Diese Betrachtung gilt aber dann nicht, wenn das Projekt nur einem sehr viel minderen technischen Sicherheitsstandard unterliegt, wie hier den "Regeln der Technik" bzw. dem "Stand der Technik". In einem solchen Fall kann keine Rede davon sein, dass verbleibende Risiken "nicht weiter minimierbar" oder gar "unentrinnbar" sind. Die hiervon abweichende Auffassung der Planfeststellungsbehörde kann die o.a. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daher nicht für sich in Anspruch nehmen.

- 59 c) Darüber hinaus genügt der Planfeststellungsbeschluss in seinen Erwägungen hinsichtlich der Prüfung einer alternativen Trassierung nicht den Anforderungen an das fachplanerische Abwägungsgebot.
- 60 Nach 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 berührten 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).

- 62 Zu Unrecht setzt der Antragsgegner im Rahmen der Abwägung zur Trassierung im Bereich Stelle/Ashausen auch ausgewiesene, aber noch nicht bebaute Bereiche in ihrer Gewichtigkeit mit bereits bebautem Gelände, wie dem der Grundschule Ashausen, gleich. Bei einer erst geplanten Bebauung kann nachträglich immer noch ein Sicherheitsstreifen zu der Pipeline freigehalten werden. Selbst wenn dies nicht geschieht, bleibt es in rechtlicher Hinsicht notwendig, zwischen der Gefährdung von Personen, die sich in Kenntnis der Gefahr in der Nähe der Pipeline ansiedeln - sich also aus eigener Entscheidung dem Risiko aussetzen - und der Gefährdung von Personen zu differenzieren, die bereits vor der Verlegung der Gasleitung im Trassenbereich ansässig sind und dem Risiko nicht ausweichen können. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass sich auf dem Schulgelände - zumindest während der Unterrichtszeiten und bei schulischen Veranstaltungen - regelmäßig erheblich mehr Menschen aufhalten, als üblicherweise im Randbereich eines Baugebietes, so dass das Schadenspotential sehr viel höher zu veranschlagen ist, als in einem - möglicherweise später - bebauten Randbereich eines Baugebietes. Es darf nicht aus dem Blick geraten, dass bei einem Gasaustritt die Evakuierung einer Grundschule (und die „Selbstrettung“ der Kinder durch Flucht aus dem Gefahrenbereich) aus altersbedingten und organisatorischen Gründen mit erhöhten Schwierigkeiten und Risiken verbunden ist.
- 63 Die dargestellten Mängel des Planfeststellungsbeschlusses rechtfertigen in Abwägung mit den beteiligten öffentlichen und privaten Interessen die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage, da gegen den planfestgestellten Trassenverlauf im Gemeindegebiet der Antragstellerin zu 2. erhebliche Bedenken bestehen und dieser einer Überprüfung bedarf. Die Bewertung nach § 43e Abs. 4 Satz 2 EnWG, inwieweit die dargestellten Mängel behoben werden können, muss dem Hauptsacheverfahren überlassen bleiben. Die Antragstellerin zu 2. hat allerdings keinen Anspruch darauf, dass das Projekt der beigeladenen Vorhabensträger insgesamt inhibiert wird. Ihr örtlicher Wirkungskreis ist auf das Gemeindegebiet beschränkt. Mit der im Tenor ausgesprochenen Beschränkung trägt der Senat diesem Umstand Rechnung.

64 Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 1; 154 Abs. 3, 162 Abs. 3, 159 VwGO, 100 ZPO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen waren für erstattungsfähig zu erklären, soweit sie im Verfahren obsiegt haben.