

Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Generalsekretariat
Rue de la Loi, 200
B- 1049 Brüssel
BELGIEN

Koordinationskreis der Initiativen und
Umweltverbände gegen die A 20 (A 22)
c/o Uwe Schmidt, Pressesprecher
Frelsdorfer Straße 7
D-27432 Hipstedt
Tel. 0049-(0)4768-304,
Fax 0049-(0)4768-440
Mobil 0170-3330198
E-Mail uwe.schmidt@a22-nie.de
www.A22-nie.de

14. Dezember 2016

Beschwerde zur Europäischen Kommission

Hiermit reichen wir Beschwerde zur Europäischen Kommission ein.

I. Beschwerdeführer: Identität und Kontaktdaten

Beschwerdeführer ist der Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 (A 22). Der Beschwerdeführer gehört demnach zur Öffentlichkeit i.S.v. Art.2 Nr. 3 der Aarhus-Konvention und Art. 2 der Richtlinie 2003/35/EG.

Unsere Kontaktdaten sind im Briefkopf enthalten.

Der Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 (A 22) versteht sich als Vertretung von weit über 10.000 Menschen im Nordwesten Deutschlands, die sich mit ihrer persönlichen Unterschrift gegen die Planung der A 20 (ehemals A 22) ausgesprochen haben. Der Koordinationskreis wurde 2004 gegründet und besteht aus Vertretern von rund 30 Bürgerinitiativen. Diese engagieren sich ehrenamtlich für das Gemeinwohl und setzen sich konstruktiv für eine nachhaltige Mobilität und für den Erhalt der biologischen Vielfalt ein.

Unsere Beschwerde wird mitgetragen von der Schutzgemeinschaft ländlicher Raum Nord-West e. V., die sich insbesondere für den Erhalt der ländlichen Regionen im Nordwesten Niedersachsens engagiert. Die Schutzgemeinschaft wird vertreten durch Manfred Schuster, Malser Weg 2, D-27616 Beverstedt-Appeln, Tel. 0049-(0)4768-922267, Telefax: 0049-(0)4768-922267, E-Mail: maschus@t-online.de

II. Beschreibung und Begründung des vermuteten Verstoßes gegen das EU-Recht

Der Verstoß liegt in der Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts.

II.1. EU-Land sowie nationale Behörde, die gegen EU-Recht verstoßen

Nach unserer Ansicht wird das Gemeinschaftsrecht durch die Bundesrepublik Deutschland, handelnd durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infra-

struktur (BMVI) als für die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030 (BVWP) federführend zuständige Behörde bzw. ab Beschluss über die Ausbaugesetze handelnd durch den Deutschen Bundestag, nicht beachtet.

II.2. Spezifische nationale Maßnahmen, die gegen EU-Recht verstoßen

Folgende spezifische nationale Maßnahmen verstoßen unserer Ansicht nach gegen das EU-Recht:

- die im Zuge der Aufstellung des BVWP durchgeführte Strategische Umweltprüfung (SUP)
- der Kabinettsbeschluss über den BVWP vom 3.8.2016¹
- das am 2.12.2016 im Deutschen Bundestag verabschiedete „Sechste Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes“²
- das am 2.12.2016 im Deutschen Bundestag verabschiedete „Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes“³

Die Begründung für den Verstoß wird unter Punkt II.5. ausgeführt.

II.3. EU-Rechtsvorschriften oder Prinzipien, gegen die verstoßen wird

Die genannten Maßnahmen verstoßen unserer Ansicht nach gegen folgende EU-Rechtsvorschriften bzw. Umsetzungen von EU-Rechtsvorschriften in deutsches Recht:

- EU-Richtlinie 2001/42/EG (SUP-Richtlinie)
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) als Umsetzung der o. g. EU-Richtlinie in deutsches Recht
- Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)
- EU-Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL)
- EU-Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie)
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 37

¹ vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9350, 4.8.2016; vgl. auch: Die Bundesregierung/Bundeskanzleramt: Themen im Bundeskabinett – Ergebnisse, 3.8.2016; Die Bundesregierung/Bundeskanzleramt: Bundesverkehrswegeplan 2030. Erhalt geht vor Neubau, 3.8.2016; BMVI: Kabinett beschließt Bundesverkehrswegeplan 2030, 3.8.2016

² Bundesrat, Drucksache 434/16, 12.8.2016; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10524, 30.11.2016; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/207, 2.12.2016

³ Bundesrat, Drucksache 433/16, 12.8.2016; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9524, 5.9.2016; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10513, 30.11.2016; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/207, 2.12.2016

II.4. Hat oder könnte das betreffende EU-Land im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand eine finanzielle Unterstützung der EU erhalten?

Ja. In der Endfassung des BVWP 2030 vom August 2016 heißt es:

*Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere von Projekten des Bundes, wird durch EU-Mittel für die **Transeuropäischen Netze (TEN)** ergänzt. Bisher hat Deutschland in der laufenden Förderperiode von 2014 bis 2020 rd. 1,6 Mrd. erhalten, vorwiegend für Investitionen in Schienen- und Wasserstraßenprojekte.⁴*

Der EU-Beschwerde des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. vom 26.8.2016, eingereicht von der Baumann Rechtsanwälte Partnergesellschaft mbh, ist folgendes zu entnehmen:

Die ostdeutschen Bundesländer erhalten Unterstützung für Infrastrukturinvestitionen aus dem EFRE-Strukturfonds. Diese Mittel werden seit dem geltenden operationellen Programm nicht mehr auf Straßenbaumittel angewendet.⁵

II.5. Begründung für den Verstoß: Beschwerdegegenstand

Wir sind der Ansicht, dass die Bundesrepublik Deutschland im Verfahren zur Aufstellung des BVWP 2030 gegen EU-Recht verstoßen hat. Damit liegt unserer Auffassung nach eine Verletzung von EU-Recht vor.

Gemäß der EU-Richtlinie 2001/42/EG und dem UVPG, welches die EU-Richtlinie in nationales Recht umsetzt, zählt der BVWP 2030 zu den Plänen und Programmen, die eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erfordern. Die SUP wurde mit dem Kabinettsbeschluss zum BVWP am 3.8.2016 bzw. mit den von der Bundesregierung vorgelegten Entwürfen der Ausbaugesetze beendet.

In den Erwägungsgründen der EU-Richtlinie 2001/42/EG, Nr. 4 und 5, werden die SUP sowie ihre Grundgedanken klar beschrieben:

- (4) *Die Umweltprüfung ist ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten haben können. Denn sie gewährleistet, dass derartige Auswirkungen aus der Durchführung von Plänen und Programmen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme berücksichtigt werden.*
- (5) *[...] Die Einbeziehung eines breiteren Spektrums von Faktoren bei der Entscheidungsfindung sollte zu nachhaltigeren und wirksameren Lösungen beitragen.*

Artikel 7 und Artikel 6 der Aarhus-Konvention legen die Anforderungen an eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken fest. Die vorliegende SUP erfüllt die Anforderungen nicht, die sich aus der EU-Richtlinie 2001/42/EG, dem UVPG sowie aus der Aarhus-Konvention ergeben.

⁴ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 4

⁵ Baumann Rechtsanwälte / BUND: EU-Beschwerde, 26.8.2016, S. 33

Dies betrifft insbesondere

1. die Elemente der SUP, die mittels der §§ 14f, 14fg, 14i, 14k, 14l und 14m UVPG in nationales Recht umgesetzt worden sind:

- 1.1. Festlegung des Untersuchungsrahmens
- 1.2. Umweltbericht
- 1.3. Beteiligung der Öffentlichkeit
- 1.4. Abschließende Bewertung und Berücksichtigung
- 1.5. Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms
- 1.6. Überwachung

2. die Alternativenprüfung

II.5.1. Verstöße gegen die Aarhus-Konvention, die Richtlinie 2001/42/EG bzw. §§ 14f, 14g, 14i, 14k, 14l und 14m UVPG

II.5.1.1. Unzureichende Behördenbeteiligung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens

Art. 5 Abs. 4 der SUP-Richtlinie legt fest, dass die in Art. 6 Abs. 3 genannten Behörden der Mitgliedsstaaten bei der Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen konsultiert werden müssen.

In § 14f, Abs. 4 UVPG ist dementsprechend folgendes bestimmt:

Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird, werden bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens der Strategischen Umweltprüfung sowie des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben beteiligt.

Aus der Stellungnahme des Umweltbundesamtes (UBA) zum Entwurf des BVWP 2030 vom 29.4.2016 geht hervor, dass diese Rechtsvorschrift nur unzureichend beachtet worden ist:

*Das Scoping, an dem das UBA beteiligt war, ist aus unserer Sicht insgesamt sehr unbefriedigend verlaufen. Viele Hinweise zur Berücksichtigung der Umweltziele, zur Gestaltung von vernünftigen Planalternativen sowie zur Plausibilisierung von Bewertungsschwellen und Bewertung von Zielerreichungsgraden sind vom BMVI nicht aufgenommen worden. Gesprächsergebnisse wurden nicht protokolliert und das Scoping trotz streitiger Punkte vonseiten des BMVI alsbald für abgeschlossen erklärt. [...] **Insgesamt bestehen Zweifel daran, dass das Verfahren den Anforderungen an eine gute SUP - wie sie das UVPG vorsieht - umfassend genügt.**⁶*

⁶ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 1 (H. i. O.)

II.5.1.2. Unvollständiger, fehlerhafter und nicht regelkonformer Umweltbericht

Art. 5 der EU-Richtlinie 2001/42/EG legt die Anforderungen an den im Rahmen der SUP zu erstellenden Umweltbericht fest. Nach Art. 5 Abs. 1 muss der Umweltbericht „die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat“, ermitteln, beschreiben und bewerten.

Nach § 1 Abs. 1 UVPG liegt der Zweck dieses Gesetzes darin, dafür Sorge zu tragen, dass die Auswirkungen von Plänen und Programmen auf die Umwelt im Rahmen von Umweltprüfungen (Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung) frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden.

Nach § 2 Abs. 1 UVPG umfasst die Umweltverträglichkeitsprüfung die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf Schutzgüter.

Nach § 14g Abs. 1 UVPG muss der Umweltbericht die „voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms“ beschreiben und bewerten.

Die von der SUP-Richtlinie sowie vom UVPG eingeforderte umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung kann der vorgelegte Umweltbericht nicht leisten, da er auf einer mangelhaften Datenbasis beruht sowie fehlerhaft und unvollständig ist, so dass eine regelkonforme Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Bundesverkehrswegeplanung aus Umweltsicht nicht erfolgt ist.

Dies machen wir hier nur an vier Punkten fest:

a) Mangelhafte Bewertung der Projekte des Verkehrsträgers Schiene

In Abweichung von der Grundkonzeption zum BVWP hat das BMVI für den Verkehrsträger Schiene keine abschließende Begutachtung aller angemeldeten Schienenprojekte vorgenommen, sondern hier die Bedarfskategorie des „Potentiellen Bedarfs“ kreiert. In diese Bedarfskategorie sind 43 Schienenprojekte eingeordnet worden, darunter auch wichtige Knotenpunkte. Die Bewertung dieser Schienenprojekte soll, so heißt es im BVWP-Entwurf vom März 2016, „in einer 2. Phase der Projektbewertungen im Nachgang des BVWP“ erfolgen. Auch die Endfassung des BVWP vom August 2016 sieht unverändert eine solche „2. Phase der Projektbewertungen im Nachgang des BVWP“ vor.⁷ Am 27.10.2016 teilte die Bundesregierung in einer Antwort auf eine „Kleine Anfrage“ mit, dass die „Bewertung der Projekte des Potentiellen Bedarfs [...] bis in das Jahr 2017 andauern“ wird.⁸ Aus der betreffenden Bundestagsdrucksache geht auch hervor, dass das BMVI

das bereits zu Beginn des Bewertungsverfahrens angemeldete Maßnahmenpaket zur Einführung eines 740-m-Netzes erst im April 2016, also einige Wochen nach Vorstellung des BVWP-2030-Entwurfs (März 2016) und während

⁷ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 39; BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 39.

⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10171, 27.10.2016, S. 4

des bereits laufenden SUP-Beteiligungsverfahrens, zur Bewertung an die Gutachter weitergeleitet hat.⁹

Für den Umweltbericht bedeutet dies, dass er die Umweltauswirkungen des Gesamtverkehrswegeplans eben nicht umfassend ermitteln, beschreiben und bewerten kann.

Im Umweltbericht heißt es:

Weiterhin gibt es Schienenprojekte, die [...] erst im Nachgang des BVWP weiter konkretisiert werden können (Phase II). [...] Dementsprechend steht noch nicht fest, welche Projekte Bestandteil des Plans werden, sodass keine vollwertige Projektbewertung möglich ist.¹⁰

Statt eine umfassende Ermittlung, Bewertung und Beschreibung vorzunehmen, muss der Umweltbericht hier behelfsweise auf „eine Abschätzung der Betroffenheiten“ und auf „überschlägig ermittelte [...] Umweltauswirkungen“ zurückgreifen.¹¹

In dieser Hinsicht kann der Umweltbericht den gesetzlichen Anforderungen also nicht gerecht werden, was besonders gravierend ist, da der Mangel vor allem die Position des umweltfreundlichen Verkehrsträgers Schiene im Gesamtnetzplan betrifft.

Wir teilen die Ansicht des UBA, dass die Bedarfskategorie des „Potentiellen Bedarfs“ äußerst fragwürdig und der BVWP 2030 **„an dieser Stelle praktisch nicht fertig geworden“** ist.¹²

Ein Gutachten, welches der Vorstand der niedersächsischen Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen in Auftrag gegeben hat, kommt zum gleichen Ergebnis:

Solange die Projekte [des „Potentiellen Bedarfs“] nicht auf vergleichbarer Ebene definiert sind, wie die übrigen Schienenprojekte, ist eine seriöse und fachlich belastbare Beurteilung der Umweltwirkungen nicht möglich. Daher können auch die Gesamtplanwirkungen (SUP-Bezug) nicht abschließend beurteilt werden.¹³

b) Fehlerhafte Informationen zu den monetarisierten Umweltkriterien

Der Umweltbericht gibt an, dass die monetarisierten Umweltkriterien „für die SUP zum BVWP 2030 ohne Informationsverlust aus der Nutzen-Kosten-Analyse übernommen“ worden seien. Diese monetarisierten Kriterien betreffen, so der Umweltbericht, „den Schutz der menschlichen Gesundheit im besiedelten und unbesiedelten Bereich (Geräusche und Luftschadstoffe) sowie den Klimaschutz.“¹⁴

Doch offenbar ist es bei der Übernahme der umweltrelevanten Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Analyse zu erheblichen Fehlern und Informationsverlusten gekommen, was wiederum die im Umweltbericht insgesamt getroffenen Aussagen zu den Auswirkungen des BVWP auf die Umwelt in ein fragwürdiges Licht stellt.

⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10171, 27.10.2016, S. 1

¹⁰ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 36

¹¹ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 144f.

¹² UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 11 (H. i. O.)

¹³ RegioConsult: Stellungnahme zum BVWP-Entwurf 2030, S. 92, vgl. auch S. 55

¹⁴ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 19

Dies wird am Beispiel der Autobahn A 20 (Autobahndreieck A28/A20 bei Westerstede bis Hohenfelde (A 23) mit A 26; Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH) auf eklatante Weise deutlich:

Während der laufenden Öffentlichkeitsbeteiligung wurde der Umweltnutzen der A 20 im Projektinformationssystem (PRINS) auf minus 760,227 Mio. € beziffert¹⁵ (es handelt sich also um einen negativen Umweltnutzen, sprich: einen Umweltschaden). Diese Angabe war falsch, denn wenn man alle in der betreffenden Tabelle aufgeführten Positionen addiert, erhält man die Nutzensumme von minus 796,91 Mio. €.

Das PRINS war zwischenzeitlich abgeschaltet, wurde überarbeitet und ist nun wieder online einsehbar. An der genannten Nutzensumme hat sich nichts geändert, sondern unter der Position „Veränderung der Anzahl von Verkehrslärm betroffenen Einwohner“ wurde die Summe von 0 € auf 36,68 Mio. € erhöht.¹⁶

Der Umweltbericht als zentraler Bestandteil der SUP geht bei seiner Bewertung der Umweltauswirkungen von einer gänzlich anderen Nutzensumme der A 20 aus, nämlich von minus 498,8 Mio. €.¹⁷ Doch selbst mit diesem um mehr als das 1,5-fache höheren Wert ist die A 20 nach Auskunft des Umweltberichtes das Projekt mit dem schlechtesten Ergebnis:

Die Ergebnisse der monetarisierten Umweltkriterien streuen sehr stark. Der höchste positive Umweltnutzen liegt bei 99,9 Mio. € (Projekt-Nr. A006-G020-BY [...]) und der niedrigste Wert liegt bei -498,8 Mio. € (Projekt-Nr. A20-G10-NI-SH [...]). Der negative Nutzen resultiert in der Regel aus den prognostizierten zusätzlichen Luftschadstoffemissionen und CO₂-Emissionen. Die Emissionen von CO₂ haben in der Regel den größten Einfluss auf die Nutzensumme Umwelt.¹⁸

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über den beschriebenen Sachverhalt:

Geplante A 20: Monetarisierte Umweltkriterien in Mio. € (Barwert)	PRINS während der Öffentlichkeitsbeteiligung ¹⁹	überarbeitetes PRINS (aktuell online) ²⁰	Differenz
Veränderung der Anzahl von Verkehrslärm betroffenen Einwohner (innerörtlicher Anteil)	--	36,68	36,68
Veränderung der Geräuschbelastung außerorts	-434,79	-434,79	0,00
Kohlendioxid-Emissionen (CO ₂)	-326,34	-326,34	0,00
Stickoxid-Emissionen (NO _x)	-25,52	-25,52	0,00
Kohlenmonoxid-Emissionen (CO)	-2,01	-2,01	0,00
Kohlenwasserstoff-Emissionen (HC)	-0,47	-0,47	0,00
Feinstaub-Emissionen	-7,58	-7,58	0,00
Schwefeldioxid-Emissionen (SO ₂)	-0,21	-0,21	0,00
Nutzensumme Umwelt (= Summe der vorherigen Positionen)	-760,23 (korrekt wäre: - 796,91)	-760,23	0,00

¹⁵ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8 (Download des Projektdossiers vom 22.3.2016)

¹⁶ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8 (aktuelle Online-Version)

¹⁷ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 132 u. Anhang 1

¹⁸ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 132 u. S. 191

¹⁹ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8 (Download des Projektdossiers vom 22.3.2016)

²⁰ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8 (aktuelle Online-Version)

Geplante A 20: Nutzensumme Umwelt	in Mio. €
lt. Umweltbericht ²¹	-498,8
lt. PRINS während der Öffentlichkeitsbeteiligung (falsche Summe) ²²	-760,23
lt. PRINS während der Öffentlichkeitsbeteiligung (korrekte Summe nach unserer Berechnung)	-796,91
lt. überarbeitetem PRINS ²³	-760,23

Die verworrenen Angaben zu den monetarisierten Umweltkriterien werfen generell ein bezeichnendes Licht auf die Mangelhaftigkeit der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des BVWP sowie auf den Umweltbericht. Im Folgenden werden weitere gravierende Unstimmigkeiten aufgezeigt.

c) Fehlerhafte Angaben zur Flächeninanspruchnahme

Im Hinblick auf die zu erwartende Flächeninanspruchnahme des BVWP arbeitet der Umweltbericht ebenfalls mit fehlerhaften Angaben, wodurch ihm eine umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der aus dem Gesamtplan resultierenden Auswirkungen auf die Umwelt unmöglich wird.

Der Umweltbericht führt zum Kriterium „Flächeninanspruchnahme“ folgendes aus:

Das Kriterium Flächeninanspruchnahme soll der Überprüfung dienen, inwieweit der BVWP zum Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche zu reduzieren (30 ha-Ziel), beitragen kann. Das Kriterium wird somit primär für die Netzebene, d. h. zur Ermittlung der Wirkungen des BVWP insgesamt genutzt. Das Kriterium erfordert die überschlägige Abschätzung der Brutto-Flächeninanspruchnahme des Verkehrsweges einschließlich aller Verkehrsbegleitflächen (versiegelte und nicht versiegelte Verkehrsflächen einschl. Böschungsfächen, Dämme, Einschnitte). [...] Als Grundlage dazu soll eine Darstellung der Brutto-Flächeninanspruchnahme je Projekt auch im Rahmen der Projektbewertung erfolgen [...]. Eine Bewertung auf Projektebene für dieses Kriterium erfolgt nicht. Für die Gesamtplanebene wird ergänzend abgeschätzt, welcher Anteil der Flächeninanspruchnahme einer vollständigen Versiegelung unterliegt. Für die Trassenplausibilisierung aus Umweltsicht hat das Kriterium keine Bedeutung.²⁴

Die im Umweltbericht vorgenommene „überschlägige Abschätzung“ gibt die tatsächliche Flächeninanspruchnahme durch den BVWP 2030 nicht annähernd realitätsgetreu wieder. Dies hat erheblichen Einfluss auf die Bewertung der Auswirkungen des BVWP auf die Schutzgüter Boden sowie Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt.²⁵

Auch dies kann am Beispiel der Autobahn A 20 exemplarisch dargestellt werden.

Im Projektdossier zur A 20 im Projektinformationssystem PRINS wurde die Flächeninanspruchnahme dieses Projektes während der laufenden Öffentlichkeitsbeteiligung

²¹ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 132 u. S. 191

²² BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8 (Download des Projektdossiers vom 22.3.2016)

²³ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8 (aktuelle Online-Version)

²⁴ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 26

²⁵ vgl. z. B. BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, Tab. 1, S. 12

zum BVWP mit 870,9 Hektar (ha) angegeben. Die Flächeninanspruchnahme der A 20 wird auch nach der Überarbeitung des PRINS unverändert mit 870,9 ha angegeben.²⁶

Laut der Bundestagsdrucksache 18/9205 vom 18.7.2016 liegt die tatsächliche Flächeninanspruchnahme der A 20 jedoch um ein Vielfaches höher.²⁷ Die Bundesregierung macht folgende Angabe:

Dauerhaft in Anspruch genommene Fläche (Trasse und Baufeld): 1.951,6 ha

Demnach wird die A 20 mehr als doppelt so viel Fläche – nämlich rund 1.080 ha mehr – in Anspruch nehmen, als im Umweltbericht veranschlagt worden ist.

In der Bundestagsdrucksache 18/9537 vom 5.9.2016 führt die Bundesregierung aus, dass „für einen Teil der insgesamt 2.000 bewerteten Projekte bzw. Teilprojekte eine fehlerhafte Flächeninanspruchnahme im Umweltbericht ausgewiesen“ worden ist. Nach Ansicht der Bundesregierung wirkt sich dieses „jedoch nicht auf die Projektbewertung und damit auch nicht auf die Bedarfseinstufung“ der Projekte aus.²⁸ Inwieweit diese Einschätzung der Bundesregierung zutreffend ist, konnten wir bislang noch nicht überprüfen.

Fakt ist jedoch, dass die im Umweltbericht vorzufindenden fehlerhaften Angaben hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme dazu geführt haben, dass dieser die Umweltauswirkungen des BVWP nicht umfassend – und vor allem nicht korrekt – ermitteln, bewerten und beschreiben konnte.

In der Bundestagsdrucksache 18/9537 vom 5.9.2016 hat die Bundesregierung eine Auflistung von Straßenbauprojekten vorgenommen, deren Flächeninanspruchnahme im Umweltbericht fehlerhaft war. Diese Fehlerliste umfasst lediglich 40 Projekte von rund 1.700 gemeldeten Projekten.²⁹ Die Korrektur der fehlerhaften Angaben zur Flächeninanspruchnahme bei den 40 gelisteten Projekten kommt durchgängig zu einem erhöhten Flächenbedarf. Wenn man die Liste zusammenfasst, ergibt sich folgendes Bild:

Erhöhte Flächeninanspruchnahme durch Straßenbauprojekte in Hektar gegenüber der Darstellung im BVWP ³⁰	
Vordringlicher Bedarf Engpassbeseitigung	+25,7
Vordringlicher Bedarf	+472,1
Weiterer Bedarf	+434,2
Gesamter Mehrbedarf	+932,0

Da die A 20 in der Auflistung der Bundesregierung vom 5.9.2016 nicht vertreten ist, obwohl sie laut Bundestagsdrucksache 18/9205 vom 18.7.2016 rund 1.080 ha mehr Fläche in Anspruch nimmt als im Umweltbericht angegeben wurde, ist davon auszugehen, dass die Fehlerliste unvollständig ist und dass die Differenz zwischen der im Umweltbericht abgeschätzten und der tatsächlichen Flächeninanspruchnahme durch den BVWP noch deutlich höher liegt.

²⁶ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH

²⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9205, 18.7.2016, S. 2f.

²⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9537, S. 10f.

²⁹ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. III

³⁰ Berechnungsgrundlage: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9537, 5.9.2016, S. 10f.

d) Unvollständigkeit des Umweltberichtes

Wir machen geltend, dass der Umweltbericht in Bezug auf die vorgesehenen Maßnahmen zur Verhinderung, Verminderung und zum Ausgleich von erheblich nachteiligen Umweltauswirkungen unvollständig ist. Gem. dem Anhang I, lit. g) der SUP-RL sowie nach § 14g Abs. 2, Nr. 6 UVP-G muss der Umweltbericht eine Darstellung der Maßnahmen enthalten, „die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen.“

Diese Maßnahmendarstellung ist im Umweltbericht nicht enthalten, womit dieser den gesetzlichen Anforderungen auch in dieser Hinsicht nicht gerecht wird.³¹ Zugleich dürfen Maßnahmen zur Verhinderung, Verringerung oder zum Ausgleich von Umweltauswirkungen auch nur im Rahmen der SUP-Prüfung berücksichtigt werden, wenn sicher davon ausgegangen werden kann, dass diese Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden, dies bedeutet, wenn eine Umsetzungskontrolle vorgesehen ist. Dies erfordert einen festzulegenden Überwachungsmechanismus, der im BVWP ebenfalls fehlt. Vorliegend fehlt es jedoch schon an der Darstellung der nach Anhang I Buchstabe g) der SUP-Richtlinie und § 14g Abs. 2 Nr. 6 UVP-G geforderten Maßnahmen.³²

Die fehlende Maßnahmendarstellung war bereits Gegenstand einer „Kleinen Anfrage“ an die Bundesregierung. Die Antwort der Regierung lautet:

Im Umweltbericht werden an mehreren Stellen Maßnahmen angesprochen, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des BVWP zu verhindern, verringern bzw. ausgleichen.³³

Es ist nicht ersichtlich, auf welche „Stellen“ des Umweltberichts die Bundesregierung sich hier beziehen könnte. Vor allem aber ist ein gelegentliches, beiläufiges „Ansprechen“ von Maßnahmen vollständig unzureichend, um die gesetzliche Forderung nach einer Darstellung der Maßnahmen zu erfüllen.

II.5.1.3. Unzureichende und rechtswidrige Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP 2030 war unserer Ansicht nach in höchstem Maße unzureichend sowie rechtswidrig, und zwar in mehrfacher Hinsicht.

a) Unangemessene Frist

Art. 7 sowie Art. 6 Abs. 3, 4 und 8 der Aarhus-Konvention regeln die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken. Der Bau von Infrastrukturprojekten gehört nach Anhang I, Punkt 8, zu den Tätigkeiten, die in den Geltungsbereich der Aarhus-Konvention fallen.

³¹ Dies wird schon beim Blick in das Inhaltsverzeichnis deutlich, vgl. BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. IV-VII

³² Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung des Umweltbundesamtes und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2010, S. 35.

³³ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9763, 26.9.2016, S. 4

Art. 7 der Aarhus-Konvention fordert, dass die Öffentlichkeit

in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird.

Art. 6 Abs. 3 der Aarhus Konvention lautet:

Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen jeweils einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vor, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit [...] zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird.

In dem Erwägungsgrund Nr. 15 der SUP-Richtlinie 2001/42/EG wird der Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben: Sie soll zu einer transparenten Entscheidungsfindung beitragen sowie die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Prüfung bereitgestellten Informationen gewährleisten. Um diesen Zweck zu erfüllen, sind angemessene Fristen festzulegen, die genügend Zeit für die Abgabe von Stellungnahmen lassen.

In Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie heißt es folgerichtig:

[...] der Öffentlichkeit [...] wird innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

In § 14i Abs. 2 und 3 UVPG ist folgendes festgelegt:

- (2) *Der Entwurf des Plans oder Programms, der Umweltbericht sowie weitere Unterlagen, deren Einbeziehung die zuständige Behörde für zweckmäßig hält, werden frühzeitig für eine angemessene Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt.*
- (3) *Die betroffene Öffentlichkeit kann sich zu dem Entwurf des Plans oder Programms und zu dem Umweltbericht äußern. Die zuständige Behörde bestimmt für die Äußerung eine angemessene Frist von mindestens einem Monat.*

Der Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber dabei davon ausgegangen ist, „dass Auslegungs- und Stellungnahmefrist nicht zusammenfallen (vgl. Gärditz in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, § 14i UVPG, Rdnr. 18).“

Vor diesem Hintergrund hält das UBA „eine Frist von 10 Wochen für Auslegung und Stellungnahme“ für angemessen. Des Weiteren hält das UBA fest, dass das Umweltressort beim BMVI während der Phase der Festlegung des Untersuchungsrahmens „mehrfach auf die Anforderungen an angemessene Fristen für die Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP hingewiesen“ hat. Diese Hinweise sind jedoch, so das UBA, „nicht aufgenommen“ worden.³⁴

³⁴ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 1

Den „Leitlinien für eine gute UVP-Qualität“ ist zu entnehmen, dass eine Beteiligungsfrist von einem Monat bei umfangreichen Unterlagen zu kurz ist. Überdies soll die Beteiligungsfrist nicht mit der typischen Urlaubs- und Reisezeit identisch sein:

Bei sehr umfangreichen Unterlagen ist die in § 73 (3) VwVfG festgelegte Frist von einem Monat für die Auslegung der Unterlagen nach § 6 UVPG als zu gering anzusehen, da es insbesondere berufstätigen Personen nicht möglich ist, innerhalb dieser Zeit zahlreiche Aktenordner durchzuarbeiten. Die Frist muss deshalb angemessen verlängert werden. Die Öffnungszeiten sind so festzulegen, dass allen Bevölkerungsgruppen (auch Berufstätigen) ein Zugang ermöglicht wird. Zudem darf sich die Frist nicht mit typischen Abwesenheitszeiten (Haupturlaubszeit, Weihnachten) überschneiden bzw. muss in solchen Fällen angemessen verlängert werden.³⁵

Im Zuge der Vorbereitungen zur Aufstellung des BVWP hat das BMVI Sachverständige damit beauftragt, ein Konzept zur Integration der SUP in die Bundesverkehrswegeplanung zu erarbeiten. In ihrem Endbericht vom Juli 2010 plädieren die Sachverständigen nach einer ausführlichen Darstellung der gesetzlichen Grundlagen für eine 3-monatige Beteiligungsfrist:

Unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere des Inhalts und der Komplexität des BVWP und des Umweltberichts sowie der Erfahrungen aus anderen Ländern und aus Verfahren auf Länderebene [...] ist daher zu empfehlen, die Auslegung über den Zeitraum von 2 Monaten zu erstrecken. Die Frist zur Äußerung und Stellungnahme sollte dabei auf einen Monat nach Ablauf der Auslegungsfrist, also insgesamt 3 Monate, festgelegt werden.³⁶

Tatsächlich aber betrug die Frist für die Öffentlichkeitsbeteiligung nur 6 Wochen: Sie begann am 21.3.2016 und endete am 2.5.2016.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Beteiligung in der Woche direkt vor Ostern, also in den Osterferien begann. Die Osterferien abgerechnet, ergab sich faktisch ein zu kurzer Beteiligungszeitraum von 4 Wochen. Da die Online-Beteiligung extrem eingeschränkt war (siehe unten Punkt II.5.1.3.b), mussten Stellungnahmen auf dem Postweg versendet werden. Damit diese fristgerecht beim BMVI eintreffen konnten, mussten sie spätestens am 29.4.2016 versendet werden. Damit entfielen weitere 4 Tage für die Bearbeitung der Stellungnahme. Unter dem Strich standen also nur rund dreieinhalb Wochen für die Beteiligung zur Verfügung.

Das BMVI hatte mehrfach betont, dass es nur Stellungnahmen beachten werde, die fachlich-inhaltlich oder rechtlich „sinnvolle“, also sachliche und fundierte Hinweise einzubringen wüssten. Das BMVI werde „Äußerungen ohne Bezug zur Wirkung des Gesamtplans sowie rein wertende Meinungsäußerungen ohne sachliche Begründung [...] nicht berücksichtigen.“³⁷

³⁵ AG Qualitätsmanagement der UVP-Gesellschaft: Leitlinien, 2006, S. 73

³⁶ Bosch & Partner GmbH et al.: Erarbeitung eines Konzepts, S. 218

³⁷ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 47; BMVI: Bekanntmachung zur Beteiligung der Öffentlichkeit, 8.3.2016

Es war für Laien und/oder Berufstätige jedoch nahezu unmöglich, sich in dieser kurzen Zeit in den komplexen und komplizierten Sachverhalt der Bundesverkehrswegeplanung einzuarbeiten und eine fundierte Stellungnahme zu erstellen. Zur Illustration soll hier nur der Umfang einiger zentraler Dokumente zum BVWP angeführt werden: BVWP-Entwurf: 186 Seiten, Umweltbericht: 206 Seiten plus Anhang, Grundkonzeption für den BVWP: 96 Seiten, Methodenhandbuch zum BVWP: 491 Seiten, Endbericht zur Nutzen-Kosten-Analyse: 641 Seiten, Seeverkehrsprognose 2030: 211 Seiten, Schlussbericht Verkehrsverflechtungsprognose 2030: 374 Seiten. Zu diesen rund 2.200 mindestens zu lesenden und auszuwertenden Seiten kamen noch die Dossiers zu ca. 2.000 Projekten im Projektinformationssystem PRINS.

Die Bundesrepublik Deutschland hat deshalb gegen Art. 6 Abs. 2 der SUP-Richtlinie verstoßen, weil sie der Öffentlichkeit nicht innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben hat, vor der Einbringung des Plans in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

b) Eingeschränkte Online-Beteiligung

Die Eingabe über das Online-Formular war auf einen Umfang von 10.000 Zeichen für Projektstellungnahmen und auf 50.000 Zeichen für Gesamtstellungnahmen beschränkt. Außerdem konnten über das Online-Formular keine externen Dokumente geladen werden.

Auch dies stellte eine unzulässige Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung dar.

c) Unvollständige, nicht nachvollziehbare und verspätete Informationen

Nach § 14g, Abs. 2 UVPG soll der Umweltbericht „Dritten die Beurteilung ermöglichen, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Plans oder Programms betroffen werden können“.

Laut der Bekanntmachung des BMVI zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundesanzeiger vom 8.3.2016 verfolgte die Öffentlichkeitsbeteiligung das Ziel, die „im Entwurf des BVWP 2030 getroffenen grundsätzlichen Festlegungen, insbesondere im Hinblick auf die aus dem Gesamtplan resultierenden Auswirkungen auf die Umwelt“ zu überprüfen.³⁸

Wir machen geltend, dass die Öffentlichkeit nicht dazu in der Lage war, die eigene potentielle Betroffenheit bzw. die aus dem Gesamtplan resultierenden Auswirkungen auf die Umwelt zu überprüfen, da diese Auswirkungen im Umweltbericht unvollständig sowie mangel- und fehlerhaft dargestellt worden sind. Hierzu verweisen wir insbesondere auf unsere Ausführungen unter Punkt II.5.1.2.

In diesem Zusammenhang verweisen wir ferner auf die von der Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbh für den Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) bei der EU-Kommission eingereichte Beschwerde vom 26.8.2016, der wir

³⁸ BMVI: Bekanntmachung zur Beteiligung der Öffentlichkeit, 8.3.2016; vgl. auch BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 47

uns vollumfänglich anschließen und die dieser Beschwerde als Anlage beigefügt ist.³⁹

d) Mangelhafte Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der Änderung bereitgestellter Informationen

In dem Erwägungsgrund 15 der SUP-RL ist festgeschrieben, dass Konsultationen sowie Öffentlichkeitsbeteiligungen zu Plänen und Programmen den Zweck haben, „zu einer transparenteren Entscheidungsfindung beizutragen und die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der bereitgestellten Informationen zu gewährleisten.“

Das BMVI jedoch hat nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Änderung der für die Öffentlichkeit bereitgestellten Informationen bewirkt, dass die Entscheidungsfindung nicht transparenter, sondern intransparenter und die Informationen nicht zuverlässiger, sondern unzuverlässiger geworden sind. Daraus ergibt sich zwangsläufig auch eine Mangelhaftigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dies wird am Beispiel der Bundesstraßen B 211 und B 212 deutlich, die im Rahmen einer Null-Plus-Lösung durchaus als vernünftige Alternativen zur A 20 geeignet sind (siehe dazu unsere Ausführungen unter Punkt II.5.2.2.1.)

In der ursprünglichen Version des Projektinformationssystems PRINS wurde die Verkehrsbelastung der B 211 im Falle einer Realisierung der A 20 (Planfall) mit 15.000 bis 18.000 Kfz DTV_w und die Belastung der B 212 mit 17.000 bis 18.000 Kfz DTV_w angegeben. Die Belastung des parallel zu diesen Bundesstraßen verlaufenden Abschnittes der A 20 wurde mit 13.000 Kfz DTV_w angegeben.⁴⁰

Die Verkehrsplanungsexperten von RegioConsult konstatieren in der von ihnen verfassten Stellungnahme zum BVWP 2030 folgendes zu diesem Sachverhalt:

Hier wird besonders deutlich, dass durch die A 20 eine Doppelstruktur geschaffen würde, die gesamtwirtschaftlich nicht sinnvoll ist. In diesem Abschnitt ist die A 20 auf keinen Fall bauwürdig.⁴¹

Die Verkehrsbelastungszahlen im ursprünglichen PRINS belegten mithin, dass für die A 20 kein Bedarf besteht, sondern dass es sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht um ein sinnloses Projekt handelt. Dementsprechend ist es auch aus Expertensicht

nicht nachvollziehbar, warum das BMVI keine Alternativenprüfung des Ausbaus der Bundesstraßen B 71/B 74 [...] bzw. B 211 (Brake – Oldenburg) vorgenommen hat.⁴²

Sowohl im BVWP 2030 als auch im „Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung“ definiert das BMVI den Ausbau von Bundesstraßen ausdrücklich als Alternative zum Bau von Autobahnen.⁴³

³⁹ vgl. Baumann Rechtsanwälte / BUND: EU-Beschwerde, 26.8.2016, hier v. a. S. 6-13

⁴⁰ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.5 (Download des Projektdossiers vom 22.3.2016)

⁴¹ RegioConsult: Stellungnahme zum BVWP-Entwurf 2030, S. 39 und S. 86

⁴² RegioConsult: Stellungnahme zum BVWP-Entwurf 2030, S. 67 und S. 95

⁴³ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 71; Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, undatiert, S. 56

Dennoch hat das BMVI erkennbar keine Alternativenprüfung durchgeführt. Stattdessen wurden die Verkehrsbelastungszahlen der A 20 bei der Überarbeitung des PRINS nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung schlicht geändert.

In der neuen Version des PRINS ist die Verkehrsbelastung der A 20 um 10.000 bis 11.000 Kfz DTV_W erhöht worden. Diese Kfz sind von der B 211 bzw. B 212 auf die A 20 umgeschrieben worden.⁴⁴

Diese Umschreibung kann nicht auf der Korrektur eines Fehlers in der ursprünglichen Version des PRINS beruhen, denn die ursprüngliche Version wies durchgehend stimmige Verkehrsbelastungszahlen aus, wie sie sich aus der Betrachtung eines Straßennetzes ergeben müssen. Erst durch die Umschreibung sind die zuvor stimmigen Verkehrsbelastungszahlen im Straßennetz unstimmig und fehlerhaft geworden. Dadurch wurde die Intention der SUP-RL, die in ihren Erwägungsgründen formuliert ist, geradezu ad absurdum geführt.

Als Beleg für die Fragwürdigkeit der Bedarfseinstufungen im BVWP sowie für die intransparente Vorgehensweise des BMVI führen wir hier zwei weitere Beispiele an:

- Nachträgliche Änderung des Verfahrens der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) während der Projektbewertung
- Nachträgliche Änderung der Bewertung der Raumwirksamkeit von Projekten

Detaillierte Ausführungen zu diesen Sachverhalten stellen wir der EU-Kommission auf Wunsch gern zur Verfügung.

e) Erfordernis einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung

In § 14i Abs. 1 UVPG ist festgelegt, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 1 bis 1b UVPG zu erfolgen hat.

§ 9 Abs. 1 UVPG legt wiederum folgendes fest:

Ändert der Träger des Vorhabens die nach § 6 erforderlichen Unterlagen im Laufe des Verfahrens, so kann von einer erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit abgesehen werden, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Umweltauswirkungen zu besorgen sind.

Nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 UVPG müssen die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen auch folgende Angaben enthalten:

1. Beschreibung des Vorhabens mit Angaben über Standort, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden.

Von einer erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit kann nach § 9 Abs. 1 UVPG im Falle einer Änderung nur dann abgesehen werden, wenn keine zusätzlichen oder anderen Umweltauswirkungen zu besorgen sind. Dabei spielt der Bedarf an Grund und Boden eine zentrale Rolle.

⁴⁴ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.5 (aktuelle Online-Version)

Ausweislich der oben unter Punkt II.5.1.2.c) zitierten Bundestagsdrucksachen hat der BVWP einen deutlich höheren Bedarf an Grund und Boden, als im Umweltbericht ermittelt worden ist. Deshalb sind zusätzliche Umweltauswirkungen zu besorgen.

Aus diesem sowie aus den zuvor erläuterten Gründen ergibt sich das Erfordernis einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP 2030.

II.5.1.4. Unzureichende Berücksichtigung der Stellungnahmen

Art. 6 Abs. 8 der Aarhus-Konvention lautet:

Jede Vertragspartei stellt sicher, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird.

In der Begründung der SUP-Richtlinie 2001/42/EG, Erwägungsgrund 15, ist der Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben:

Um zu einer transparenteren Entscheidungsfindung beizutragen und die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Prüfung bereitgestellten Informationen zu gewährleisten, ist es notwendig, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden und die Öffentlichkeit während der Prüfung von Plänen oder Programmen zu konsultieren.

Erwägungsgrund 17 der SUP-Richtlinie erhebt folgende Forderung:

Der Umweltbericht und die Stellungnahmen der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit sowie die Ergebnisse einer grenzüberschreitenden Konsultation sollten bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms und vor dessen Annahme oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden.

Demgemäß schreibt Art. 8 der SUP-Richtlinie vor, dass die eingebrachten Stellungnahmen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden müssen:

Der nach Artikel 5 erstellte Umweltbericht, die nach Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse von nach Artikel 7 geführten grenzüberschreitenden Konsultationen werden bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt.

Nach § 14g Abs. 3 UVPG ist der Umweltbericht in der Form, in welcher er der Öffentlichkeit mit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgelegt wird, nur als „vorläufig“ zu verstehen. Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung ist ja lt. SUP-Richtlinie, die vorgelegten Informationen hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit und Vollständigkeit überprüfen sowie – das ergibt sich daraus zwangsläufig – korrigieren und ändern zu können.

Dementsprechend legt § 14k Abs. 1 UVPG fest, dass „die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichtes“ nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung „unter Berücksichtigung der [...] Stellungnahmen und Äußerungen“ überprüft werden müssen.

§ 14k Abs. 2 UVPG bestimmt, dass das „Ergebnis der Überprüfung [...] im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines Plans zu berücksichtigen ist.“

Für eine Überprüfung des Umweltberichtes im Sinne des Art. 8 der SUP-Richtlinie sowie die Berücksichtigung der Stellungnahmen genügt es nicht, dass die Stellungnahmen der anderen Behörden und die Äußerungen der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen werden. Der Plangeber ist vielmehr gehalten, sich mit diesen auch inhaltlich auseinanderzusetzen. Hierbei ist er insbesondere verpflichtet zu prüfen, ob Ausführungen im Umweltbericht Bestand haben können, für welche die Behörden- und die Öffentlichkeitsbeteiligung abweichende Darstellungen und Bewertungen erbracht haben (vgl. Wulfhorst in Landmann/Rohmer, Bd. 1, § 14k UVPG, Rn. 14).

Das BMVI werde, so stand es auch im Entwurf des BVWP, „alle fristgerecht eingehenden Stellungnahmen erfassen, bearbeiten und fachlich-inhaltlich prüfen“ sowie „in einem Bericht zum Beteiligungsverfahren zusammenfassend“ behandeln.⁴⁵ In einer Antwort auf eine „Kleine Anfrage“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung bekräftigte die Bundesregierung Ende Juni 2016, dass der angekündigte Bericht des BMVI „alle vorgebrachten fachlich-inhaltlichen Argumente benennen und dazu eine Einschätzung der Bundesregierung darstellen“ werde.⁴⁶

Anfang August 2016 veröffentlichte das BMVI dann den besagten abschließenden „Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung“.⁴⁷ Dieser Bericht mutet indes an wie eine Farce: Der Inhalt von rund 39.000 Stellungnahmen wird hier auf 60 Textseiten lapidar abgehandelt. Schon dieses Zahlenverhältnis allein macht deutlich, dass das BMVI keinerlei Interesse an einer ernstzunehmenden Öffentlichkeitsbeteiligung hegte.

In einer weiteren „Kleinen Anfrage“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung konstatiert die Bundstagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen Ende September 2016, dass viele Stellungnahmen sowie umweltfreundliche Projektalternativen bei der Überarbeitung des BVWP-Entwurfs unberücksichtigt blieben, dass hingegen „zahlreiche weitere Straßenvorhaben aufgenommen und hochgestuft“ wurden und dass der Beteiligungsbericht unzureichend ist:

Aus dem Beteiligungsbericht des BMVI [...] ist nicht zu entnehmen, welche Erkenntnisse zu den vorgenommenen Änderungen geführt haben und warum zahlreiche Stellungnahmen zu Umweltauswirkungen keine Berücksichtigung fanden.⁴⁸

Die Bundesregierung indes beharrt darauf, dass das BMVI „alle fristgerecht eingegangenen Stellungnahmen erfasst und geprüft“ habe und dass lediglich „Stellungnahmen ohne Bezug zur Wirkung des Gesamtplans sowie rein wertende Meinungsäußerungen ohne sachliche Begründung [...] anschließend nicht weiter berücksichtigt“ worden seien.⁴⁹

Diese Aussage ist nicht nachvollziehbar, wie anhand der folgenden Beispiele deutlich wird.

⁴⁵ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 46

⁴⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8952, 28.6.2016, S. 6

⁴⁷ BMVI: Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, undatiert

⁴⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9763, 26.9.2016, S. 1

⁴⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9763, 26.9.2016, S. 2

- Der Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 hatte fristgerecht eine 90-seitige Stellungnahmen zum BVWP-Entwurf eingereicht,⁵⁰ die sowohl die Wirkung des Gesamtplans thematisiert als auch sachlich und inhaltlich ausgesprochen fundiert ist. Dennoch ist diese Stellungnahme vom BMVI nicht erkennbar berücksichtigt worden. Einer der Schwerpunkte dieser Stellungnahme lag beispielsweise auf der Hinterlandanbindung der Seehäfen. Diese wird im BVWP bei mehreren Straßenprojekten, die eine hohe Umweltschädlichkeit und ein niedriges Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen, als Begründung für deren Einstufung in den „Vordringlichen Bedarf“ herangezogen. In unserer Stellungnahme zeigen wir auf, dass das Kriterium „Hinterlandanbindung“ sowohl methodisch als auch inhaltlich unzureichend ist, wodurch die Bedarfseinstufung der betroffenen Projekte mehr als fragwürdig wird. Hinzu kommt, dass mehrere Schienenprojekte, welche zu einer Verbesserung der Hinterlandanbindung beitragen könnten, nicht bewertet, sondern notdürftig in den „Potentiellen Bedarf“ aufgenommen worden sind (siehe dazu unsere Ausführungen unter Punkt II.5.1.2.a). Im „Bericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung“ werden die von uns vorgebrachten, begründeten Argumente zum Thema Hinterlandanbindung mit keiner Silbe erwähnt. Eine seriöse Prüfung der vorgebrachten Stellungnahmen hat offenbar nicht stattgefunden. Wie bereits ausgeführt, genügt es den Anforderungen des Art. 8 SUP-RL nicht, dass sich der Plangeber die Stellungnahmen von anderen Behörden und der Öffentlichkeit zur Kenntnis nimmt. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den abgegebenen Stellungnahmen ist jedoch vorliegend nicht zu erkennen, insbesondere erfolgte keine Überprüfung der Ausführungen im Umweltbericht, für welche die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung abweichende Darstellungen und Bewertungen erbracht haben. Dies zeigt der Umgang des Plangebers mit der vom Beschwerdeführer eingereichten Stellungnahme sehr deutlich.
- Ferner weisen wir auf die Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP hin. Schon Ende April 2016 stellte das UBA folgendes fest:

*Der Umweltbericht weist für den BVWP-Entwurf im Ergebnis eine beinahe durchweg negative Umweltbilanz aus. [...] Bei 11 von 12 Umweltkriterien wird das Ziel verfehlt oder sogar deutlich verfehlt. Zusätzlich weist ein großer Teil der Verkehrsprojekte mit hoher Umweltbetroffenheit auch in der Nutzen-Kosten-Analyse für die Lärm-, Luftschadstoff- und Klimagasemissionen einen negativen Umweltnutzen auf. **Daher muss festgestellt werden, dass der Entwurf des BVWP 2030 bei der Umweltprüfung faktisch „durchgefallen“ ist.***⁵¹

Zur Flächeninanspruchnahme durch den BVWP konstatierte das UBA:

Der BVWP-Entwurf widerspricht laut Umweltbericht dem Flächeneinsparungsziel, das die Bundesregierung in den Strategien zur nachhaltigen Entwicklung und zum Erhalt der biologischen Vielfalt festgelegt hat. Danach darf die tägliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ab dem Jahr 2020 höchstens 30 Hektar betragen. Der BVWP

⁵⁰ KOK: Stellungnahme, 29.4.2016

⁵¹ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 2 (H. i. O.)

dürfte daran, nach Berechnungen des UBA, mit maximal 1,9 Hektar pro Tag Flächenneuanspruchnahme beteiligt sein.⁵²

Nach den Angaben des BMVI sowie der Bundesregierung liegt der tägliche Flächenverbrauch durch den BVWP weit über diesem Ziel, nämlich bei 2,98 ha/Tag.⁵³

Eine solche Verfehlung der Umweltziele, denen auch der BVWP nach seinen eigenen Angaben verpflichtet ist,⁵⁴ halten wir in Übereinstimmung mit dem UBA für intolerabel.

Um das vereinbarte Flächenziel einzuhalten, müsste im BVWP – so die Empfehlung des UBA – auf 42 Projekte verzichtet werden. Diese Projekte hat das UBA im April 2016 in einer Liste zusammengestellt, die es gleichzeitig mit seiner Stellungnahme zum BVWP-Entwurf veröffentlicht hat:⁵⁵

Alle vom UBA zur Streichung vorgeschlagenen Projekte gehen mit einer besonders hohen Flächenanspruchnahme einher und bringen laut Umweltbericht eine hohe Betroffenheit von bestandsgeschützten Naturschutzvorrangflächen, europarechtlich geschützten Natura-2000-Gebieten oder unzerschnittenen Funktionsräumen mit sich. Die meisten Projekte haben zudem einen negativen Umweltnutzen. Das heißt, dass diese Projekte neben den Nachteilen für den Naturschutz und dem hohen Flächenverbrauch auch noch hohe Lärm-, Luftschadstoff- und Klimagasemissionen erwarten lassen. Die Liste [...] der zu streichenden oder in den „Weiteren Bedarf (WB)“ herabzustufenden Projekte ist mit dem Bundesamt für Naturschutz abgestimmt.⁵⁶

Soweit erkennbar, haben das BMVI bei der Überarbeitung des BVWP-Entwurfs bzw. die Bundesregierung beim Kabinettsbeschluss zum BVWP die Empfehlungen des UBA ignoriert. Somit liegt ebenfalls zur fehlerhaften Öffentlichkeitsbeteiligung eine fehlerhafte Behördenbeteiligung vor, da die eine entsprechende Berücksichtigung der von den konsultierenden Behörden abgegebenen Stellungnahme nicht den Anforderungen des Art. 8 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 u. 3 SUP-RL genügt.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass der im Auftrag des BMVI vorgelegte Umweltbericht offenbar von vornherein davon ausgegangen ist, sich der gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht zur Überarbeitung entziehen zu können, indem er zwischen der Theorie des Gesetzes und der Praxis der Erstellung des BVWP bzw. des Umweltberichtes unterscheidet. Im Umweltbericht heißt es wörtlich:

Im Anschluss an die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und die daran anknüpfende Überprüfung des Umweltberichts im Sinne des § 14k Abs. 2 UVPG folgt die Überarbeitung des Entwurfs des BVWP unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligung. Die überarbeitete Fassung des BVWP bildet die Grundlage für den abschließenden Beschluss des BVWP 2030

⁵² UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 3

⁵³ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 26; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9537, S. 9

⁵⁴ vgl. z. B. BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 7, Tabelle 2

⁵⁵ vgl. UBA: Anhang A, 21.4.2016

⁵⁶ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 3

durch die Bundesregierung (Kabinettsbeschluss). **Praktisch erfolgt eine Berücksichtigung der Umweltbelange nach dem vorgeschlagenen SUP-Konzept allerdings bereits deutlich frühzeitiger, nämlich bereits im Zuge der Projektbewertung für die Aufstellung des Entwurfs zum BVWP 2030.**⁵⁷

Angesichts der oben unter Punkt II.5.1.2. skizzierten Mangelhaftigkeit des Umweltberichts und der hier dargelegten Verfehlung der Umweltziele erscheint uns diese These als in keiner Weise haltbar.

II.5.1.5. Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms: Mangelhaftigkeit der „Zusammenfassenden Erklärung“

In Art. 9 Abs. 1 lit. b) der SUP-RL ist festgelegt, dass bei der Bekanntgabe der Entscheidung über einen Plan oder ein Programm eine „zusammenfassende Erklärung“ bekannt gegeben bzw. zugänglich gemacht werden muss. Diese Erklärung muss darstellen,

wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, wie der nach Artikel 5 erstellte Umweltbericht, die nach Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse von nach Artikel 7 geführten Konsultationen gemäß Artikel 8 berücksichtigt wurden.

Auch nach § 14I Abs. 2 Satz 2 UVPG muss bei Annahme eines unter das UVPG fallenden Plans oder Programms „eine zusammenfassende Erklärung“ ausgelegt werden, die u. a. darüber Auskunft gibt, „wie der Umweltbericht nach § 14g sowie die Stellungnahmen und Äußerungen nach den §§ 14h bis 14j berücksichtigt wurden.“

Diese „Zusammenfassende Erklärung“ für den BVWP datiert auf den 14.7.2016,⁵⁸ wurde also rund drei Wochen vor der Annahme des Plans (Kabinettsbeschluss vom 3.8.2016) veröffentlicht. Über die Internetseiten des BMVI ist sie nicht ohne weiteres zugänglich, denn im Artikel über das „Beteiligungsverfahren zum BVWP 2030“ in der Rubrik „Beteiligung nachvollziehen“ ist sie nicht verlinkt.⁵⁹

Rund zwei Wochen vor der Veröffentlichung der „Zusammenfassenden Erklärung“ war die Auswertung der Stellungnahmen noch nicht abgeschlossen, wie aus einer Bundestagsdrucksache vom 28.6.2016 hervorgeht:

*Die Auswertungen der Stellungnahmen sind noch nicht abgeschlossen, so dass die fragten Informationen noch nicht abschließend vorliegen.*⁶⁰

Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Stellungnahmen ist der „Zusammenfassenden Erklärung“ folgendes zu entnehmen:

Die Stellungnahmen und Äußerungen haben zu einer Überprüfung einzelner Angaben im Umweltbericht geführt. Hierbei konnten Unstimmigkeiten in den

⁵⁷ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 4 (H. d. V.)

⁵⁸ Bosch & Partner et al.: Bundesverkehrswegeplan 2030. Zusammenfassende Erklärung, 14.7.2016

⁵⁹ BMVI: Das Beteiligungsverfahren zum BVWP 2030, 3.8.2016. Dies ist ein weiteres Beispiel für die mangelhafte Bereitstellung von Informationen durch das BMVI, welche wir bereits in unserer Stellungnahme zum BVWP 2030 kritisiert haben, vgl. z. B. KOK: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 4f.

⁶⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8952, 28.6.2016, S. 2

Betroffenheitsumfängen und Bewertungsergebnissen bei den Einzelprojekten aufgedeckt und korrigiert werden. Die Korrekturen wurden in der Dringlichkeitseinstufung der Projekte berücksichtigt.⁶¹

Es ist jedoch fraglich, ob die Auswertung der Stellungnahmen bzw. die Überprüfung des Umweltberichtes in dem nur zweiwöchigen Zeitraum zwischen der oben zitierten Auskunft der Bundesregierung und der Veröffentlichung der „Zusammenfassenden Erklärung“ tatsächlich vorgenommen worden ist bzw. abgeschlossen werden konnte.

Dies wird durch einen Blick in den „Anhang 1“ des „Berichtes zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung des BVWP 2030“ deutlich. Hier werden diejenigen Projekte aufgelistet, an denen im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung Korrekturen bzw. Änderungen vorgenommen worden sind.

In der folgenden Tabelle sind diejenigen Straßenbauprojekte, an denen eine Änderung in der Bewertung der Umweltbetroffenheit vorgenommen worden sein soll, vollständig zusammengestellt:

BMVI-Bericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung ⁶²				BVWP-Entwurf, März 2016 ⁶³	
Projekt	Umweltbetroffenheit	Bedarfskategorie	Hinweis zur Änderung	Umweltbetroffenheit	Bedarfskategorie
B026-G043-BY-T02-BY	hoch	WB*	nicht vorhanden	Projekt nicht enthalten	Projekt nicht enthalten
B279-G012-BY-T01-BY	hoch	WB*	Ersetzt z. T. B279-G011-BY-T01V-BY	hoch	keine Angabe
B279-G012-BY-T02-BY	hoch	WB	Ersetzt z. T. B279-G011-BY-T01V-BY	hoch	keine Angabe
B303-G031-BY-T02-BY	hoch	WB	Aus B303-G030-BY-T02-BY hervorgegangen	hoch	WB*
B64-B83-G90-NW	hoch	VB	Ersetzt B64-G20-NW	keine Angabe	VB
B56-G40-NW	hoch	WB*	nicht vorhanden	keine Angabe	WB*

Insgesamt ist bei nur sechs Straßenbauprojekten überhaupt eine Änderung der Bewertung aus Umweltsicht ausgewiesen. Das erscheint angesichts der Vielzahl der Projekte – angemeldet wurden rund 1.700 Straßenbauvorhaben – sowie der Vielzahl der Stellungnahmen – eingereicht wurden zwischen 39.000 und 40.000 – recht wenig.⁶⁴

Bei drei Projekten ist keine Änderung in der Bewertung der Umweltbetroffenheit erkennbar, denn sie war schon im BVWP-Entwurf mit „hoch“ angegeben und ist es jetzt immer noch. Bei zwei Projekten ist es nicht auszuschließen, dass die Änderung im Bericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung nur darauf beruht, dass im BVWP-Entwurf versehentlich keine hohe Umweltbetroffenheit ausgewiesen worden war, so dass diese Angabe im Bericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich ergänzt worden ist. Eine

⁶¹ Bosch & Partner et al.: Bundesverkehrswegeplan 2030. Zusammenfassende Erklärung, 14.7.2016, S. 7

⁶² vgl. BMVI: Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, undatiert, S. 67-84

⁶³ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 77-154

⁶⁴ vgl. z. B. Bosch & Partner et al.: Bundesverkehrswegeplan 2030. Zusammenfassende Erklärung, 14.7.2016, S. 5 u. S. 7; BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. III u. S. 45

erkennbare Änderung der Dringlichkeitseinstufung ist nur bei einem Projekt vorgenommen worden, wobei diese in keinem Zusammenhang mit der Umweltbetroffenheit steht, denn diese wird sowohl im BVWP-Entwurf als auch im Bericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit „hoch“ angegeben. So bleibt nur ein Projekt übrig, bei dem eine deutliche Änderung erkennbar ist – doch hier handelt es sich um ein Projekt, das nicht im BVWP-Entwurf enthalten war, sondern nachträglich aufgenommen wurde, obwohl es durch eine hohe Umweltbetroffenheit gekennzeichnet ist.

Diese Auswertung spricht dafür, dass der Umweltbericht die eingegangenen Stellungnahmen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt hat, womit er gegen § 14k Abs. 2 UVPG verstoßen würde (siehe auch Punkt II.5.1.4.).

Überdies geht aus der Auswertung hervor, dass die „Zusammenfassende Erklärung“ die in § 14l Abs. 2 Satz 2 UVPG festgeschriebenen Anforderungen nicht erfüllt, da die in der Erklärung vorgenommene Darstellung der Berücksichtigung der Stellungnahmen nicht den Tatsachen entspricht. Es liegt somit auch eine europarechtswidrige Bekanntgabe der Entscheidung gem. Art. 9 Abs. 2 lit. b) SUP-RL vor.

II.5.1.6. Mangelhafte Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen

Sowohl die SUP-RL als auch das UVPG treffen Bestimmungen zu den Überwachungsmaßnahmen, die bei der Durchführung der Pläne und Programme angewendet werden müssen.

Die vorliegende SUP erfüllt diese gesetzlichen Anforderungen unserer Ansicht nach nicht, und zwar in mehrfacher Hinsicht.

a) Nach Ansicht des BMVI sind Überwachungsmaßnahmen nur „perspektivisch verpflichtend“

Art. 10 Abs. 1 der SUP-RL legt fest, dass die erheblichen Umweltauswirkungen, die mit der Durchführung eines Plans oder Programms verbunden sind, überwacht werden müssen.

Art. 9 Abs. 1 lit. c) der SUP-Richtlinie bestimmt, dass mit der Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme eines Plans oder Programms auch die beschlossenen Überwachungsmaßnahmen bekannt gegeben werden müssen.

Nach § 14m Abs. 1 S. 2 UVPG sind die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen mit der Annahme des Plans oder Programms auf der Grundlage der Angaben im Umweltbericht festzulegen. Die Umweltprüfung führt damit zu einem zweifachen Ergebnis. Sie stellt nicht nur die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans fest, sondern zeigt zugleich auf, in welcher Hinsicht der Plan überhaupt überwachungsbedürftig ist.⁶⁵ Aus den in der Umweltprüfung ermittelten erheblichen Umweltauswirkungen sind die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen abzuleiten. Die planende Stelle (im vorliegenden Fall das BMVI) muss ein vollständiges Überwachungskonzept aufstellen. Sie darf sich nicht mit einer beispielhaften Nennung einzelner Überwachungsmaßnahmen begnügen.⁶⁶ Dies ist jedoch vorliegend der Fall,

⁶⁵ Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG-KOM, 4. Auflage 2012, § 14m Rn. 36

⁶⁶ Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG-KOM, 4. Auflage 2012, § 14m Rn. 37

da sich im Umweltbericht zum BVWP kein Konzept finden lässt, sondern nur eine Aufzählung einzelner vorgesehener Maßnahmen.⁶⁷

Schon im Zuge der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP wurde bemängelt, dass das Monitoring der SUP nicht ausreichend ist.⁶⁸ Die Antwort des BMVI auf diesen Einwand lautet:

*Gemäß § 14m UVPG und § 14g Abs. 2 Nr. 9 UVPG sind im Rahmen der strategischen Umweltprüfung (SUP) Maßnahmen vorzusehen, um die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des BVWP ergeben können, zu überwachen. Verbindliche methodische Vorgaben gibt es nicht. [...] Aufgrund europarechtlicher Vorgaben ist das Monitoring im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) **perspektivisch** verpflichtend.*⁶⁹

Zunächst ist festzustellen, dass die Stellungnahmen von Behörden und der Öffentlichkeit in Bezug auf Überwachungsmaßnahmen nicht entsprechend Art. 8 i.V.m. Art. 6 SUP-RL berücksichtigt wurden, wie die Antwort des BMVI auf diese Einwände verdeutlicht.

Daneben kann man diesen Ausführungen des BMVI einen klaren Verstoß gegen die genannten europarechtlichen Vorgaben entnehmen, denn die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen soll nach Ansicht des BMVI gerade auf einer nachgelagerten Planungsebene für Einzelmaßnahmen (im Rahmen der UVP) vorgenommen werden. Gegenstand der Überwachung bleiben allerdings die Umweltauswirkungen des Plans in seiner Gesamtheit, nicht die getroffener Einzelmaßnahmen.⁷⁰ Somit ergibt sich das Bild, dass eine Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen des Plans in seiner Gesamtheit nicht vorgesehen ist.

Unzureichend ist weiterhin die Ausgestaltung des Überwachungskonzepts. Weder das UVPG noch die SUP-RL geben verbindliche methodische Vorgaben vor, allerdings müssen bei der Festlegung des Überwachungskonzepts zumindest der Zeitpunkt und Häufigkeit sowie die Untersuchungstiefe der Überwachung festgeschrieben sein.⁷¹ Daran fehlt es dem BVWP allein schon deshalb, weil kein Überwachungskonzept für den Gesamtplan vorhanden ist. Zudem gibt Art. 10 Abs. 1 SUP-RL verbindlich vor, dass erhebliche Umweltauswirkungen überwacht werden müssen, „um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen“. Eine durch das BMVI vorgesehene Überprüfung für einzelne Maßnahmen erst im Rahmen der UVP ist jedenfalls mit diesen Anforderungen nicht zu vereinbaren, da sie sich zum einen nicht auf den Gesamtplan bezieht und zum anderen in der letzten Planungsebene angesiedelt ist, somit eine frühzeitige Erkennung von unvorhergesehenen negativen Auswirkungen des Gesamtplans ausgeschlossen ist. Dementsprechend sind nach Art. 10 Abs. 1 SUP-RL Überwachungsmaßnahmen ab dem Zeitpunkt der Annahme des Gesamtplans vorzusehen und festzulegen. Eine perspektivische Verpflichtung, wie dies vom BMVI vorgesehen ist, genügt jedenfalls den Anforderungen

⁶⁷ vgl. BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 175f.

⁶⁸ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 8

⁶⁹ BMVI: Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, undatiert, S. 49f. (H. d. V.)

⁷⁰ Gärditz in Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht-KOM, Band I, 2014, § 14m UVPG Rn. 3; BT-Drs. 14/3441, S. 35

⁷¹ vgl. Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG-KOM, 4. Auflage 2012, § 14m Rn. 41 - 49

des Art. 10 Abs. 1 SUP-RL und § 14m Abs. 1 UVPG nicht, worin ein Rechtsverstoß zu sehen ist.

b) Fehlende Beschlussgrundlage bzw. fehlender Beschluss für die Überwachungsmaßnahmen

In Art. 9 Abs. 1 lit. c) SUP-RL ist festgelegt, dass mit der Annahme eines Plans oder Programms auch die Maßnahmen bekannt gegeben werden müssen, die zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Durchführung des Plans **beschlossen** wurden.

Laut § 14m Abs. 1 UVPG sind die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen „mit der Annahme des Plans oder Programms auf der Grundlage der Angaben im Umweltbericht **festzulegen**.“⁷²

§ 19b Abs. 3 Nr. 5 UVPG ermächtigt dann allerdings das BMVI,

*im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates für das Verfahren der Durchführung der Strategischen Umweltprüfung bei Plänen und Programmen nach Nummer 1.1 der Anlage 3 besondere Bestimmungen zur praktikablen und effizienten Durchführung zu **erlassen** über [...] die Form, den Zeitpunkt und die Berücksichtigung von Ergebnissen der Überwachung nach § 14m.*⁷³

Auf Grundlage dieser Ermächtigungsgrundlage ist jedoch bisher keine entsprechende Rechtsverordnung ergangen, so dass die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen sich weiterhin entsprechend zu § 14m Abs. 1 UVPG im Umweltbericht wiederfinden müssen.

Zwar gibt weder das nationale noch das europäische Recht im Detail vor, welchen Rechtscharakter bzw. Form die Festlegung der Überwachungsmaßnahmen i.S.v. Art. 9 Abs. 1 lit. c) SUP-RL und § 14m haben muss,⁷⁴ es muss jedoch eine endgültige Annahme des Überwachungskonzept vorgenommen werden. Die Festlegung erfordert einen entsprechenden Akt, mit dem sich der Plangeber an die vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen bindet und sich zur Umsetzung verpflichtet. Die Festlegung kann als Teil des Plans, als Teil des Umweltberichts oder auch als selbstständiger Beschluss erfolgen.⁷⁵

Soweit erkennbar, fehlt eine Beschlussgrundlage zu den Überwachungsmaßnahmen vollständig, da diese weder im Kabinettsbeschluss zum BVWP⁷⁶ noch in der Endfassung des BVWP⁷⁷ noch im „Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes“⁷⁸ noch im „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes“⁷⁹ thematisiert werden. Dement-

⁷² H. d. V.

⁷³ H. d. V.

⁷⁴ Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG-KOM, 4. Auflage 2012, § 14m Rn. 39

⁷⁵ Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG-KOM, 4. Auflage 2012, § 14m Rn. 39

⁷⁶ vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9350, 4.8.2016

⁷⁷ vgl. BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016

⁷⁸ vgl. Bundesrat, Drucksache 434/16, 12.8.2016; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016

⁷⁹ vgl. Bundesrat, Drucksache 433/16, 12.8.2016; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9524, 5.9.2016

sprechend liegt seitens der Bundesregierung oder seitens des BMVI offenbar auch kein Beschluss, keine Festlegung oder kein Erlass zu den Überwachungsmaßnahmen vor.

Das BMVI hat die Überwachungsmaßnahmen bei der Neuaufstellung des BVWP nur unzureichend behandelt. Zwar findet sich im Umweltbericht zum BVWP vom März 2016 gemäß § 14g Abs. 2 Nr. 9 UVPG eine Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen,⁸⁰ allerdings handelt es sich hierbei um nur um den Entwurf der geplanten Überwachungsmaßnahmen, die ebenso wie der Planentwurf einer Festlegung bedürfen. Eine darüber hinausgehende Auseinandersetzung mit den Überwachungsmaßnahmen – z. B. als Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung – hat nicht ersichtlich stattgefunden, denn die „Zusammenfassende Erklärung“ vom Juli 2016 gibt diese Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen unter dem Titel „Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen“ fast vollständig textidentisch wieder.⁸¹ Überdies wurde die „Zusammenfassende Erklärung“ augenscheinlich nicht vom BMVI herausgegeben, jedenfalls ist dies nicht unmittelbar aus dem Dokument zu entnehmen. Als Verfasser treten die Autoren des Umweltberichtes auf. Dies lässt es fraglich erscheinen, ob die „Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen“ in der „Zusammenfassenden Erklärung“ den gesetzlich vorgeschriebenen Charakter einer Festlegung hat.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es dem BVWP an einer Festlegung der Überwachungsmaßnahmen von erheblichen Umweltauswirkungen fehlt, so dass keine Bindung des Plangebers an die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen gegeben ist.

c) Nicht regelkonforme Zielsetzung der Überwachungsmaßnahmen

Art. 10 Abs. 1 der SUP-RL bestimmt folgendes:

Die Mitgliedstaaten überwachen die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

In § 14m Abs. 1 UVPG ist folgendes festgelegt:

Die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, sind zu überwachen, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.

Demnach muss das vordringliche Ziel der Überwachungsmaßnahmen darin liegen, nachteiligen Umweltauswirkungen, die bei der Realisierung des Plans auftreten können, frühzeitig entgegenzuwirken und diese so weit als möglich zu verhindern.

Diese gesetzlich festgelegte Zielsetzung findet sich in den Aussagen des BMVI sowie in der „Zusammenfassenden Erklärung“ nicht wieder.

⁸⁰ vgl. BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 175f.

⁸¹ vgl. Bosch & Partner et al.: Bundesverkehrswegeplan 2030. Zusammenfassende Erklärung, 14.7.2016, S. 15f.

Hier wird die Zieldefinition stattdessen in eine Richtung verschoben, die dem Regelungszweck der Vorschrift widerspricht. Das BMVI erblickt das Ziel der Überwachung in der Verbesserung zukünftig durchzuführender Strategischer Umweltprüfungen.

Im Bericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung schreibt das BMVI:

Auf der Ebene des BVWP besteht das wesentliche Ziel der für den BVWP festzulegenden Überwachungsmaßnahmen darin, Rückschlüsse für eine Verbesserung zukünftiger strategischer Umweltprüfungen zum BVWP zu ziehen.⁸²

Diese Formulierung wird identisch auch im Umweltbericht sowie in der „Zusammenfassenden Erklärung“ verwendet.⁸³

Die Bestimmungen des Art. 10 Abs. 1 der SUP-RL wie auch des § 14m Abs. 1 UVPG werden damit falsch interpretiert. Gleichzeitig wird das Ziel der Überwachung, nämlich frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen – und zwar für den zu beschließenden Plan –, vollkommen aus den Augen verloren und stattdessen „perspektivisch“ in eine unbestimmte Zukunft verschoben.

Es lässt sich somit feststellen, dass dem Art. 10 Abs. 1 SUP-RL durch die Aufstellung des BVWP nicht entsprochen werden konnte, da das BMVI offenkundig den Regelungszweck dieser Vorgabe nicht zutreffend verstanden hat.

II.5.2. Mangelhafte bzw. fehlende Alternativenprüfung

Nach dem Erwägungsgrund Nr. 14 sowie nach Art. 5 Abs.1 SUP-RL müssen im Umweltbericht „vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. Diese Alternativenprüfung erstreckt sich auf die Gesamtheit des Plans ebenso wie auf einzelne Bestandteile des Plans. Der BVWP-Entwurf müsste folglich Alternativen sowohl zur Gesamtheit des Plans als auch für einzelne Vorhaben und Projekte ermitteln, beschreiben und bewerten.

§ 14g Abs. 1 UVPG lautet:

Die zuständige Behörde erstellt frühzeitig einen Umweltbericht. Dabei werden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet.

§ 19b Abs. 2 UVPG unterstreicht die Bedeutung der Alternativenprüfung im Zuge der Bundesverkehrswegeplanung:

Bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene [...] werden bei der Erstellung des Umweltberichts in Betracht kommende vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Pro-

⁸² BMVI: Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, undatiert, S. 50

⁸³ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 175; Bosch & Partner et al.: Bundesverkehrswegeplan 2030. Zusammenfassende Erklärung, 14.7.2016, S. 15

gramms berücksichtigen, insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet.

Die gesetzlich geforderte Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der vernünftigen Alternativen ist in der vorliegenden SUP zur Aufstellung des BVWP 2030 nur mangelhaft erfolgt bzw. vollständig ausgeblieben.

Dies betrifft sowohl die Alternativenprüfung auf der Ebene des Gesamtnetzes als auch die Alternativenprüfung auf der Ebene der Einzelprojekte.

II.5.2.1. Mangelhafte Alternativenprüfung auf der Ebene des Gesamtnetzes

Zunächst ist zu bemängeln, dass der Umweltbericht die Auswirkungen des Gesamtplans nur abschätzen, nicht aber ermitteln konnte, da die Projektbewertungen des Verkehrsträgers Schiene selbst bei der Vorlage des BVWP-Entwurfs noch nicht abgeschlossen waren (siehe dazu unsere Ausführungen unter Punkt II.5.1.2.a).

Doch die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Alternativen auf der Ebene des Gesamtplans ist auch aus weiteren Gründen mangelhaft.

Auf dieser Ebene wurden die Umweltauswirkungen des BVWP anhand dreier verschiedener Szenarien untersucht, die sich hinsichtlich der Verteilung der Investitionsmittel auf die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße unterscheiden.

„Die Auswahl der zu betrachtenden Alternativszenarien“ erfolgte, so heißt es im Umweltbericht, „im Hinblick auf die Ziele“ des BVWP.⁸⁴ Neben verkehrlichen Zielen verfolgt der BVWP ausdrücklich auch Umweltziele, wie aus der zusammenfassenden Darstellung im BVWP ersichtlich ist:⁸⁵

⁸⁴ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 138

⁸⁵ Abb. aus: BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 7

Übergeordnete Ziele	Abgeleitete Ziele u. Lösungsstrategien für den BVWP 2030
Mobilität im Personenverkehr ermöglichen	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Verbesserung von Erreichbarkeiten/Anbindungsqualität
Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz • Transportkostensenkungen • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Erhöhung der Zuverlässigkeit von Transporten • Verbesserung der Anbindungen von intermodalen Drehkreuzen (z. B. Flughäfen, Seehäfen, KV-Terminals)
Erhöhung der Verkehrssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz • Verlagerung auf Teilnetze und Verkehrswege mit höherer Verkehrssicherheit
Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Treibhausgasen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Verkehrsverlagerung auf emissionsarme Verkehrsträger • Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz
Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs • Vermeidung von weiterem Verlust unzerschnittener Räume
Verbesserung der Lebensqualität einschließlich der Lärmsituation in Regionen und Städten	<ul style="list-style-type: none"> • Lärmvermeidung und Lärminderung • Entlastung von Orten und Menschen/Erschließung städtebaulicher Potenziale

Tabelle 2: Übergeordnete und abgeleitete Ziele bzw. Lösungsstrategien für den BVWP 2030

Die Beschreibung der Szenarien im Umweltbericht macht dann allerdings deutlich, dass die Szenarienauswahl sich nicht primär an den Zielen des BVWP, sondern an anderen Kriterien ausrichtete:

Szenario 1 orientiert sich an der Verkehrsleistung der Verkehrsträger in Deutschland. Verkehrsträger mit der höchsten Verkehrsleistung ist die Straße [...]. Entsprechend ergibt sich in diesem Szenario eine stark straßenorientierte Mittelverteilung. Szenario 2 geht von der Verteilung der Aus- und Neubaumittel im Haushalt 2016 aus und schreibt diese fort. Szenario 3 orientiert sich an der Nachhaltigkeitsstrategie, die eine Verkehrsverlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsträger als Ziel formuliert hat. Entsprechend wurde eine Verstärkung der Investitionen in Schiene und Wasserstraße vorgesehen.⁸⁶

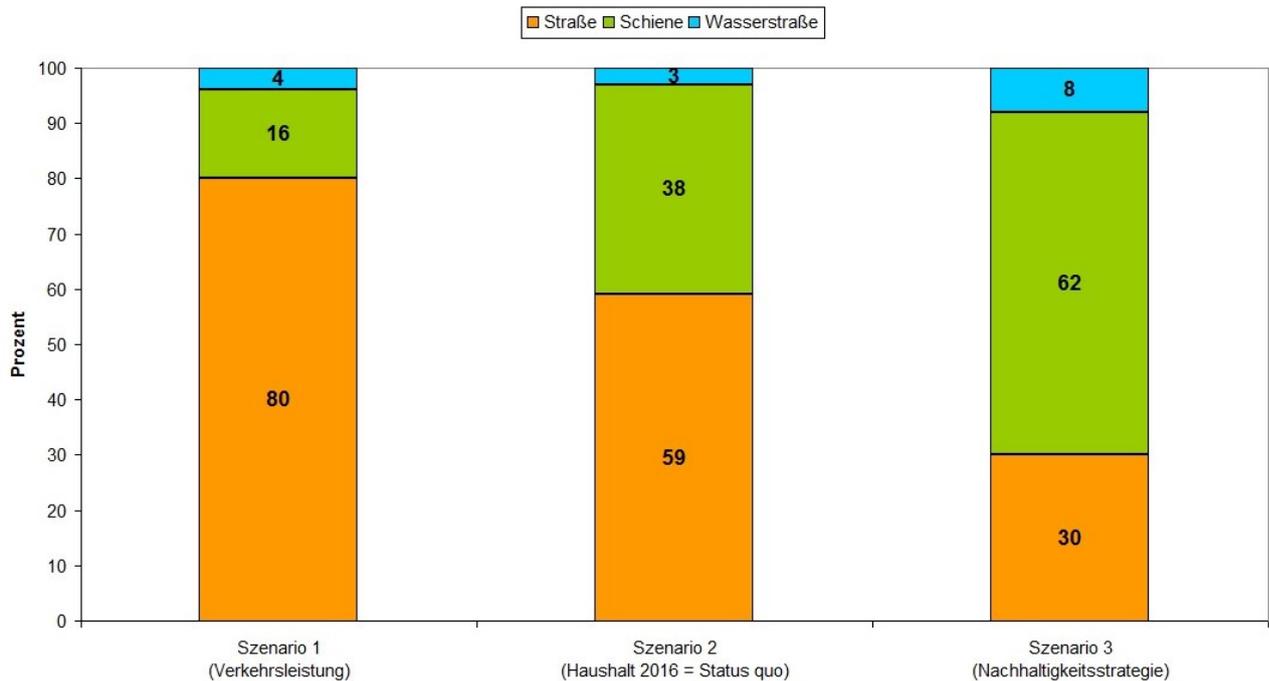
Zwei der drei Szenarien beruhen also auf den momentanen Gegebenheiten, nämlich entweder auf der gegenwärtig zu verzeichnenden Verkehrsleistung der einzelnen Verkehrsträger oder auf der aktuellen Verteilung der Mittel auf diese Verkehrsträger im Bundeshaushalt 2016. Nur das dritte Szenario löst sich von der momentanen Situation und ist zukunftsorientiert, indem es die formulierten Ziele des BVWP in ihrer Gesamtheit in den Blick nimmt. Nur dieses Szenario 3 kann als Alternative im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG sowie des UVPG gelten.

Erschwerend kommt hinzu, dass auch der Haushalt 2016 seinen Schwerpunkt auf den Verkehrsträger Straße setzt. Damit sind zwei der drei gewählten Investitionsszenarien straßenlastig:⁸⁷

⁸⁶ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 139

⁸⁷ Prozentangaben aus: BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 34

**Prozentualer Anteil der Verkehrsträger an den Investitionsmitteln
in den Szenarien des BVWP 2030**



Somit teilen wir die Ansicht des Umweltbundesamtes, dass den Szenarien 1 und 2 „ein klarer Bezug zu den Planzielen“ fehlt. Sie zementieren den Status quo und vernachlässigen die im BVWP formulierten Umweltziele:

Dabei handelt es sich durchweg um wichtige und durch BVWP-Maßnahmen tatsächlich beeinflussbare Ziele, sonst wären sie in den Plan nicht aufgenommen worden. Soweit Konflikte zwischen verkehrlichen Zielen einerseits sowie Umwelt- und anderen Zielen andererseits bestehen, können die Verkehrsziele nicht von vornherein und generell Vorrang vor den Umwelt- und anderen Zielen haben. Vielmehr muss für solche Planzielkonflikte die bestmögliche Lösung gesucht werden, mit der alle Ziele im Sinne praktischer Konkordanz möglichst weitgehend zur Geltung kommen.⁸⁸

Zu Recht hatte das UBA in seiner Stellungnahme zum BVWP die Entwicklung weiterer Alternativen gefordert:

Zum Szenario 3, als bisher einzige Alternative, die diesem Anspruch gerecht wird, sind im BVWP-Entwurf weitere planzielkonforme Alternativen zu entwickeln und im Umweltbericht zu bewerten, die ebenfalls Lösungsmöglichkeiten im Sinne einer weitestgehenden Erreichung der übergeordneten verkehrlichen und umweltbezogenen Ziele des Plans darstellen und als „vernünftige“ Alternativen im Sinne des UVPG gelten können.⁸⁹

Dieser Forderung ist das BMVI nicht nachgekommen. Es sind keine weiteren Szenarien bzw. Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet worden. Zwischen dem BVWP-Entwurf und der endgültigen Fassung des BVWP gibt es nur minimale Unterschiede.

⁸⁸ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 6

⁸⁹ UBA: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 7

Im BVWP-Entwurf sowie im endgültigen BVWP schreibt das BMVI fast gleichlautend folgendes:

Der BVWP 2030 ist ein Plan für eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur. Er dient in erster Linie zur Herstellung eines bedarfsgerechten und sicheren Verkehrsnetzes. Dennoch ist es Ziel der Bundesregierung, auch mit den Infrastrukturinvestitionen die Grundlage für ein umweltvertragliches Verkehrssystem zu legen. Die beabsichtigten Investitionen des BVWP 2030 werden deswegen soweit wirtschaftlich vertretbar und umsetzbar zugunsten der Verkehrsträger Wasserstraße und Schiene in Richtung des Szenarios 3 verschoben.⁹⁰

Die Maßstäbe und Kriterien, an denen sich die wirtschaftliche Vertretbarkeit sowie die Umsetzbarkeit einer Verschiebung in Richtung auf das umweltfreundliche Szenario 3 messen ließen, werden an keiner Stelle erläutert. Die Entscheidungsfindung des BMVI bleibt vollkommen intransparent und nebulös.

Überdies wird die Verteilung der Investitionsmittel auf die verschiedenen Verkehrsträger im BVWP verzerrt dargestellt. Auf den ersten Blick scheint die Tabelle, in der das BMVI die Verteilung der Mittel zusammenfasst, für das Bemühen um eine Entfernung von Szenario 2 (Status quo) und eine Annäherung an das Szenario 3 (Nachhaltigkeitsstrategie) zu sprechen. Gegenüber dem Status quo soll der Anteil des Verkehrsträgers Straße im BVWP immerhin um 7% gesenkt, der Anteil der Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße hingegen um 5% bzw. 2% gesteigert werden.⁹¹

Gesamtinvestitionsvolumen für Aus- und Neubau: Verteilung der Mittel auf die Verkehrsträger in Prozent			
	Szenario 2	BVWP 2030	Szenario 3
Straße	59%	52%	30%
Schiene	38%	43%	62%
Wasserstraße	3%	5%	8%
	100%	100%	100%

Eine genauere Betrachtung der im BVWP angegebenen Zahlen relativiert diesen Eindruck jedoch.

Zum einen ist bei den Aus- und Neubauprojekten zwischen den Projekten im „Laufenden und fest disponierten Bedarf“ sowie den Projekten zu unterscheiden, die im „Vordringlichen Bedarf-Engpassbeseitigung“ (VB-E) bzw. im „Vordringlichen Bedarf“ (VB) stehen. Laufende und fest disponierte Projekte wurden nicht erneut bewertet, sondern „nachrichtlich in den BVWP 2030 aufgenommen“; sie „werden so schnell wie möglich fertiggestellt“.⁹² Projekte des VB-E/VB „sollen im Geltungszeitraum des BVWP“, also bis 2030 realisiert oder zumindest begonnen werden.⁹³

Zum anderen splittet sich das Gesamtinvestitionsvolumen des BVWP auf zwei verschiedene Zeiträume: Der Zeitraum 2016 bis 2030 bezeichnet die Gültigkeitsdauer des BVWP 2030. Doch auch der Zeitraum ab 2031 wird in die Berechnung des In-

⁹⁰ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 36; BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 35

⁹¹ Alle Prozentangaben aus: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, Tab. 7, S. 34 und Tab. 9, S. 36. Im Text, S. 36, finden sich leicht abweichende Angaben für den BVWP 2030: Straße 53%, Schiene 42%, Wasserstraße 5%.

⁹² BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 37 und S. III

⁹³ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. III f. und S. 13

vestitionsvolumens einbezogen: Die sog. „Schleppe“ dient „zur Abfinanzierung von Vorhaben, die erst in einer späten Phase des BVWP-Zeitraums begonnen und nach 2030 zu Ende finanziert werden.“⁹⁴

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Summen, die im BVWP 2030 für die einzelnen Bestandteile des Gesamtinvestitionsvolumens angesetzt sind, sowie über den prozentualen Anteil der Verkehrsträger an der jeweiligen Summe:⁹⁵

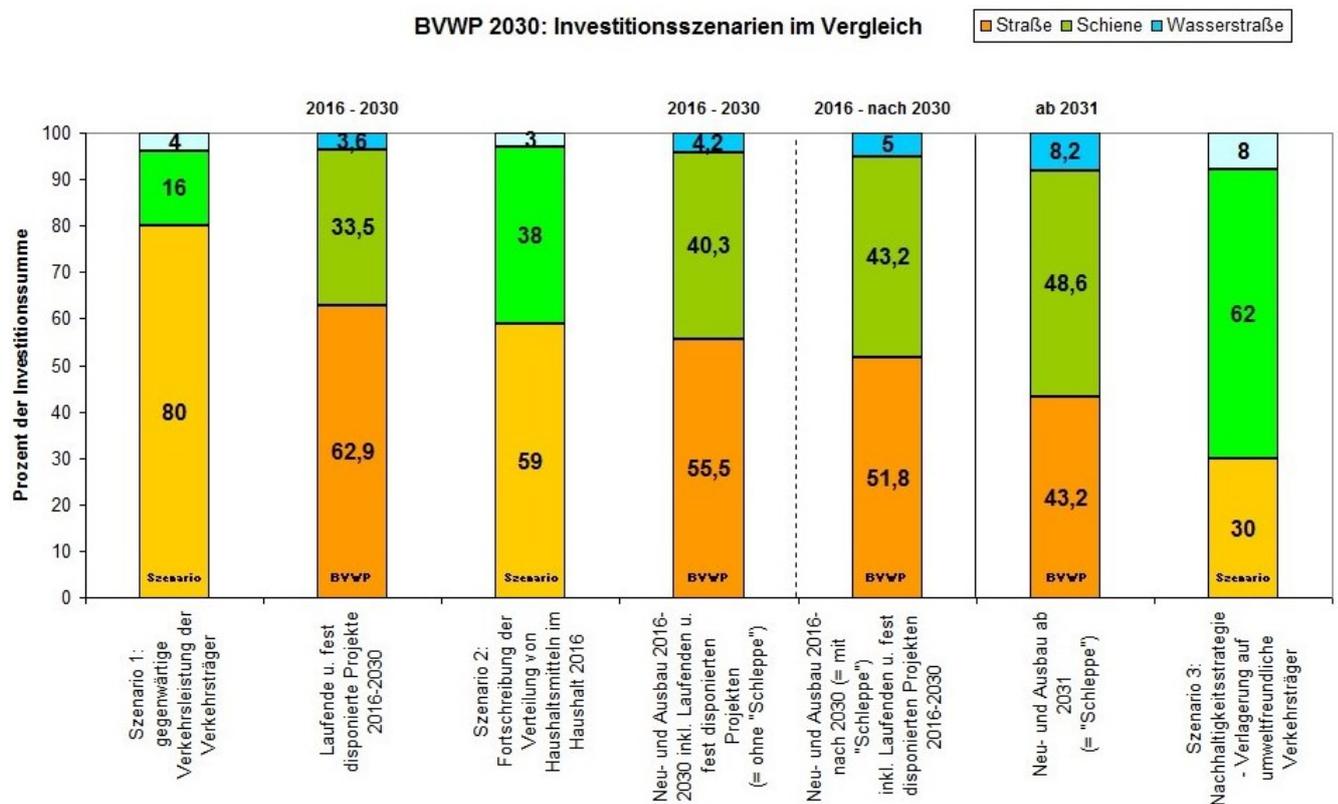
Investitionsvolumen des BVWP 2030		
Summe der Aus- und Neubaumittel mit "Schleppe" (2016 bis nach 2030) in Mrd. €	98,3	
	Mrd. €	Prozent
Straße	50,9	51,8
Schiene	42,5	43,2
Wasserstraße	4,9	5,0
Summe	98,3	100
Summe der Mittel für Neu- und Ausbauprojekte 2016 bis 2030 (ohne "Schleppe") in Mrd. €	63,6	
	Mrd. €	Prozent
Straße	35,3	55,5
Schiene	25,6	40,3
Wasserstraße	2,7	4,2
Summe	63,6	100
davon Summe der Mittel für laufende und fest disponierte Projekte 2016 bis 2030 in Mrd. €	25,1	
	Mrd. €	Prozent
Straße	15,8	62,9
Schiene	8,4	33,5
Wasserstraße	0,9	3,6
Summe	25,1	100
davon Summe der Mittel für Neue Vorhaben VB/VB-E 2016 bis 2030 in Mrd. €	38,4	
	Mrd. €	Prozent

⁹⁴ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 15. Diese „Schleppe“ bezieht sich offenbar nur auf die Projekte des VB-E/VB, nicht aber auf die Projekte der unteren beiden Bedarfskategorien „Weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ (WB*) und „Weiterer Bedarf“ (WB). Auch für Projekte dieser Kategorien werden „voraussichtlich erst nach 2030 Investitionsmittel zur Verfügung stehen“ (BVWP, S. 13). Dass diese Mittel jedoch nicht im Gesamtinvestitionsvolumen und auch nicht in der „Schleppe“ enthalten sind, wird erst dann deutlich, wenn man die in den Projektlisten des BVWP 2030 (S. 75ff.) angegebenen Summen addiert: Für Laufende und fest disponierte Projekte und für Projekte des VB-E/VB werden zusammen 98.307,7 Mio. € veranschlagt. Diese Summe entspricht dem Gesamtinvestitionsvolumen des BVWP (98,3 Mrd. €). Für Projekte des WB* und des WB werden in den Projektlisten 24.704,8 Mio. € veranschlagt, wobei Schienenprojekte darin nicht enthalten sind, da es für die dem WB*/WB entsprechende, aber nicht bewertete Kategorie des „Potentiellen Bedarfs“ keine Angaben zu den veranschlagten Investitionen gibt. Diese Summe von 24,7 Mrd. € kann in der für die „Schleppe“ veranschlagten Summe von 42,8 Mrd. € nicht enthalten sein: Von 2016 bis 2030 sind für die Laufenden und fest disponierten Projekte sowie für die Projekte des VB-E/VB zusammen 63,6 Mrd. € angesetzt. Insgesamt werden diese Projekte aber 94,3 Mrd. € kosten. Für die Zeit nach 2030 bleiben also Investitionen in Höhe von 34,7 Mrd. € offen. Diese Summe soll offenbar von der „Schleppe“ abgedeckt werden. Die restlichen 8,1 Mrd. € aus der „Schleppe“ sind wohl für Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen (vgl. BVWP, Tab. 3, S. 15). Die Summe von 8,1 Mrd. € reicht jedenfalls bei weitem nicht aus, um die Investitionssumme des WB*/WB in Höhe von 24,7 Mrd. € abzudecken.

⁹⁵ Angaben der Summen aus: BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 15 und S. 36. Etwaige Abweichungen beruhen auf Rundungsdifferenzen. Die Prozentangaben beruhen auf eigenen Berechnungen auf der Grundlage der im BVWP genannten Summen.

Investitionsvolumen des BVWP 2030		
Straße	19,4	50,5
Schiene	17,2	44,8
Wasserstraße	1,8	4,7
Summe	38,4	100
Summe der Mittel für Neu- und Ausbauprojekte ab 2031 (= "Schleppe") mit Erhaltungs-/Ersatzanteil in Mrd. €		
	42,8	
	Mrd. €	Prozent
Straße	18,5	43,2
Schiene	20,8	48,6
Wasserstraße	3,5	8,2
Summe	42,8	100

Das folgende Diagramm fasst die Werte der Tabelle in einem Überblick zusammen. Dabei bezieht es auch die eingangs dargestellten drei Szenarien mit ein, um einen Vergleich des Investitionsvolumens im BVWP mit diesen Szenarien zu erleichtern:



Die Auswertung von Tabelle und Diagramm führt zu folgenden Ergebnissen:

- Bei den „Laufenden und fest disponierten Projekten“, die schnellstmöglich realisiert werden sollen, ist der Verkehrsträger Straße mit 62,9% der Investitionsmittel vertreten. Dieser Wert liegt sogar noch oberhalb des Wertes aus dem Szenario 2 (59%). Von einer Verschiebung in Richtung des umweltfreundlichen alternativen Szenarios 3 (30%) kann keineswegs die Rede sein.
- Während der Gültigkeitsdauer des BVWP von 2016 bis 2030 ist allenfalls eine geringfügige Entfernung vom straßenlastigen Szenario 2 in die Richtung des Szenarios 3 festzustellen: Das Investitionsvolumen für den Verkehrsträger

Straße wird von 59% (Status-quo-Szenario) auf 55,5% (BVWP) gesenkt, also nicht um 7%, sondern um nur 3,5% verringert. Der Anteil des Verkehrsträgers Schiene wird nicht um 5%, sondern um nur 2,3% erhöht. Die Steigerung beim Verkehrsträger Wasserstraße liegt nicht bei 2%, sondern bei 1,2%.

- Der Eindruck eines Bemühens um eine Annäherung an das umweltfreundliche Szenario 3 entsteht hauptsächlich dadurch, dass Investitionen mit in die Berechnungen einbezogen werden, die erst nach dem Ende der Gültigkeitsdauer des BVWP 2030 anvisiert und mithin in eine vage Zukunft verschoben werden.
- Eine Annäherung an das nachhaltige Szenario 3 wird es – wenn überhaupt – erst in der Zeit ab 2031 geben, also in der Zeit, in welcher der BVWP 2030 bereits keine Gültigkeit mehr besitzen wird. Erst in dieser Zeit könnte der Anteil des umweltfreundlichen Verkehrsträgers Schiene (48,6%) erstmals größer sein als der des Verkehrsträgers Straße (43,2%). Auch der Verkehrsträger Wasserstraße könnte erst in dieser Zeit einen Anteil an den Investitionsmitteln (8,2%) erhalten, die dem Szenario 3 (8%) entspricht.

Anhand der Investitionsvolumina wird auch deutlich, dass die Endfassung des BVWP weitestgehend mit dem Entwurf des BVWP identisch ist. Eine Berücksichtigung vernünftiger Alternativen auf Gesamtplanebene bei der Überarbeitung des BVWP-Entwurfs ist nicht merklich feststellbar.

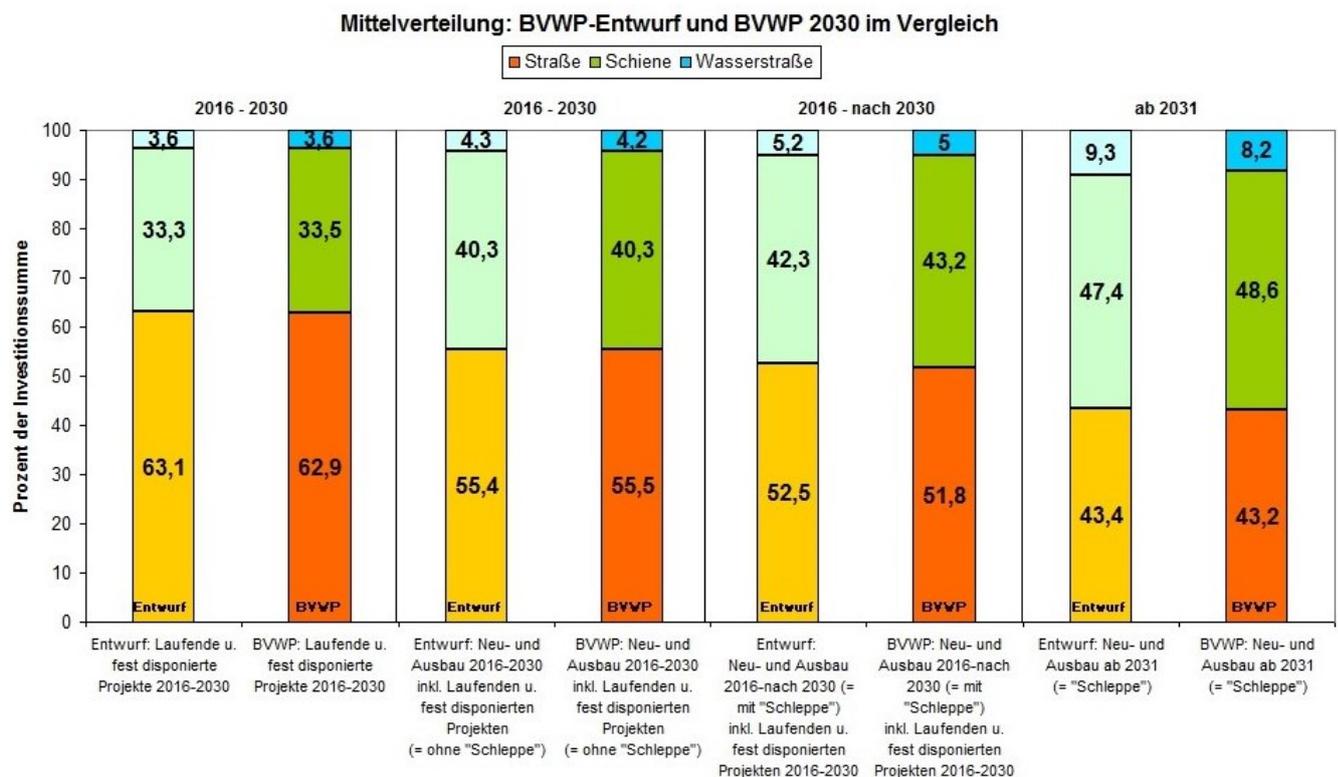
Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Summen, die im BVWP-Entwurf für die einzelnen Bestandteile des Gesamtinvestitionsvolumens angesetzt waren, sowie über den prozentualen Anteil der Verkehrsträger an der jeweiligen Summe:⁹⁶

Investitionsvolumen im BVWP-Entwurf		
Summe der Aus- und Neubaumittel mit "Schleppe" (2016 bis nach 2030) in Mrd. €	94,7	
	Mrd. €	Prozent
Straße	49,7	52,5
Schiene	40,1	42,3
Wasserstraße	4,9	5,2
Summe	94,7	100
Summe der Mittel für Neu- und Ausbauprojekte 2016 bis 2030 (ohne "Schleppe") in Mrd. €	63,5	
	Mrd. €	Prozent
Straße	35,2	55,4
Schiene	25,6	40,3
Wasserstraße	2,7	4,3
Summe	63,5	100
davon Summe der Mittel für laufende und fest disponierte Projekte 2016 bis 2030 in Mrd. €	25,2	
	Mrd. €	Prozent
Straße	15,9	63,1
Schiene	8,4	33,3

⁹⁶ Angaben der Summen aus: BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016, S. 14 und S. 35. Etwaige Abweichungen beruhen auf Rundungsdifferenzen. Die Prozentangaben beruhen auf eigenen Berechnungen auf der Grundlage der im BVWP-Entwurf genannten Summen.

Investitionsvolumen im BVWP-Entwurf		
Wasserstraße	0,9	3,6
Summe	25,2	100
davon Summe der Mittel für Neue Vorhaben VB/VB-E 2016 bis 2030 in Mrd. €		
	38,3	
	Mrd. €	Prozent
Straße	19,3	50,4
Schiene	17,2	44,9
Wasserstraße	1,8	4,7
Summe	38,3	100
Summe der Mittel für Neu- und Ausbauprojekte ab 2031 (= "Schlepe") mit Erhaltungs-/Ersatzanteil in Mrd. €		
	37,8	
	Mrd. €	Prozent
Straße	16,4	43,4
Schiene	17,9	47,4
Wasserstraße	3,5	9,3
Summe	37,8	100

Das folgende Diagramm fasst die Angaben des BVWP-Entwurfs in einem Überblick zusammen und bezieht die Angaben des endgültigen BVWP 2030 mit ein, so dass ein Vergleich zwischen BVWP-Entwurf und BVWP möglich ist:



Der Vergleich des endgültigen BVWP 2030 mit dem Entwurf des BVWP führt zu folgenden Ergebnissen:

- Bei den Laufenden und fest disponierten Projekten – also denjenigen Projekten, welche die höchste Priorität genießen und sofort realisiert werden sollen –

hat sich der Anteil des Verkehrsträgers Straße am Investitionsvolumen um 0,2% zugunsten des Verkehrsträgers Schiene verringert.

- Bei den Neu- und Ausbauprojekten, die während der Gültigkeitsdauer des BVWP von 2016 bis 2030 umgesetzt werden sollen, hat sich der Anteil des Verkehrsträgers Straße zu Lasten des umweltfreundlichen Verkehrsträgers Wasserstraße um 0,1% erhöht.
- Insgesamt hat sich der Anteil des Verkehrsträgers Straße am Investitionsvolumen während der Geltungsdauer des BVWP von 2016 bis 2030 um nur 0,1% verringert.
- Bei den Neu- und Ausbauprojekten insgesamt, in denen auch diejenigen Projekte enthalten sind, die erst nach 2030 realisiert werden können (mit „Schleppe“), hat sich der Anteil des Verkehrsträgers Straße um 0,7% verringert. Der Anteil des Verkehrsträgers Wasserstraße wurde um 0,2% reduziert. Dementsprechend erhöht sich der Anteil des Verkehrsträgers Schiene um 0,9%.
- Erst bei den Neu- und Ausbauprojekten, deren Realisierung in eine vage Zukunft nach 2031 verschoben wurde, erhöht sich der Anteil des Verkehrsträgers Schiene spürbar. Dies geschieht allerdings zu Ungunsten des Verkehrsträgers Wasserstraße: Sein Anteil am Investitionsvolumen verringert sich um 1,1%, der des Verkehrsträgers Straße hingegen nur um 0,2%.
- Insgesamt sind nur minimale Unterschiede zwischen dem BVWP-Entwurf und der Endfassung des BVWP festzustellen. Während der Gültigkeitsdauer des BVWP von 2016 bis 2030 bewegen sich die Veränderungen der Verkehrsträgeranteile am Gesamtinvestitionsvolumen im Bereich von 0,1% bis 0,2%.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass eine ernsthafte Prüfung und Berücksichtigung vernünftiger Alternativen im Sinne der SUP-RL sowie des UVP auf der Ebene des Gesamtnetzes auch bei der Überarbeitung des BVWP-Entwurfs unterblieben ist. Eine Berücksichtigung und Bewertung ernsthafter Alternativen scheitert schon an der Ermittlung vernünftiger Alternativen auf der Ebene des Gesamtplans. Vernünftige Alternativen in Bezug auf den Gesamtplan, die im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verfahren eingebracht wurden, sind ersichtlich keiner Prüfung unterzogen worden. Der Plangeber ist rechtlich zwar nicht verpflichtet, jegliche erdenkliche Alternative zu untersuchen, jedoch ist er angehalten, zumindest vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dieser Verpflichtung ist er nicht nachgekommen, wodurch das Recht des Beschwerdeführers auf Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Alternativen verletzt wurde.

II.5.2.2. Mangelhafte bzw. fehlende Alternativenprüfung auf der Ebene der Einzelprojekte

Das Erfordernis aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie, auch vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, entfaltet bei der strategischen Umweltprüfung auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans eine besondere Bedeutung, denn im Gegensatz zur Projekt-UVP stehen auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans weder der genaue Standort oder der Trassenverlauf noch die Projektausgestaltung bereits fest. Die zwingende Prüfung vernünftiger Alternativen ist deshalb

zentraler Bestandteil vorgelagerter Pläne und Programme und damit auch des BVWP.⁹⁷ Im Rahmen dieser frühen Beteiligung müssen mindestens die Projekialternativen von Projekten geprüft werden, welche die Netzgestaltung und die im Umweltbericht dokumentierten Umweltwirkungen insgesamt beeinflussen.

Die Einbeziehung vernünftiger Alternativen geht aus Sicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie und auch von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG, Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2009/147/EG über das hinaus, was die deutsche Rechtsprechung an Anforderungen aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot abgeleitet hat. Es genügt demnach nicht, nur diejenigen Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, die sich ernsthaft anbieten oder gar aufdrängen, vielmehr erstreckt sich die Ermittlungspflicht auf alle Alternativen, die nicht offensichtlich fernliegen.⁹⁸

Dabei entspricht es allgemeiner Auffassung, dass die Alternativenprüfung in zwei Phasen abzulaufen hat. Bei der im ersten Schritt vorausgehenden Auswahl "vernünftiger" Alternativen verlässt die SUP kurzzeitig das reine umweltinterne Prüfprogramm und öffnet sich anderen Belangen wie der Wirtschaft oder des Verkehrs. Auf dieser Ebene dürfen aber nur solche Vorhaben aus einer näheren Betrachtung ausgeschlossen werden, die jede Vernunft vermissen lassen.⁹⁹ In einem zweiten Schritt sind dann die Umweltfolgen der vorhandenen Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, wobei eine vergleichbare Untersuchung sämtlicher ausgewählter Varianten erforderlich ist.

Nach richtiger Auffassung ist zudem anzunehmen, dass die Alternativenprüfung sich zumindest auf alle vernünftigen Lösungsmöglichkeiten erstrecken muss, mit denen die durch einen Plan verfolgten Ziele erreicht werden können. Darüber hinaus sind auch unterschiedliche Plankonzeptionen in Betracht zu ziehen, die geeignet sind, die Planziele zu erreichen. Solange sich also eine alternative Konzeption im Rahmen der Planziele bewegt, muss sie ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Abgesehen davon können die Ziele eines Plans auch keine strikte Grenze setzen, da derartige Ziele nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie nur zu berücksichtigen sind. Je enger und konkreter die Ziele des Plans also formuliert werden, desto eher müssen auch vernünftige Alternativen einbezogen werden, die jenseits dieser Ziele liegen. Bestandteil der Alternativenbetrachtung ist auch die so genannte Nullvariante, also der Verzicht auf eine bestimmte Planung,

Im Entwurf des BVWP werden Alternativen für einzelne Vorhaben nicht berücksichtigt bzw. gar nicht ermittelt. Eine Alternative liegt vor, wenn das Ziel (Mobilität und Umweltverträglichkeit) auch auf andere Weise verwirklicht werden kann und dabei wesentlich geringere Umweltauswirkungen hat.

Die Projektdossiers, die in dem PRINS dargestellt werden, stellen regelmäßig nur unzureichende Alternativen dar, teilweise fehlt eine Alternativenprüfung vollständig (unter Verweis darauf, das Projekt sei alternativlos). Hierin ist ein klares Defizit der vorgenommenen Planung zu sehen, weshalb der BVWP-Entwurf und der Kabinettsbeschluss des BVWP nicht den Vorgaben der SUP-RL entsprechen. Zudem erstrecken sich Alternativen nur auf einzelne Verkehrsträger. Dies bedeutet, Alternativen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern werden nicht berücksichtigt, obwohl sie das Ziel (Verbindung zwischen zwei Punkten) gleichermaßen sicherstellen können.

⁹⁷ vgl. dazu nur Sangenstedt, § 1 UVPG, Rn. 4; BVerwG, Beschluss vom 9.4.2008, NVwZ 2008, 789

⁹⁸ Wulfhorst in Landmann/Rohmer, Bd. 1, § 14g UVPG, Rn. 34 m.w.N.

⁹⁹ vgl. Wulfhorst in Landmann/Rohmer, Bd. 1, § 14g UVPG, Rn. 36 m.w.N.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass in den Fällen, in denen Alternativen für einzelne Projekte untersucht wurden, die Entscheidung für eine Streckenvariante ohne nachvollziehbare Begründung erfolgt. Eine wirkliche Alternativenprüfung ist ohne die Angabe von Entscheidungsgründen nicht gegeben und erfüllt auch nicht den Sinn der Umweltprüfung (vgl. auch Anhang I lit. h) zur SUP-Richtlinie).

Eine weitere gesetzlich vorgeschriebene Alternativenprüfung ist bei Beeinträchtigungen von Natura-2000 Gebieten vorzunehmen. Gem. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (RL 92/43/EWG) hat die Bundesrepublik Deutschland die Pflicht, Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten sowie Störungen von Arten zu vermeiden (Verschlechterungsverbot). Gleiches gilt gem. Art. 4 der Vogelschutz-RL (2009/147/EG) für Schutzgebiete für Vögel und für geschützte Vogelarten. Sämtliche Vorhaben, worunter auch die Vorhaben des BVWP fallen, sind auf ihre Verträglichkeit mit dem Schutzzweck der Natura-2000-Gebiete zu prüfen, wenn sie Auswirkungen auf diese Gebiete haben. Sind erhebliche Beeinträchtigungen auf die Schutzgebiete oder geschützte Arten zu erwarten, ist eine Alternativenprüfung vorzunehmen, in der untersucht wird, ob das Vorhaben auch durch eine Alternative verwirklicht werden kann, die wesentlich geringere Umweltauswirkungen hat. Grundsätzlich sind alle erheblichen Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten gem. Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie i.V.m. § 32 Abs. 2 S. 1 BNatSchG unzulässig. Diese Vorschrift gilt auch für den BVWP als Plan. Vom Verbot des Art. 6 Abs. 3 kann gem. Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie i.V.m. § 32 Abs. 3 BNatSchG abgewichen werden, wenn ein Vorhaben im öffentlichen Interesse liegt und keine zumutbaren Alternativen gegeben sind, die den mit dem Vorhaben verfolgten Zweck auch an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen auf das Natura-2000-Gebiet verwirklichen können.

Der Begriff der Alternative i.S.d. Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie steht nach der nationalen Rechtsprechung in der BRD in engem Zusammenhang mit den Planungszielen, die mit dem Vorhaben verfolgt werden. Eine Alternativlösung setzt voraus, dass sich die zulässigerweise verfolgten Planungsziele trotz gegebenenfalls hinnehmbarer Abstriche auch mit ihr erreichen lassen. Eine (Standort- oder Ausführungs-) Alternative ist vorzugswürdig, wenn sich mit ihr die Planungsziele an einem nach dem Schutzkonzept der FFH-Richtlinie günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen lassen.¹⁰⁰ Allerdings kann der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es rechtfertigen, selbst naturschutzfachlich vorzugswürdige Alternativen aus gewichtigen naturschutzexternen Gründen auszuscheiden. Theoretisch denkbare Alternativen sind dann nicht zumutbar, wenn diese unverhältnismäßige Opfer abverlangen oder Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigen. Maßstab ist dabei letztlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wobei sich die Unverhältnismäßigkeit einer Variante auch aus einer wirtschaftlichen Belastung ergeben kann.¹⁰¹

Nach der Rechtsprechung des EuGH bestimmt Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie, dass in einem Fall, in dem ein Plan oder ein Projekt trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung nach Absatz 3 Satz 1 aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses durchzuführen und keine Alternativlösung vorhanden ist, der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.¹⁰² Diese

¹⁰⁰ vgl. BVerwG, Urteil vom 12.03.2008, 9 A 3.06, Rn. 169 f.; Beschluss vom 01.04.2009, 4 B 62.08, Rn. 45 - juris

¹⁰¹ vgl. BVerwG, Urteil vom 12.03.2008, 9 A 3.06, Rn. 172; siehe auch Urteil vom 27.01.2000 - 4 C 2.99 -, BVerwGE 110, 302 [309 f.]

¹⁰² EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006 – C-239/04 –, juris Rn. 34

Bestimmung, die es unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, einen Plan oder ein Projekt durchzuführen, dessen Prüfung nach Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie negative Ergebnisse erbracht hat, ist als Ausnahme von dem in Absatz 3 Satz 2 festgelegten Genehmigungskriterium eng auszulegen.¹⁰³ So ist die Durchführung eines Plans oder Projekts nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie insbesondere von der Voraussetzung abhängig, dass das Fehlen von Alternativlösungen nachgewiesen wird.¹⁰⁴ Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie kommt zudem nur zur Anwendung, nachdem die Auswirkungen eines Plans oder Projekts gemäß Art. 6 Abs. 3 erforscht wurden. Die Kenntnis der Verträglichkeit mit den für das fragliche Gebiet festgelegten Erhaltungszielen ist nämlich eine unerlässliche Voraussetzung für die Anwendung von Abs. 4, da andernfalls keine Anwendungsvoraussetzung dieser Ausnahmeregelung geprüft werden kann. Die Prüfung etwaiger zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses und der Frage, ob weniger nachteilige Alternativen bestehen, erfordert nämlich eine Abwägung mit den Beeinträchtigungen, die für das Gebiet durch den vorgesehenen Plan oder das vorgesehene Projekt entstünden. Außerdem müssen die Beeinträchtigungen des Gebiets genau identifiziert werden, um die Art etwaiger Ausgleichsmaßnahmen bestimmen zu können.¹⁰⁵

Die Nachweispflicht, dass keine Alternative vorhanden ist, obliegt dabei dem Plangeber, hier also dem deutschen Gesetzgeber. Ein Beschluss über den BVWP ist nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie eine Ausnahme zum allgemeinen Prinzip des Artikels 6 Abs. 3 Satz 2, wonach dem Plan nur zugestimmt werden darf, wenn er ein geschütztes Gebiet nicht als solches beeinträchtigt. Es obliegt daher demjenigen, der sich auf diese Ausnahme beruft, nachzuweisen, dass die Anforderungen der Ausnahmeregelungen beachtet wurden.¹⁰⁶

Die Zustimmung zu einem Plan nur in Abwesenheit von Alternativen nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der FFH-Richtlinie soll verhindern, dass Schutzgebiete beeinträchtigt werden, obwohl die Ziele des Projekts auch in einer Weise erreicht werden könnten, die das Schutzgebiet weniger oder gar nicht beeinträchtigen würde. Das Fehlen von Alternativlösungen entspricht insofern einem Schritt der Prüfung der Verhältnismäßigkeit, wonach, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist.¹⁰⁷ Die Abwesenheit von Alternativen kann dabei nach Auffassung der Generalanwältin Kokott noch nicht festgestellt werden, wenn nur einige Alternativen geprüft wurden, sondern nur nachdem *alle* Alternativen ausgeschlossen wurden. Die Anforderungen an den Ausschluss von Alternativen steigen in dem Maß, in dem sie geeignet sind, die Ziele des Plans zu verwirklichen, ohne zu offensichtlichen – ohne vernünftigen Zweifel – unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen zu führen.¹⁰⁸ Die Generalanwältin meint weiter:¹⁰⁹

44. Unter den so in die engere Wahl kommenden Alternativen muss die Wahl nicht zwangsläufig danach getroffen werden, welche Alternative das betroffene Gebiet weniger stark beeinträchtigt. [...] Vielmehr bedarf die Auswahl einer Abwägung zwischen der Beeinträchtigung des BSG und den

¹⁰³ EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006 – C-239/04 –, juris Rn. 35

¹⁰⁴ EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006 – C-239/04 –, juris Rn. 36

¹⁰⁵ EuGH, Urteil vom 20. September 2007 – C-304/05 –, juris

¹⁰⁶ vgl. in diesem Sinne zur mangelnden Beweislast der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 41

¹⁰⁷ vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 42 m.w.N.

¹⁰⁸ vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 43 m.w.N.

¹⁰⁹ vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 44 ff. m.w.N.)

jeweils einschlägigen Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses.

45. Die Notwendigkeit einer Abwägung ergibt sich insbesondere aus dem Begriff des „Überwiegens“, aber auch aus dem Wort „zwingend“. Gründe des öffentlichen Interesses können nur dann zwingend gegenüber dem Gebietsschutz überwiegen, wenn ihnen ein größeres Gewicht zukommt. Auch dies findet seine Entsprechung in der Prüfung der Verhältnismäßigkeit, da danach die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen. [...]

46. Entscheidend ist daher, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Verwirklichung gerade dieser Alternative verlangen oder ob ihnen auch durch eine andere – das BSG weniger beeinträchtigende – Alternative genügt werden kann. [...] Dieser Vergleich setzt voraus, dass die verschiedenen Alternativen der engeren Auswahl hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das betroffene Gebiet und hinsichtlich der jeweils einschlägigen Gründe des öffentlichen Interesses nach vergleichbaren wissenschaftlichen Maßstäben untersucht wurden.

Erforderlich ist letztlich ein belastbarer Vergleich der konkreten Auswirkungen des Plans und möglicher Alternativen.¹¹⁰

Zwar ist nicht jede theoretisch denkbare Alternative zu ermitteln. Allerdings kann sich die Alternativenprüfung nicht – wie eine UVP – auf „die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten“ (Anhang III Nr. 2 der UVP-Richtlinie) beschränken. Damit wäre die von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie geforderte Abwesenheit von Alternativen nicht gewährleistet. Folglich muss sichergestellt werden, dass zumindest die Alternativen geprüft werden, die nicht offensichtlich – ohne vernünftigen Zweifel – fern liegen.¹¹¹ Für die Auswahl der Alternative ist entscheidend, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Verwirklichung dieser Alternative verlangen oder ihnen auch durch eine andere Alternative genügt werden kann.¹¹²

Dabei ist es unschädlich, dass eine Verträglichkeitsprüfung auf der Ebene vorgelagerter Pläne nicht alle Auswirkungen einer Maßnahme berücksichtigen kann. Regelmäßig stehen viele Details erst im Zeitpunkt der späteren Projektgenehmigung und damit nicht auf Ebene des BVWP fest. Allerdings muss auf jeder relevanten Verfahrensstufe die Beeinträchtigung von Schutzgebieten so weit beurteilt werden, wie dies aufgrund der Plangenaugigkeit möglich ist. Auf nachfolgenden Verfahrensstufen ist diese Prüfung mit zunehmender Konkretisierung zu aktualisieren.¹¹³ Soweit aber bereits auf Ebene des BVWP erkennbar, müssen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete konkret betrachtet, Vermeidungsmöglichkeiten geprüft und die jeweilige Wirkung der Varianten und der Vorzugsvariante miteinander verglichen werden.

Wichtig ist zudem, dass die Generalanwältin beim EuGH ausdrücklich klargestellt hat, dass auch Trassenänderungen Alternativen zu einem Straßenbauprojekt sind, die genauer geprüft und hinsichtlich ihrer Auswirkungen in einer der Vorzugsvariante vergleichbaren Intensität untersucht werden müssen. Die Prüfung nur „zumutbarer“

¹¹⁰ vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 51 und 52

¹¹¹ vgl. EuGH, Schlussanträge vom 27.10.2005, C-209/04, Celex-Nr. 62004CC0209, Rn. 72 – juris

¹¹² vgl. EuGH, Schlussanträge vom 27.10.2005, C-209/04, Celex-Nr. 62004CC0209, Rn. 73 – juris

¹¹³ so EuGH, Schlussanträge vom 09.06.2005, C-6/04, Celex-Nr. 62004CC0006

Alternativen wird insoweit nicht als ausreichend erachtet.¹¹⁴

Selbst wenn man eine Prüfung nur zumutbarer Alternativen unionsrechtlich für zulässig erachtet, lässt sich indessen nicht allgemein beantworten, wann eine Alternative zumutbar ist. Dies erfordert eine Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles und eine Abwägung zwischen dem erforderlichen Aufwand und dem damit erzielten Ertrag. Allgemein gilt, dass mit der Schwere des Eingriffs auch die für eine Alternativlösung zu fordernden Mehraufwendungen wachsen und dass umgekehrt solche Mehraufwendungen dort ihre Grenze finden, wo sie außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem damit erzielten Gewinn für Natur und Umwelt stehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, in welchem Maße die beabsichtigte Maßnahme die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie verhindert und die Alternativlösung dazu beiträgt, diese zu realisieren.¹¹⁵

Gemessen an diesem Maßstab ist die Alternativenprüfung des BVWP wie oben gezeigt bereits im Grundsatz nicht geeignet, den Anforderungen der Habitatrichtlinie zu entsprechen, da insbesondere die durch die interessierte Öffentlichkeit in das Verfahren hineingetragene Alternativen praktisch vollständig übergegangen wurden. Es fehlte bereits an einer entsprechenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung dieser Alternativen.

Diese - vom Unionsrecht nicht gebilligte - unzureichende Alternativenprüfung hat zudem wegen einer Besonderheit des deutschen Rechts bei der später erfolgenden Projektgenehmigung für die einzelnen Vorhaben, für die der BVWP den Rahmen liefert, ganz massive Auswirkungen:

Gem. § 1 Abs. 2 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) entsprechen in den Bedarfsplan aufgenommene Bau- und Ausbauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Auf diese Weise wird ein Vorhaben, das verbindlich im BVWP aufgenommen wurde, keiner weiteren Alternativenprüfung unterzogen. Für die Alternativenprüfung, die nach § 34 Abs. 3 BNatSchG für Natura-2000-Gebiete vorgeschrieben ist, wird hierdurch ein unzulässiger Ausschluss von Alternativen bewirkt. Die Bindungswirkung des BVWP bzw. des Bedarfsgesetzes verhindert eine gesetzlich vorgeschriebene Alternativenprüfung für Natura-2000-Gebiete auf der Ebene der Planfeststellung.

Diese Bindung der späteren Fachplanungsebene an die Feststellung des vordringlichen Bedarfs durch den Bundesgesetzgeber für einzelne Projekte entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das hieran auch in Anbetracht der Geltung des Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie festgehalten hat. Konkret gilt für die Planrechtfertigung eines Straßenbauvorhabens und mögliche Alternativen:¹¹⁶

Die Planrechtfertigung folgt aus der gesetzlichen Bedarfsfeststellung, die für die Planfeststellung und das gerichtliche Verfahren verbindlich ist (stRspr; vgl. etwa Urteile vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <345 ff.> und vom 19. März 2003 - BVerwG 9 A 33.02 - Buchholz 407.4 §

¹¹⁴ vgl. EuGH, Schlussanträge vom 27.10.2005, C-209/04, Celex-Nr. 62004CC0209, Rn. 76

¹¹⁵ insoweit zutreffend OVG Lüneburg, Urteil vom 18. November 1998 – 7 K 912/98 –, Rn. 61, juris – insoweit durch BVerwG, NuR 2000, 448 nicht aufgehoben

¹¹⁶ vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, ECLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 20

17 FStrG Nr. 173 S. 157).

Damit ist einem Kläger im späteren Prozess der Vortrag, es gäbe keinen Verkehrsbedarf für die fragliche Bundesautobahn und Bundesstraße, von vornherein abgeschnitten. Das angerufene Gericht kann den BVWP und die dort enthaltene Feststellung des vordringlichen Bedarfs nur auf die Einhaltung der Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überprüfen. Eine Grenzüberschreitung liegt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nur vor,¹¹⁷

wenn die Bedarfsfeststellung evident unsachlich wäre, weil es für die Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan im Hinblick auf die bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung oder auf die verkehrliche Erschließung eines zu entwickelnden Raumes an jeglicher Notwendigkeit fehlte oder wenn sich die Verhältnisse seit der Bedarfsentscheidung des Gesetzgebers so grundlegend gewandelt hätten, dass das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreicht werden könnte.

Die Feststellung des vordringlichen Bedarfs hat nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts aber nicht nur Bedeutung für die Planrechtfertigung. Vielmehr wird hierdurch auch vorgegeben, was überhaupt eine geeignete Alternative zu dem Vorhaben sein kann. Denn es gilt für die Frage, was überhaupt Projektalternativen sind, die von der Behörde in den Blick genommen werden müssen:¹¹⁸

Läuft eine Variante auf ein anderes Projekt hinaus, kann von einer Alternative nicht mehr gesprochen werden.

Das Bundesverwaltungsgericht erkennt zwar an, dass „gewisse Abstriche am Grad der Zielvollkommenheit als typische Folge des Gebots, Alternativen zu prüfen, hinzunehmen“ sind.¹¹⁹

Diese „Abstriche“ dürfen aber nur sehr gering sein, da der BVWP sehr konkrete Vorgaben macht, wie das Beispiel der häufig von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen in den Planungsverfahren geforderten Alternative des Ausbaus des bestehenden Straßennetzes vor dem Neubau einer Autobahn zeigt:

Wird nämlich bspw. ein Ausbau im Bestandsnetz und eine Abwicklung des Verkehrs auf einer zweistreifigen Bundesstraße als Alternative zu einem Neubau einer vierstreifigen Autobahn gefordert, ist die Behörde nach deutscher Rechtslage jedenfalls dann nicht verpflichtet, diese Möglichkeit näher zu untersuchen, wenn im BVWP ein vordringlicher Bedarf für den Neubau einer vierstreifigen Autobahn festgestellt ist. In den Worten des BVerwG¹²⁰ hat eine solche Alternative:

jedenfalls deswegen ein anderes Verkehrsprojekt zum Gegenstand, weil nach der gesetzlichen Bedarfsplanung ein vierstreifiger Neubau vorgesehen ist.

¹¹⁷ BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, ECLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 21

¹¹⁸ vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, ECLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 85 m.w.N. – ständige Rechtsprechung

¹¹⁹ vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, ECLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 86

¹²⁰ vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, ECLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 87

Ganz konkret hat die Bindungswirkung des BVWP für spätere Projektgenehmigungsverfahren folgende Reichweite:

Wenn ein Vorhaben von der zeichnerischen Darstellung im gesetzlichen Bedarfsplan abweicht, hat dies nicht notwendig das Fehlen der Planrechtfertigung zur Folge.¹²¹ Anders ausgedrückt ist der konkrete Verlauf der Trasse einer im BVWP vorgesehenen, neu zu bauenden Autobahn durch den BVWP nicht abschließend vorgegeben, sondern die konkrete räumliche Führung der Trasse bleibt den nachfolgenden Verwaltungsverfahren vorbehalten.

Aber der BVWP:¹²²

konkretisiert die Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG, indem er ein bestimmtes, wenn auch grobmaschiges zusammenhängendes Verkehrsnetz für einen weiträumigen Verkehr darstellt, das dem prognostizierten Bedarf gerecht wird. Demgemäß gehört die Netzverknüpfung zum Regelungsgehalt der Bedarfsplanung. Von der Bindungswirkung erfasst sind außerdem zeichnerische Darstellungen, die - wie bspw. die Anzahl der Spuren - die dem festgestellten Bedarf entsprechende Kapazität der Trasse konkretisieren. Nur in Bezug auf diese Rahmenvorgaben kann von einer Abweichung des planfestgestellten Vorhabens vom Bedarfsplan die Rede sein; hinsichtlich aller anderen Aspekte ist die Konkretisierung Sache der nachfolgenden Planungsstufen.

Nach dieser Rechtsprechung bewirkt der BVWP im Falle der Feststellung eines vorranglichen Bedarfs, dass bei Straßenvorhaben:

- die Straßenklasse,
- die Netzverknüpfung und
- die Anzahl der Spuren

der Trasse verbindlich vorgegeben sind. Ein Verzicht auf das Vorhaben, ein hinsichtlich der Anzahl der Spuren geringerer Straßenbau oder ein Ausbau des bestehenden Straßennetzes sind von vornherein keine Alternative, die einem Vorhaben des vorranglichen Bedarfs laut BVWP entgegengehalten werden können. Diese Rechtsprechung gilt auch insoweit, als es um die Alternativenprüfung nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie geht. So hat das Bundesverwaltungsgericht in der soeben bereits zitierten Entscheidung vom 08.01.2014 einem Umweltverband in Bezug auf die von ihm geforderte Alternative des Ausbaus der bestehenden Bundesstraße gegenüber dem Neubau einer Autobahn entgegengehalten:¹²³

Der vom Kläger befürwortete Ausbau der B 189 als Bundesstraße mit Erschließungsfunktion („echte“ Null-Plus-Variante) läuft auf ein anderes Projekt hinaus.

¹²¹ vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, 9 A 4.13, ECLI:DE:BVerwG:2014:080114U9A4.13.0, Rn. 31

¹²² vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, 9 A 4.13, ECLI:DE:BVerwG:2014:080114U9A4.13.0, Rn. 32

¹²³ vgl. BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, 9 A 4.13, ECLI:DE:BVerwG:2014:080114U9A4.13.0, Rn. 33

Eine Alternativenprüfung auf Projektebene im Sinne des Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der FFH-Richtlinie findet deshalb nur hinsichtlich derjenigen Alternativen statt, die der Feststellung des vordringlichen Bedarfs im BVWP hinsichtlich Straßenklasse, Netzverknüpfung und Anzahl der Spuren entsprechen.

Der Beschwerdeführer hält diese Beschränkung vor dem Hintergrund der diesbezüglichen Rechtsauffassung der Unionsorgane für unionsrechtswidrig, da hierdurch Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrictlinie nicht korrekt angewandt wird.

Die aus der Bindungswirkung des BVWP folgende Beschränkung der Alternativenprüfung wäre aber auch bei Außerachtlassung der vorstehenden Auffassung der Unionsorgane allenfalls dann rechtmäßig, wenn im Rahmen des BVWP selbst – wie von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie vorgesehenen – die im Hinblick auf die Frage „Ausbau oder Neubau“ und im Hinblick auf die Straßenklasse, die Netzverknüpfung und die Anzahl der Spuren in Betracht kommenden Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet wurden. Gerade hieran mangelt es aber – wie gezeigt – dem aktuell aufgestellten BVWP 2030.

Gerade in Kombination mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Bindungswirkung des BVWP für die spätere Projektgenehmigung führt die unterlassene Alternativenprüfung im BVWP dazu, dass bestimmte Alternativen, die eindeutig geringere Umwelteingriffe zur Folge haben, zu keinem Zeitpunkt im Planungsprozess überhaupt ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Dies verstößt nicht nur in Bezug auf den BVWP gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie, sondern führt dazu, dass sich die Bundesrepublik Deutschland permanent nicht in Einklang mit den Vorgaben aus Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der FFH-Richtlinie befindet.

Die eklatante Mangelhaftigkeit der Alternativenprüfung auf Einzelprojektebene im Zuge der Neuauflistung des BVWP 2030 wird am Beispiel des Verkehrsträgers Straße deutlich.

Im Umweltbericht zum BVWP 2030 wird die praktizierte Alternativenprüfung für Straßenprojekte wie folgt beschrieben:

Bei Straßenprojekten erfolgte eine erste Alternativenprüfung zur Vorbereitung der Projektanmeldung durch die Länder. Dabei geht es um den Vergleich einzelner Projektalternativen zur Ermittlung derjenigen Alternative, die letztlich als Einzelprojekt an das BMVI gemeldet und damit in die Projektbewertung zum BVWP aufgenommen wird. Aufgrund der Vielzahl von Projekten und der Planungskompetenzen der Länder wurden diese verpflichtet, bei der Anmeldung von Straßenprojekten darzulegen, inwieweit „alternative Lösungsmöglichkeiten“ geprüft wurden. Insbesondere bei Umweltkonflikten war darzustellen, ob Alternativplanungen, vor allem der Ausbau bestehender Strecken statt Neubau, erwogen worden sind, und warum eine solche Lösung ggf. nicht angemeldet wird. Soweit es im Einzelfall sinnvoll war, sollte auch auf Verkehrsträgeralternativen eingegangen werden. Informationen zu den von den Ländern durchgeführten Alternativenprüfungen sind im Projektdossier des PRINS dargestellt.¹²⁴

¹²⁴ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 128

Diese Vorgehensweise wird der gesetzlichen Forderung, im Zuge der Neuaufstellung des BVWP vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, in keiner Weise gerecht, da die Alternativenprüfung schon auf der Ebene der Bundesländer absolut unzureichend und mangelhaft erfolgt ist:

Mangel 1: Fragwürdige Projektanmeldung und unzureichende Alternativenprüfung durch die Bundesländer

Die Projektanmeldung durch die Bundesländer hat die Anforderungen, die im Rahmen einer SUP an die Alternativenprüfung gestellt werden, nicht erfüllt.

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) hat den Projektanmeldungen durch die Länder eigens eine Studie gewidmet. Dort wird ein grundsätzliches Manko dieser Vorgehensweise prägnant benannt:

Es macht sich bemerkbar, dass Straßenverwaltungen planen, die wenig gewillt sind, von ihren seit Jahrzehnten verfolgten Varianten abzuweichen. Letztlich geht es primär darum, möglichst viele Straßenbauprojekte anzumelden und aus dem Bundeshaushalt finanziert zu bekommen. [...] Das Gros der untersuchten Anmeldungen beachtet die Ziele der Grundkonzeption des BVWP [...] überhaupt nicht, sondern sammelt nur Projekte ein.¹²⁵

Die Studie kommt zu folgendem Ergebnis:

Bei keiner der bisher überprüften Straßenbauplanungen der Länder ist ein Gesamtkonzept oder eine Ausrichtung auf die Ziele Klimaschutz- und Schadstoffminderung erkennbar. Verkehrsverlagerung auf die Schiene bzw. das See- oder Binnenschiff wird von keinem der Länder verfolgt. Weder bei der Investitionsstrategie insgesamt noch bei einzelnen Straßenprojekten. Handlungsleitend scheint letztlich nur das Ziel der Länder, möglichst hohe Anteile von Straßenbaumitteln des Bundes in das eigene Bundesland zu lenken. Dies widerspricht den Zielen des BVWP 2015-2030, Projekte aufgrund überregionaler Anforderungen und Bedarfe und nicht aufgrund regionaler Einzelinteressen zu realisieren.¹²⁶

Wie der Stellungnahme des BUND zum BVWP 2030 zu entnehmen ist, verlief die Projektanmeldung durch die Länder „chaotisch“:

Für dieses Anmeldeverfahren gab es bewusst oder unbewusst keine Vorgaben durch das Bundesverkehrsministerium.¹²⁷

Die Projektanmeldungen durch die Länder waren überdies, so stellt der BUND fest, nicht fachlich begründet, sondern interessengeleitet und parteipolitisch geprägt:

Die Länder wurden von den Wünschen der Kommunen, Land- und Regionalräten, Industrie- und Handelskammern unter Druck gesetzt, als Briefkasten zu fungieren und ihre Wunschlisten „ohne Filtermöglichkeiten“ an den Bundes-

¹²⁵ BUND: Intransparent, planlos, unfinanzierbar, 2013, S. 6

¹²⁶ BUND: Intransparent, planlos, unfinanzierbar, 2013, S. 6

¹²⁷ BUND: Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030, undatiert, S. 13f.

*verkehrsminister zu übermitteln. [...] Hinzu kam eine Parteipolitisierung des Prozesses durch Bundesverkehrsminister Dobrindt, der mit Vorliebe die Anmeldung von flächenverbrauchenden Neu- und Ausbauprojekten von grün mitregierten Regierungen per Weisung vorschrieben hat, die auch aus Umweltgründen unterblieben waren.*¹²⁸

Zur Illustration des Drucks, den die Industrie- und Handelskammern ausgeübt haben, sei hier nur auf eine Publikation des Niedersächsischen Industrie- und Handelskammertages (NIHK) hingewiesen. Der NIHK ist der Ansicht, dass die europarechtlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP ein Risiko sei. Er warnt davor, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung „als Instrument missbraucht“ werden könne, strittige Straßenbauprojekte zu verhindern. Demnach dürfe es, so die Forderung des NIHK, bei der Aufstellung des BVWP „nicht mehr um das ‚Ob‘, sondern bestenfalls um das ‚Wie‘ der Realisierung gehen.“¹²⁹

Das angewendete Verfahren der Projektanmeldung durch die Länder führte im Ergebnis dazu, dass Alternativen in den Bundesländern oft nicht ernsthaft oder gar nicht geprüft bzw. gar nicht erst an das BMVI weitergeleitet wurden:

*Den Straßenbauverwaltungen der Länder ist es als Auftragsverwaltungen letztlich frei gestellt, was sie als Gatekeeper mit den Anmeldungsvorschlägen zum BVWP machen.*¹³⁰

Dies wird am Beispiel der 50 Alternativen zu Straßenprojekten deutlich, die der BUND fristgerecht bei den zuständigen Auftragsverwaltungen der Länder eingereicht hatte. Diese kamen nur in Ausnahmefällen überhaupt beim BMVI an.¹³¹

Der BUND hat die Rückmeldungen der Auftragsverwaltungen in einer übersichtlichen Liste zusammengestellt. Diese Liste

*belegt die nicht tolerierbaren Disparitäten der Länder. Nur in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern wurden die Vorschläge für die Anmeldung beim Bundesverkehrsministerium aufbereitet [...]. In keinem einzigen Fall wurde Ausbau statt Neubau tatsächlich als Alternative gewählt oder konzeptionelle oder verkehrsträgerübergreifende Alternativen tatsächlich ernsthaft geprüft.*¹³²

Generell erschöpfte sich die Alternativenprüfung durch die Länder häufig in der Prüfung von Alternativen **im** Projekt. Die Prüfung von Alternativen **zum** Projekt oder eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung wurden ausgeblendet.

So wird in den Projektdossiers des Projektinformationssystems PRINS unter dem Punkt 1.4 („Der Anmeldung zugrundegelegte Alternativenprüfung“) oft auf das Raumordnungsverfahren verwiesen.¹³³ Im Raumordnungsverfahren geht es aber

¹²⁸ BUND: Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030, undatiert, S. 14

¹²⁹ NIHK: Infrastrukturpolitik ist Standortpolitik, August 2014, S. 10

¹³⁰ BUND: Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030, undatiert, S. 14

¹³¹ BUND: Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030, undatiert, S. 5

¹³² BUND: Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030, undatiert, S. 14; die Liste findet sich auf S. 23-30

¹³³ Dies gilt sowohl für das aktuell einsehbar PRINS als auch für die Version des PRINS, die während der laufenden Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP einsehbar war. Beispiel: Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH

immer nur um die Prüfung von Varianten einer Trasse ein und desselben Straßentyps, nicht um die Prüfung von möglichen Alternativen zu einer Trasse.

Mangel 2: Unzureichende Dokumentation der Alternativen im PRINS

Aufgrund der zuvor dargelegten Mängel sind viele mögliche und vernünftige Alternativen zu den Projekten des BVWP sowohl von den Bundesländern als auch vom BMVI gar nicht erst in Betracht gezogen, also nicht – wie in der SUP-Richtlinie sowie im UVPG gefordert – ermittelt, beschrieben und bewertet worden. Demzufolge sind diese Alternativen auch im Projektinformationssystem nicht dokumentiert worden, so dass die Öffentlichkeit keine Möglichkeit hatte, die Alternativen in die Stellungnahmen zum BVWP 2030 mit einzubeziehen.

Mangel 3: Verfälschte bzw. ungültige Datenbasis der Alternativenprüfung durch die Länder

Die im PRINS erwähnten Alternativenprüfungen der Länder beruhen z. T. auf einer verfälschten oder veralteten und damit ungültigen Datenbasis. Die Bundesregierung stellt im „Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes“ z. B. unmissverständlich fest, dass die Verkehrsprognose 2030¹³⁴ die Grundlage des BVWP ist.¹³⁵ Die Alternativenprüfungen durch die Länder hingegen beruhen zumindest teilweise auf anderen, verfälschten, veralteten und damit ungültigen Verkehrsprognosen.

Die geplante Autobahn A 20 ist ein Paradebeispiel für die vorbenannten Mängel. Im Folgenden soll dargestellt werden, dass weder im Rahmen des BVWP noch durch die betreffenden Bundesländer eine den gesetzlichen Normen entsprechende Alternativenprüfung für die A 20 vorgenommen wurde.

II.5.2.2.1. Fallbeispiel: Mangelhafte bzw. fehlende Prüfung von Alternativen zur A 20

Kurze Beschreibung der geplanten A 20

Die geplante A 20 verläuft quer durch Niedersachsen über die Elbe bis nach Schleswig-Holstein. Die niedersächsische A 20 wurde 2003 – damals noch unter der Bezeichnung „A 22“ – in den „Weiteren Bedarf“ des damaligen BVWP aufgenommen. Sie bekam das Planungsrecht mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag.

2005 begann die Vorplanung für das Raumordnungsverfahren (ROV). Das ROV begann 2007 und endete 2009 mit der Landesplanerischen Feststellung. 2010 erfolgte die Linienbestimmung durch das Bundesverkehrsministerium, wobei die A 22 (aus planungstaktischen Gründen) in „A 20“ umbenannt wurde.

¹³⁴ BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH et al.: Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Schlussbericht, 11.6.2014

¹³⁵ Bundesrat, Drucksache 434/16, 12.8.2016, S. 1; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016, S. 1

Die niedersächsische A 20 ist in sieben Planungsabschnitte eingeteilt. Die folgende Karte sowie die Tabelle geben einen Überblick über den aktuellen Planungsstand im Oktober 2016:¹³⁶

A 20 – Übersicht



¹³⁶ Quelle der zugrunde liegenden Karte: NordNordWest/ Kartenwerkstatt: Verlauf des Westteils der Bundesautobahn 20, ursprünglich als Bundesautobahn 22 (Vesterstede–Drochtersen) geplant. 13.3.2009. In: Wikimedia Commons, Lizenz: GNU-Lizenz für freie Dokumentation Version 1.2 oder eine spätere Version/ Creative-Commons-Lizenz „Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 nicht portiert“ (Stand: 24.2.2016)/ Quelle Deutschlandkarte: Lencer und NordNordWest/ Kartenwerkstatt: Übersichtskarte von Deutschland, deutsche Version. 3.6.2008. In: Wikimedia Commons, Lizenz: GNU-Lizenz für freie Dokumentation, Version 1.2 oder eine spätere Version/ Creative-Commons-Lizenz „Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 nicht portiert“ (Stand: 24.2.2016) // Quelle der Karte und Tabelle: KOK: Kurzinformation, Stand: Oktober 2016

AB 1	A 28 (Westerstede) – A 29 (Jaderberg)
	Planfeststellungsverfahren am 26.05.2015 eingeleitet, bislang kein Erörterungstermin
AB 2	A 29 (Jaderberg) – B 437 (Schwei)
	Entwurfsplanung; Gesehenvemerke erteilt am 28.09.2016; Planfeststellungsverfahren noch nicht eröffnet
AB 3	B 437 (Schwei) – K 50 (östl. der Weserquerung)
	Entwurfsplanung
AB 4a	K 50 (östl. der Weserquerung) – A 27 (Stotel)
	Entwurfsplanung
AB 4	A 27 (Stotel) – B 71 (Heerstedt)
	Entwurfsplanung
AB 5	B 71 (Heerstedt) – B 495 (Bremervörde)
	Entwurfsplanung
AB 6	B 495 (Bremervörde) – L 114 (Elm)
	Planfeststellungsverfahren am 28.09.2012 eingeleitet, Erörterungstermin im Juni 2016, erneute Auslegung von Unterlagen für diesen Abschnitt zu erwarten
AB 7	L 114 (Elm) – AD A 20/ A 26 bei Drochtersen
	Entwurfsplanung; Gesehenvemerke erteilt am 19.02.2016; Planfeststellungsverfahren noch nicht eröffnet

Der Elbtunnel wird sowohl bei der niedersächsischen als auch bei der schleswig-holsteinischen Planungsbehörde als eigenständiges Projekt geführt. Für beide Tunnelabschnitte sind 2014 bzw. 2015 Planfeststellungsbeschlüsse ergangen. Beide Planfeststellungsbeschlüsse wurden von Umweltverbänden, Gemeinden, Unternehmen, Landbesitzern und Privatpersonen beklagt.

Zum Elbtunnelabschnitt in Schleswig-Holstein liegt seit dem 28.4.2016 ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vor (BVerwG 9 A 7.15; BVerwG 9 A 8.15; BVerwG 9 A 9.15; BVerwG 9 A 10.15; BVerwG 9 A 11.15; BVerwG 9 A 14.15). Das Gericht erklärte den Planfeststellungsbeschluss zwar für „rechtswidrig und nicht vollziehbar“, dies aber nur im Hinblick auf „einen einzelnen Fehler“: Die Planungsbehörde hatte einen nach EU-Recht erforderlichen wasserrechtlichen Fachbeitrag nachreichen müssen, zu dem eine Öffentlichkeitsbeteiligung hätte durchgeführt werden müssen, was unterblieben war. Alle weiteren Klagepunkte bzw. Klagen wurden vom Gericht abgewiesen.¹³⁷

Ende Oktober 2016 haben der Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein sowie die Gemeinde Kollmar Verfassungsbeschwerden gegen das Urteil des BVerwG beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingelegt.¹³⁸

Die Entscheidung des BVerwG Leipzig über die Klagen gegen den niedersächsischen Teil des Elbtunnels erging am 10.11.2016 (BVerwG 9 A 18.15; BVerwG 9 A 19.15).¹³⁹ Die Klagen wurden abgewiesen, nachdem das Gericht der Straßenbaubehörde erlaubte, vorliegende gravierende Planungsmängel während des laufenden Gerichtsverfahrens durch Ergänzungen und Zugeständnisse aus dem Weg zu räumen.

¹³⁷ BVerwG: Elbtunnel A 20, 28.4.2016

¹³⁸ Baethge, Henning: Streit geht weiter, in: SHZ, 26.10.2016

¹³⁹ <http://bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=93>

Im aktuellen BVWP 2030 ist die A 20 trotz ihrer eklatant hohen Umweltbetroffenheit und ihres schlechten Nutzen-Kosten-Verhältnisses in den „Vordringlichen Bedarf“ hochgestuft worden. Der BVWP 2030 führt die niedersächsische A 20 als Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH. Laut Projektliste im BVWP sowie laut Projektinformationssystem PRINS reicht die niedersächsische A 20 nun über die Elbe hinaus bis zur A 23 bei Hohenfelde in Schleswig-Holstein.¹⁴⁰

Als Alternative zur A 20 bietet sich z. B. ein Ausbau vorhandener Bundesstraßen („Null-Plus-Lösung“) an, insbesondere der B 71 und B 74 auf der östlichen sowie der B 437, B 211 und B 212 auf der westlichen Weserseite.

Fragwürdige Projektanmeldung durch die Bundesländer

Dem Umweltbericht zum BVWP 2030 ist zu entnehmen, dass die Länder insbesondere bei der Anmeldung von Straßenprojekten mit einem hohen Umweltrisiko dazu verpflichtet worden seien, darzustellen, inwieweit Alternativen geprüft worden sind. Dabei sollten die Länder auch andere Verkehrsträger mit in ihre Untersuchungen einbeziehen.

Im Umweltbericht heißt es:

Insbesondere bei Umweltkonflikten war darzustellen, ob Alternativplanungen, vor allem der Ausbau bestehender Strecken statt Neubau, erwogen worden sind, und warum eine solche Lösung ggf. nicht angemeldet wird. Soweit es im Einzelfall sinnvoll war, sollte auch auf Verkehrsträgeralternativen eingegangen werden.¹⁴¹

Die A 20 ist ohne Zweifel ein Projekt mit einem eklatanten Umweltrisiko, denn sie weist laut Umweltbericht die höchste Umweltbetroffenheit aller Straßenbauprojekte im BVWP 2030 auf.¹⁴² Dennoch haben die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein keinerlei Anstrengungen unternommen, auch andere Verkehrsträger in ihre Überlegungen einzubeziehen, wie aus der noch folgenden Darstellung des Raumordnungsverfahrens sowie der Vorplanung der A 20 ersichtlich werden wird.

Hier sei vorerst nur auf die BUND-Studie zur Projektanmeldung durch die Länder verwiesen. Zur Anmeldung der A 20 stellt der BUND zutreffend folgendes fest:

Auch auf der Ebene der Einzelvorhaben werden Verlagerungskonzepte selbst dort nicht verfolgt, wo teure Neubauvorhaben entbehrlich oder geringer dimensioniert werden könnten. Als Beispiel sei hier nur der Bau der A 20 von Bad Segeberg nach Westen bis zur niederländischen Grenze genannt. Die EU-Kommission verlangt Verlagerung „from road to sea“. Das wäre auch im Sinne der Ziele des BVWP 2015 [= BVWP 2030]. Die beiden Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen verfolgen aber genau die gegenteilige Strategie: Verlagerung „from sea to road“. Und das direkt nach der Eröffnung

¹⁴⁰ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 114; BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH

¹⁴¹ Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 128

¹⁴² vgl. BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 132 u. S. 191; siehe auch Punkt II.5.1.2. b)

*des Jade-Weser-Ports in Niedersachsen, der besonders gut für die Abwicklung von Kurzstrecken-Seeverkehren geeignet ist.*¹⁴³

Keine Prüfung von Alternativenkonzepten zur A 20

Der BUND hatte auch zur geplanten A 20 fristgerecht ein Alternativenkonzept eingereicht. Dieses Konzept sieht eine Streichung der A 20 vor, die das umweltschädlichste Projekt des gesamten Bundesverkehrswegeplans ist.¹⁴⁴ Das Konzept des BUND setzt auf umweltschonendere verkehrliche Alternativen wie beispielsweise die Optimierung vorhandener Bundesstraßen bzw. den Bau von Ortsumgehungen. Im Gegensatz zur geplanten A 20 berücksichtigt das BUND-Konzept auch die EU-Strategie einer Verkehrsverlagerung „from road to the sea“ und das TEN-Projekt „motorways of the sea“.¹⁴⁵

Dieses Alternativkonzept ist weder geprüft worden, noch wurde es im Projektinformationssystem PRINS erwähnt.¹⁴⁶

Der Beschwerdeführer hat in seiner Stellungnahme zum BVWP 2030 ebenfalls ein umfassendes Alternativenkonzept beigefügt.¹⁴⁷ Auch dieses ist vom BMVI nicht erkennbar geprüft worden, wodurch das Recht des Beschwerdeführers auf eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Alternativen gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 SUP-RL verletzt wird.

Keine Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren zur A 20

In den Dokumenten der Planungsbehörden, die im folgenden – also v. a. im Zusammenhang mit den Ausführungen zum ROV und zur Vorplanung – zitiert werden, wird häufig auf Feststellung der A 20 im Bedarfsplan, also auf ihren Gesetzescharakter hingewiesen. Diese Äußerungen beruhen darauf, dass die A 20 im nun überholten BVWP von 2003 im „Weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ stand, wo sie mit einem besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag versehen war.

Die Berufung auf den (vorgeblichen) Gesetzescharakter der A 20 ist für die im Rahmen der Neuaufstellung des BVWP 2030 nach SUP-Richtlinie sowie nach UVPG erforderliche Alternativenprüfung belanglos und hat keinerlei Auswirkungen auf das Erfordernis einer solchen Alternativenprüfung, und zwar vor allem aus folgenden Gründen:

- Der besondere naturschutzfachliche Planungsauftrag ist ein gesetzgeberischer Auftrag, die Umweltauswirkungen sorgfältig zu prüfen. Rechtlich bewirkt er zunächst eine Prämisse, nach welcher der Bedarf nicht festgestellt ist. Die Frage, ob der Planungsauftrag für die A 20 positiv abgearbeitet wurde, ist bislang nicht geklärt worden. Dieser Sachverhalt wird in den Unterlagen der Planungsbehörden falsch dargestellt.

¹⁴³ BUND: Intransparent, planlos, unfinanzierbar, 2013, S. 6f.

¹⁴⁴ vgl. BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 132 u. S. 191; siehe auch Punkt II.5.1.2. b)

¹⁴⁵ BUND: Alternativen zur A 20 prüfen und umsetzen, 30.9.2013, in: BUND: Alternativlos? Wir hätten da was!, undatiert

¹⁴⁶ BUND: Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030, undatiert, S. 24

¹⁴⁷ KOK: Verkehrliche Alternativen, Mai 2010; vgl. KOK: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 86

- Für die Neuaufstellung des BVWP 2030 war es unerheblich, ob Projekte im alten BVWP 2003 schon in der Kategorie des „Weiteren Bedarfs“ gestanden haben, denn eine der fundamentalen Anforderungen an den BVWP 2030 war es, alle Projekte, mit deren Bau noch nicht begonnen worden ist bzw. deren Baubeginn nicht unmittelbar bevorsteht – die also nicht als laufende Projekte gelten können – einer erneuten Überprüfung zu unterziehen. Der 6. Kernpunkt der „Grundkonzeption“ des BVWP lautet:

*Alles kommt auf den Prüfstand: Auch Vorhaben des letzten BVWP, die noch nicht begonnen wurden bzw. nicht bis 2015 in Bau gehen, werden erneut bewertet.*¹⁴⁸

- Auch der „Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßen- ausbaugesetzes“ konstatiert, dass die Aufstellung des BVWP an die Überprüfung der zuvor bestehenden Bedarfspläne gekoppelt ist.¹⁴⁹

Sowohl in der Version des PRINS, die während der laufenden Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP 2030 freigeschaltet war, als auch in der aktuellen Version des PRINS wird unter Punkt 1.4. („Der Anmeldung zugrundegelegte Alternativenprüfung“) auf das Raumordnungsverfahren (ROV) verwiesen:

*Für die geplante A 20 Westerstede - Drochtersen wurde ein Raumordnungs- verfahren (ROV) [...] durchgeführt. Der Abschluss des ROV erfolgte mit der Landesplanerischen Feststellung am 29.01.2009.*¹⁵⁰

Die Prüfung von Alternativen zur A 20 war allerdings ausdrücklich nicht Gegenstand des ROV. In der „Landesplanerischen Feststellung“ wird der „Rechtscharakter des Raumordnungsverfahrens“ beschrieben und klargestellt, dass es im ROV immer nur um Varianten einer Trasse, nicht aber um Alternativen zu einer Trasse gehen kann.¹⁵¹

In der „Landesplanerischen Feststellung“ werden auch die im ROV erhobenen Einwendungen dargestellt. Im Zuge dieser Einwendungen wurden konkrete Vorschläge für Alternativen zur A 20 eingebracht, z. B. für die A-20-Trasse auf der westlichen Weserseite:

*Sinnvoll wäre im Bereich West der Ausbau der B 437 in 2 + 1-Bauweise und der Bau von Ortsumgehungen.*¹⁵²

Darauf antwortete das zuständige niedersächsische Ministerium bzw. die zuständige Behörde folgendes (die niedersächsische A 20 hieß damals noch „A 22“):

¹⁴⁸ BMVI: Grundkonzeption für den BVWP, 2014, S. 93

¹⁴⁹ Bundesrat, Drucksache 434/16, 12.8.2016, S. 1 und A. Allgemeiner Teil. I. Zielsetzung des Gesetzes. Überprüfung des geltenden Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016, S. 1 und A. Allgemeiner Teil. I. Zielsetzung des Gesetzes. Überprüfung des geltenden Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen

¹⁵⁰ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH

¹⁵¹ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung / Regierungsvertretung Lüneburg:

Landesplanerische Feststellung, 29.1.2009, S. 10

¹⁵² Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung / Regierungsvertretung Lüneburg:

Landesplanerische Feststellung, 29.1.2009, S. 33

*Der Ausbau der B 437 wäre eine völlig andere Planung als der Neubau der A 22. Die mit der A 22 verbundenen und im Erläuterungsbericht zum Raumordnungsverfahren aufgeführten Planungsziele und damit der Sinn und Zweck der Planung wären damit verfehlt.*¹⁵³

Auch generell wurde schon im Zuge des ROV in Stellungnahmen darauf gedrungen, anstelle einer neuen Autobahn das vorhandene Straßennetz auszubauen:

*Es wird der Ausbau des vorhandenen Straßennetzes (Bundes- und Landesstraßen) statt eines Autobahnneubaus gefordert.*¹⁵⁴

Die ausdrückliche Antwort des zuständigen Ministeriums bzw. der zuständigen Behörde lautet, dass Alternativen zum Bau einer Autobahn im ROV nicht geprüft werden:

*Verkehrskonzeptionelle Alternativen werden bei der Realisierung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen nicht geprüft.*¹⁵⁵

Sechs Jahre später, im „Feststellungsentwurf“ für den Abschnitt 1 der A 20 vom 28.4.2015, findet sich eine erneute Bekräftigung der Tatsache, dass Alternativen zur A-20-Trasse im Raumordnungsverfahren nicht diskussionsfähig waren: So genannte Null-Plus-Lösungen – also der Ausbau vorhandener Straßen inklusive dem Bau von Ortsumfahrungen – wurden „nicht in das Raumordnungsverfahren eingebracht“, so die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV).¹⁵⁶

Nicht haltbar ist allerdings die Begründung, welche die Planungsbehörde im „Feststellungsentwurf“ aus dem Jahr 2015 plötzlich dafür anführt, dass Null-Plus-Lösungen kein Gegenstand des ROV gewesen sind: Die Null-Plus-Lösung sei insbesondere „aus verkehrlichen Gründen“ unzureichend und deshalb nicht in das ROV eingebracht worden.¹⁵⁷ Die Verkehrsuntersuchungen, auf welche die NLStBV diese Aussage maßgeblich stützt, stammen allerdings aus dem Jahr 2012 bzw. 2014.¹⁵⁸ Sie lagen während des ROV also noch gar nicht vor, denn dieses lief in den Jahren 2007 bis 2009.

Aus dieser zeitlichen Inkongruenz sowie aus den obigen Zitaten aus der „Landesplanerischen Feststellung“ folgt, dass Null-Plus-Lösungen oder andere vernünftige Alternativen zur A 20 vor oder während des ROV von den zuständigen Landesbehörden nicht umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet worden sind. Das ROV kann mithin nicht als Alternativenprüfung im Sinne der Rechtsvorschriften für die

¹⁵³ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung / Regierungsvertretung Lüneburg:

Landesplanerische Feststellung, 29.1.2009, S. 33

¹⁵⁴ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung / Regierungsvertretung Lüneburg:

Landesplanerische Feststellung, 29.1.2009, S. 32

¹⁵⁵ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung / Regierungsvertretung Lüneburg:

Landesplanerische Feststellung, 29.1.2009, S. 32

¹⁵⁶ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 46

¹⁵⁷ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 46

¹⁵⁸ vgl. Literaturverzeichnis, in: NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 3; hier Nr. 5: SSP Consult, Beratende Ingenieure GmbH, Verkehrsuntersuchung für die Küstenautobahn A 20 Westerstede (A 28) bis Drochtersen (A 20/Elbquerung), Februar 2012 und Nr. 10: SSP Consult Beratende Ingenieure GmbH, Verkehrsuntersuchung A 20 Küstenautobahn – Ergänzung zur Nullplus-Variante, September 2014

SUP gelten. Da wie dargestellt, eine Prüfung aller in Betracht kommenden vernünftigen Alternativen im Rahmen des ROV für die A 20 gerade nicht erfolgte, insbesondere eine Prüfung der vom Beschwerdeführer befürworteten Null-Plus-Lösung, wird insofern im Rahmen des BVWP fehlerhaft auf eine Alternativenprüfung verwiesen, die jedoch nicht durchgeführt wurde. Durch die unter Punkt II.5.2.2. beschriebene rechtliche Bindungswirkung des BVWP wird eine solche Alternative (Null-Plus-Lösung) auf späteren Planungsebenen nicht mehr geprüft, da eine solche Alternative in Form des Ausbaus des vorhandenen Straßennetzes auf ein anderes Vorhaben hinauslaufen würde. Dem Beschwerdeführer wird durch die Aufnahme der A 20 in den vordringlichen Bedarf des BVWP im weiteren Verfahren die Möglichkeit auf eine Bewertung seiner befürworteten Alternative genommen.

Fragwürdige und mangelhafte Alternativenprüfung in der Vorplanung der A 20

Unter dem Punkt „Alternativenprüfung“ wird im Projektinformationssystem PRINS außerdem noch auf die Vorplanungen zur A 20 verwiesen:

*Im Zuge der Vorplanung wurde neben verschiedenen Varianten der A 20 als Alternative auch eine Null-Plus-Variante in die Untersuchungen einbezogen. Auf Grund der prognostizierten Verkehrsstärken wird die Einsatzgrenze für einen einbahnigen Querschnittsausbaue mit einem RQ 15,5 überschritten, so dass diese Betriebsform als Alternative zur A 20 nicht in Betracht kommt.*¹⁵⁹

Weiterführende Informationen zu dieser Null-Plus-Alternative fehlen in den Dokumenten, die das BMVI im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP publiziert hat.

Nach aufwändiger eigener Recherche wird man in den öffentlich zugänglichen Planungsunterlagen zur A 20 an drei Stellen fündig:

1. Im „Feststellungsentwurf“ zum Abschnitt 6 der geplanten A 20 vom 21.9.2012 wird die Null-Plus-Lösung kurz auf einer Seite abgehandelt.¹⁶⁰
2. Im „Feststellungsentwurf“ zu Abschnitt 1 der geplanten A 20 vom 28.4.2015 findet sich ebenfalls eine knappe Darstellung der „Null-Plus-Variante“.¹⁶¹
3. Die Planungsunterlagen zu Abschnitt 1 enthalten eine „Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20“, die ebenfalls auf den 28.4.2015 datiert.¹⁶² Diesem Dokument ist eine ergänzende Verkehrsuntersuchung als Anlage beigegeben.

Die folgende Tabelle gibt einen einleitenden Überblick über die seitens der Planungsbehörde vorgelegten Darstellungen von Alternativen zur A 20 und über die Untersuchungen, die diesen zugrunde liegen:

¹⁵⁹ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.4. Diese Formulierung fand sich gleichlautend auch in der Version des PRINS, die während der Öffentlichkeitsbeteiligung einsehbar war.

¹⁶⁰ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 6, Erläuterungsbericht, 21.9.2012, S. 41

¹⁶¹ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 45f.

¹⁶² NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015

Darstellung	Zugrundeliegende Untersuchung	Untersuchte Fälle	Beschreibung der untersuchten Fälle
<p>1. NLStBV: Feststellungsentwurf zu Abschnitt 6 der geplanten A 20, 21.9.2012</p> <p>(= Kurzdarstellung der Null-Plus-Lösung)</p>	<p>SSP: Verkehrsuntersuchung für die Küstenautobahn A 20 Westerstede (A 28) bis Drochtersen (A 20/Elbquerung), Februar 2012</p> <p>Grundlage: Verkehrsprognose 2025 (von 2007)</p>	Prognosenullfall	Prognose-Verkehr 2025 im bestehenden, unausgebauten Verkehrsnetz 2010
		Bezugsfall	Vorhandenes Straßennetz 2010 einschließlich des Elbtunnels, der Teil der geplanten A 20 ist („A 20 Drochtersen – Lübeck“)
		Planfall 1	Bezugsfall plus Abschnitt 6 der A 20
		Planfall 2	wie Planfall 1, plus Abschnitt 1 der A 20
		Planfall 3	wie Planfall 2, plus Abschnitt 2 und Abschnitt 7 der A 20
		Planfall 4	wie Bezugsfall, plus gesamte A 20 (alle Abschnitte 1 bis 7)
<p>2. NLStBV: Feststellungsentwurf zu Abschnitt 1 der geplanten A 20, 28.4.2015</p> <p>(= Kurzdarstellung der Null-Plus-Lösung)</p>	<p>NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20 von Westerstede bis Drochtersen als Alternative zur geplanten A 20, 28.4.2015</p> <p>und SSP 2012 (siehe oben)</p> <p>Grundlage: Verkehrsprognose 2025 (von 2007)</p>	siehe unten	siehe unten
<p>3. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20 von Westerstede bis Drochtersen als Alternative zur geplanten A 20, 28.4.2015</p>	<p>SSP: Verkehrsuntersuchung A 20 Küstenautobahn. Ergänzungsuntersuchung zur Nullplus-Variante, September 2014</p> <p>und SSP 2012 (siehe oben)</p> <p>Grundlage: Verkehrsprognose 2025 (von 2007)</p>	Bezugsfall	entspricht SSP 2014 (siehe unten)
		Planfall 5	entspricht SSP 2014 (siehe unten)
		Planfall 6	entspricht SSP 2014 (siehe unten)
		Planfall 6a	entspricht SSP 2014 (siehe unten)
		Planfall 6b	entspricht SSP 2014 (siehe unten)
<p>Anlage zu Nr. 3, Untersuchung der NLStBV vom 28.4.2015:</p> <p>SSP: Verkehrsuntersuchung A 20 Küstenautobahn. Ergänzungsuntersuchung zur Nullplus-Variante, September 2014</p>	<p>SSP 2012 (siehe oben)</p> <p>Grundlage: Verkehrsprognose 2025 (von 2007)</p>	Bezugsfall	Straßennetz 2025 einschließlich des Elbtunnels, der Teil der geplanten A 20 ist („A 20 Drochtersen – Lübeck“)
		Planfall 4	Vollausbau der A 20 in den Abschnitten 1 bis 7 (identisch mit dem Planfall 4 aus SSP 2012)
		Planfall 5	Neubau der A 20 in den Abschnitten 4 bis 7 (also östlich der Weser), kein Straßenausbau westlich der Weser (B 437, B 211, B 212)
		Planfall 6	Neubau der A 20 östlich der Weser (Abschnitte 4 bis 7), westlich der Weser Ausbau der B 211/B 212 ab nördlich Brake weitgehend zu einem 2+1-Querschnitt (RQ 11,5+ mit Überholfahrstreifen)
		Planfall 6a	Neubau der A 20 östlich der Weser (Abschnitte 4 bis 7), westlich der Weser Ausbau der B 211/B 212 ab nördlich Brake weitgehend zu einem 2+1-Querschnitt (RQ 11,5+ mit Überholfahrstreifen) und Widmung der B 211 als Kraftfahrstraße

Darstellung	Zugrundeliegende Untersuchung	Untersuchte Fälle	Beschreibung der untersuchten Fälle
		Planfall 6b	Neubau der A 20 östlich der Weser (Abschnitte 4 bis 7), westlich der Weser Ausbau der B 211/B 212 ab nördlich Brake weitgehend zu einem 2+1-Querschnitt (RQ 11,5+ mit Überholfahrstreifen), Widmung der B 211 als Kraftfahrstraße und zusätzlich teilplanfreier Ausbau der B 211

Aus dieser tabellarischen Zusammenschau ergeben sich bereits folgende Resultate:

- In allen durchgespielten Planfällen und sogar in den Bezugsfällen ist mindestens ein Teil der A 20 – der Elbtunnel – bereits gebaut und in Betrieb. Ausweislich des BVWP 2030 ist der Elbtunnel als Abschnitt der A 20 zu betrachten. Im Projektinformationssystem PRINS ist er als Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T9-NI-SH ausgewiesen.¹⁶³ Nach der Definition im buch“ zum BVWP muss ein Bezugsfall „den Zustand der Verkehrsinfrastruktur [...] ohne Umsetzung des zu bewertenden Projekts“ beschreiben.¹⁶⁴ Mithin ist kein einziger der durchgespielten Planfälle und noch nicht einmal der von SSP bzw. von der NLStBV jeweils gesetzte Bezugsfall faktisch als Untersuchung einer Null-Plus-Lösung zu werten, denn die seriöse Untersuchung einer solchen Lösung hätte im Bezugsfall davon ausgehen müssen, dass kein einziger Abschnitt der A 20 existiert. In den Untersuchungen von SSP bzw. der NLStBV hätte der Bezugsfall derjenige Fall sein müssen, der als „Prognose-nullfall“ definiert wird. Dieser wird aber in den Untersuchungen nicht als Bezugs- und damit als Vergleichsfall herangezogen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die A 20 durch einen hohen Anteil induzierter Verkehrs gekennzeichnet ist, so dass sich dieses Vorgehen unmittelbar auf die Verkehrszahlen auswirkt, welche in den Untersuchungen verwendet werden.

- Bis November 2016 lag keine Untersuchung zur A 20 vor, die auf der gültigen Verkehrsprognose 2030 beruht. Grundlage aller Alternativenbetrachtungen der NLStBV zur A 20 ist ausnahmslos die überholte Verkehrsprognose 2025.

Zwar veröffentlichte die NLStBV am 7.11.2016 im Zuge der Neuauslegung der Planunterlagen zu Abschnitt 1 der A 20 eine neue Verkehrsuntersuchung, die von SSP angefertigt wurde und auf September 2016 datiert. Die „Verflechtungsprognose 2030 des BMVI“ sei, so heißt es dort, „eine wesentliche Grundlage“ dieser neuen Untersuchung.¹⁶⁵ Schon eine erste Durchsicht lässt dies allerdings als zweifelhaft und auch die aktuelle Verkehrsuntersuchung als fragwürdig erscheinen. Zwar ist nun weder der Elbtunnel noch ein anderer Abschnitt der A 20 im Bezugsfall als realisiert vorausgesetzt. Dennoch unterscheidet auch diese Verkehrsuntersuchung zwischen dem Prognose-nullfall und dem Bezugsfall.¹⁶⁶ Überdies kommt sie hinsichtlich der Auslastung der A

¹⁶³ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Teilprojekt A 20-G10-NI-SH-T9-NI-SH

¹⁶⁴ PTV Planung Transport Verkehr AG et al.: Methodenhandbuch zum Bundesverkehrswegeplan 2030, März 2016, S. 31

¹⁶⁵ SSP Consult: Fortschreibung der Verkehrsuntersuchung, September 2016, S. 1

¹⁶⁶ vgl. SSP Consult: Fortschreibung der Verkehrsuntersuchung, September 2016, S. 11

20 insbesondere auf der östlichen Weserseite zu gänzlich anderen Zahlen als das BMVI. In der aktuellen Verkehrsuntersuchung der NLStBV liegt die Verkehrsbelastung um bis zu 25.000 Kfz über den Zahlen des BMVI – ein solches Ergebnis ist mit der Aussage, dass die aktuelle Verkehrsuntersuchung auf der Verkehrsprognose 2030 des BMVI beruhe, unvereinbar.

Das Vorliegen dieser neuen Verkehrsuntersuchung der A 20 ist für die hier erfolgende Darstellung der Alternativenuntersuchungen der NLStBV bedeutungslos, denn neuerliche Alternativenuntersuchungen haben im Zuge der Planänderungen zu Abschnitt 1 der A 20 offenbar nicht stattgefunden. Eine neue Alternativenuntersuchung ist in den geänderten Planunterlagen, die öffentlich zugänglich sind, nicht enthalten.

- Es liegt keine eigenständige Verkehrsuntersuchung für die Null-Plus-Lösung auf der östlichen Weserseite vor, die den Ausbau der Bundesstraßen – z. B. der B 71 und der B 74 – zum Gegenstand hat.
- Falls es eine eigenständige Verkehrsuntersuchung für die Null-Plus-Lösung auf der östlichen Weserseite geben sollte, so ist diese niemals publiziert worden, so dass die Öffentlichkeit keine Möglichkeit hatte, Stellung zu ihr zu nehmen.
- Es liegt keine eigenständige Verkehrsuntersuchung für die Null-Plus-Lösung vor, welche den Ausbau B 437 auf der westlichen Weserseite mit einbezieht.
- Es liegt keine Alternativenuntersuchung vor, welche die Null-Plus-Lösung im gesamten Bereich der A 20 (also östlich und westlich der Weser) behandelt und die sich tatsächlich mit einer echten Null-Plus-Lösung beschäftigt.
- Falls es Alternativenuntersuchungen der Null-Plus-Lösung im gesamten Bereich der A 20 (also östlich und westlich der Weser) geben sollte, sind diese niemals öffentlich ausgelegt worden, so dass die Öffentlichkeit zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit hatte, Stellung zu ihnen zu nehmen.
- Es liegt keine Alternativenuntersuchung zur A 20 vor, welche verkehrsträgerübergreifend angelegt ist und die Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße berücksichtigt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die seitens der Planungsbehörden vorgelegten Darstellungen der Null-Plus-Lösung die in der SUP-Richtlinie sowie im UVPG festgeschriebenen Anforderungen an eine umfassende Alternativenprüfung nicht erfüllen. Vernünftige Alternativen zur A 20 werden nur höchst unzureichend ermittelt, beschrieben und bewertet. Dies wird im Folgenden eingehender erläutert und begründet.

1. Die Null-Plus-Lösung im „Feststellungsentwurf“ zu Abschnitt 6 der A 20 vom 21.9.2012

In dieser Kurzdarstellung teilt die NLStBV mit, dass während der Vorplanung „als zusätzliche Variante eine sogenannte Nullplusvariante (Ausbau vorhandener Straßenzüge unter Berücksichtigung von kleineren Neubaumaßnahmen, Ortsumgehungs-

straßen) untersucht worden“ sei. Ziel sei es gewesen, „für vorhandene Straßenzüge geeignete Ausbaumaßnahmen zu untersuchen und darüber hinaus mögliche Ortsumgehungsstraßen auf ihre Machbarkeit einzuschätzen.“ Primär geht es um den Ausbau der Bundesstraßen B 71 und B 74 zwischen Bremerhaven und Stade als Alternative zu den östlich der Weser gelegenen Streckenabschnitten der A 20. Als Ergebnis hält die NLStBV fest, dass die genannten Bundesstraßen „dem grundsätzlichen Anspruch an eine überregionale Verbindungsfunktion nicht gerecht“ werden könnten. Aus diesem Grunde, so heißt es im „Feststellungsbeschluss“, hat die Behörde „weiterführende Untersuchung[en]“ verworfen.¹⁶⁷

Diese Darstellung der Null-Plus-Lösung ist inakzeptabel, kommt zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen und beruht auf einer verfälschten bzw. veralteten Datenbasis.

Inakzeptabel ist, dass die eigentliche Untersuchung der Null-Plus-Lösung, auf welche die Kurzdarstellung im „Feststellungsentwurf“ sich bezieht, im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nicht ausgelegt worden ist.¹⁶⁸ Somit hatte die Öffentlichkeit bis heute niemals die Möglichkeit, Stellung zu dieser Untersuchung zu nehmen.

Nicht nachvollziehbar sind die Ergebnisse der Kurzdarstellung im „Feststellungsentwurf“, weil ihre Begründung falsch ist. Überdies besitzen sie im Rahmen der Alternativenprüfung zum BVWP keinerlei Aussagekraft.

Als Begründung für das Verwerfen der Null-Plus-Lösung im Bereich der B 71 und der B 74, die sich im Abschnitt 6 bei Bremervörde treffen, führt die NLStBV an, dass nur bei zwei von 14 Ortsdurchfahrten zwischen Bremerhaven und Stade mittels einer Ortsumgehung eine Verkehrsentlastung erreicht werden könne und dass somit auf der insgesamt 66 km langen Strecke rund 21 km im vorhandenen Straßenquerschnitt bleiben würden, der für den Verkehr nicht ausreiche.

Bei dieser Argumentation geht die NLStBV „von bis zu 20.000 Kfz/24 h im Bezugsnetz 2025“ aus.¹⁶⁹

Tatsache ist, dass lediglich für eine Ortsdurchfahrt – nämlich für Bremervörde – eine Verkehrsbelastung von mehr als 20.000 Kfz täglich vorhergesagt wird. Alle anderen Ortsdurchfahrten weisen im Netz 2025 Verkehrsbelastungen von deutlich weniger als 18.000 Kfz/24h auf und liegen damit weit unterhalb des erforderlichen Querschnitts für eine Autobahn. Eine Nordumgehung für Bremervörde war in der Vergangenheit als Projekt des „Vordringlichen Bedarfs“ bereits Bestandteil der Bundesverkehrswegeplanung. Diese Umgehungsstraße wurde 2002 linienbestimmt. Dann jedoch wurde sie mit der Begründung aus dem BVWP gestrichen, dass „neben der Küstenautobahn eine zusätzliche Ortsumgehung nicht erforderlich“ sei.¹⁷⁰ Diese Ortsumfahrung Bremervörde wird in der „Verkehrsuntersuchung zur Küstenautobahn A 20“ dementsprechend nicht berücksichtigt.¹⁷¹

¹⁶⁷ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 6, Erläuterungsbericht, 21.9.2012, S. 41

¹⁶⁸ Vgl. NLStBV: Abschnitt 6: Von der B 495 bei Bremervörde bis zur L 114 bei Elm. Planunterlagen (Digitaler Planungsordner)

¹⁶⁹ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 6, Erläuterungsbericht, 21.9.2012, S. 41

¹⁷⁰ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 6, Erläuterungsbericht, 21.9.2012, S. 15

¹⁷¹ Vgl. die Aufzählung berücksichtigter Verkehrsprojekte in: SSP Consult: Verkehrsuntersuchung für die Küstenautobahn A 20. Erläuterungsbericht, Februar 2012, S. 10f.

Am Beispiel Bremervörde wird auf besonders eindrucksvolle Weise deutlich, dass eine Null-Plus-Lösung als Alternative zur A 20 von der Planungsbehörde niemals umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet worden ist: Es ist nicht umfassend überprüft worden, ob der Bau von Ortsumgehungen nicht ganz im Gegenteil eine zusätzliche Autobahn überflüssig machen würde.

Nach unserer Einschätzung sind zahlreiche Ortsumfahrungen im genannten Bereich prinzipiell möglich. Auf der östlichen Weserseite wäre eine Umfahrung nur in drei Fällen schwer oder nicht zu realisieren. In einem Fall wäre eine Umfahrung vergleichsweise aufwändig. Wenn in diesen Fällen auf eine Querschnittserweiterung verzichtet wird, würden – entgegen der Darstellung im „Feststellungsentwurf“ – statt 21 km insgesamt nur rund 6 km im bestehenden Querschnitt verbleiben. Ferner könnten Ortslagen, die nicht oder nur schwer zu umfahren sind, durch alternative Lösungen von Beeinträchtigungen frei gehalten werden. In diesen Fällen könnten Ortsdurchfahrten z. B. als Halbtunnel mit Überführungen für querende Verkehre gestaltet werden.

Für Bremervörde selbst ergibt sich eine ganz besondere Situation, der allein durch Nennung der durchfahrenden 20.000 Fahrzeuge pro Tag nicht Rechnung getragen werden kann. Bremervörde ist ein bedeutendes Mittelzentrum in einem von Oberzentren freiem Raum. Entsprechend sind 86 % des Verkehrs in Bremervörde Ziel- und Quellverkehr. Eine wie auch immer geartete Ortsumgehung könnte folglich maximal 14 % des Verkehrs aus Bremervörde abziehen. Die kürzlich fertig gestellte Südumgehung führt bereits ein Drittel des geringen Durchgangsverkehrs um Bremervörde herum. Dagegen würde die weit entfernte A 20 nur eine kaum spürbare Entlastungswirkung entfalten können.

Sie würde aber ein wichtiges FFH-Gebiet beeinträchtigen. Dies soll im Folgenden aufgezeigt werden.

Die geplante A 20 würde den Fluss Oste queren. Die Oste ist einer der bedeutendsten Nebenflüsse linksseitig der Tideelbe in Niedersachsen. Sie ist ca. 150 km lang. Die Oste ist ein naturnaher Marschfluss. Sie ist im nordwestdeutschen Raum das einzige Fließgewässer mit nahezu durchgängig relativ guten Strukturgüteklassen. Die Oste ist der Gewässergüteklasse II (mäßig belastet) zuzuordnen und weist damit selbst im Unterlauf eine vergleichsweise gute Güteklasse auf.¹⁷² Um den von der Wasserrahmen-Richtlinie geforderten guten ökologischen Zustand zu erreichen, wurden im Rahmen eines Leitfadens Maßnahmenplanung Oberflächengewässer prioritäre Fließgewässer für Maßnahmen festgelegt. Die Oste ist der zweiten und dritten Priorität zugeordnet.¹⁷³

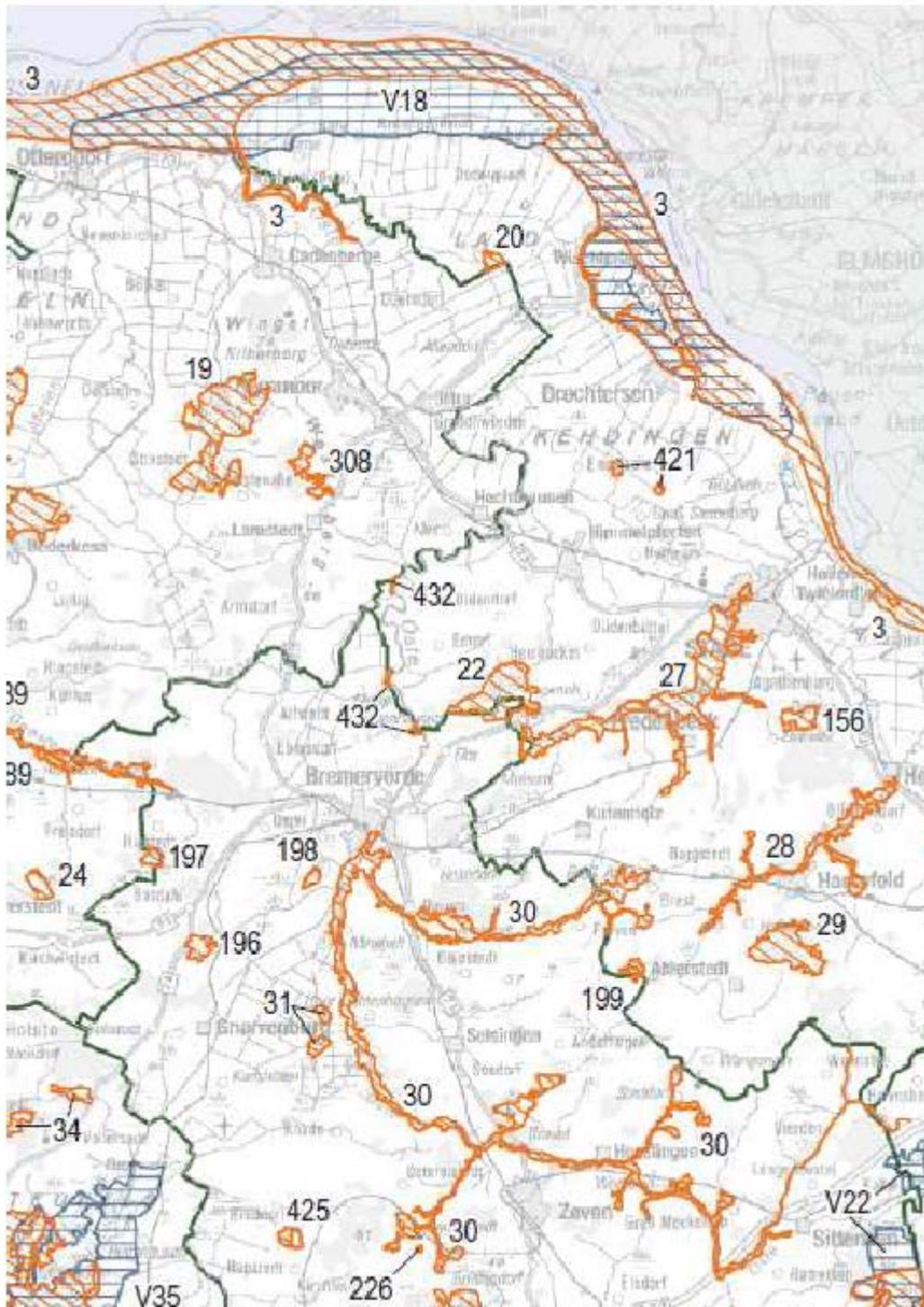
Die Oste ist im Oberlauf (FFH-Gebiet 2520-331 Oste mit Nebenbächen) und im Unterlauf als FFH-Gebiet ausgewiesen (FFH-Gebiet 2018-331 Unterelbe). Im Mittellauf sind drei voneinander entfernt gelegene Mäanderbögen als FFH-Gebiet ausgewiesen (FFH-Gebietes 2320-332 Osteschleifen zwischen Kranenburg und Nieder-Ochtenhausen).

Betrachtet man dieses zum FFH-Gebiet „Unterelbe“ zählende Gebiet im Unterlauf und das sich südlich an Bremervörde anschließende FFH-Gebiet 2520-331 „Oste mit Nebenbächen“, zeigt sich, dass der Schutz des dazwischen liegenden Bereichs der

¹⁷² Niedersächsisches Landesamt für Ökologie 2001: Gewässergütebericht 2000. Hildesheim

¹⁷³ NLWKN 2008: WRRRL Band 2, Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer, Teil A. Hannover

Oste nur durch die drei kleinen Teilgebiete des FFH-Gebietes 2320-332 „Osteschleifen zwischen Kranenburg und Nieder-Ochtenhausen“ repräsentiert wird. Eine systemübergreifende Betrachtung des Gewässers von der Quelle bis zur Mündung sowie der funktionale Zusammenhang der beiden Gebiete „Untere Elbe“ und „Oste mit Nebenbächen“ wird ausgeblendet. Der nachfolgende Kartenauszug stellt die Situation dar (siehe die niedersächsischen Gebietsnummern 3, 432 und 30):¹⁷⁴



¹⁷⁴ Ausschnitt aus: NLWKN 2008: Übersichtskarte 1:500.000 der Natura 2000-Gebiete in Niedersachsen. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, Heft 1/2008. Hannover

Alle drei FFH-Gebiete („Untere Elbe“, „Oste mit Nebenbächen“ und „Osteschleifen zwischen Kranenburg und Nieder-Ochtenhausen“) nennen als Erhaltungsziel Flussneunauge und Lachs, die beiden Gebiete „Untere Elbe und „Osteschleifen zwischen Kranenburg und Nieder-Ochtenhausen“ noch das Meerneunauge. Sowohl das FFH-Gebiet „Untere Elbe“ wie auch „Oste mit Nebenbächen“ nennen außerdem zahlreiche weitere Erhaltungsziele. Es gibt keinen sachlichen Grund dafür, dass für das FFH-Gebiet „Osteschleifen zwischen Kranenburg und Nieder-Ochtenhausen“ außer den drei genannten Fischarten keine weiteren Erhaltungsziele genannt sind. Zahlreiche der Erhaltungsziele der beiden anderen Gebiete kommen auch im Unterlauf der Oste vor.

Dies wird bestätigt durch die sogenannte Schattenliste der Umweltverbände. Die Schattenliste der Verbände enthält u. a. einen Gebietsvorschlag von 1999 „Untere Oste ab Bremervörde“, mit einer Größe von 258 ha (TK25-Nr. 2421-951).¹⁷⁵ Nachfolgend der Gebietsvorschlag (rote Linie etwa Lage Querungsbereich A 20):



¹⁷⁵ FFH-Gebietsvorschläge Landkreis Rotenburg (Wümme) der NABU-Kreisverbände Bremervörde-Zeven und Rotenburg (Wümme), Bearbeiter: Dipl.-Biol. Ludger Hellbernd, Stand 1999. Die Eintragung geht nur bis südlich Gräpel, weil sich die Karte nur auf den LK Rotenburg/Wümme bezieht und sich dort die Kreisgrenze zum LK Stade befindet. Der Vorschlag in der Schattenliste ging jedoch darüber hinaus.

Es gibt noch zahlreiche weitere fachliche Bewertungen, die der Oste durchgängig eine hohe Bedeutung zuweisen. Diese können wir bei Bedarf gerne zur Verfügung stellen.

Fakt ist, dass das FFH-Gebiet Osteschleifen falsch abgegrenzt ist und durchgängig hätte als FFH-Gebiet ausgewiesen werden müssen. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Die Oste ist Habitat für die Wiederansiedlung des europäischen Störs und unterliegt aus diesem Grund dem Schutz der FFH-Richtlinie. Gleichzeitig ergibt sich hieraus die Verpflichtung Deutschlands, die gesamte Oste als FFH-Gebiet auszuweisen. Auch dies unterstreicht, dass das FFH-Gebiet Osteschleifen falsch abgegrenzt ist.

Die Ermittlung der Gebiete in Phase I ist außerdem im Hinblick auf das Vorkommen mindestens des prioritären FFH-LRT 91E0* fehlerhaft. Das FFH-Gebiet Osteschleifen hätte wegen des Vorkommens dieses LRT gemeldet werden müssen, und es hätte der Unterlauf der Oste – jedenfalls in dem hier interessierenden Bereich – als Teil des FFH-Gebiets gemeldet werden müssen. Gemäß den Anforderungen in Phase 2 Ziffer 1 des Anhangs III der FFH-RL wird ein ermitteltes oder zu ermittelndes Gebiet, das einen prioritären LRT enthält, als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung angesehen. Die Fehlabbgrenzung wird also auch dadurch offensichtlich, dass das Land Niedersachsen seiner Ermittlungs- und der darauf fußenden Meldepflicht nicht nachgekommen ist. Bei Bedarf reichen wir die relevanten rechtlichen Begründungen und Zitate nach.

Aus dem oben Gesagten ergeben sich folgende Konsequenzen: Das FFH-Gebiet Osteschleifen ist falsch abgegrenzt. Somit beeinträchtigt die Planung der A 20 direkt durch Flächeninanspruchnahme und indirekt durch Immissionen ein FFH-Gebiet. Dies wurde in der Entwurfsplanung nicht erkannt. Damit wurde auch nicht erkannt, dass die gem. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (RL 92/43/EWG) gesetzlich vorgeschriebene Alternativenprüfung hätte vorgenommen werden müssen, was in der Entwurfsplanung ja auch nicht erfolgte. Da auch im BVWP keine Alternativenprüfung erfolgt, wird mit der Aufnahme der A 20 in den BVWP die strenge, nach der Habitatrichtlinie vorgeschriebene Alternativenprüfung verhindert.

Aus den benannten Gründen ist eine vertiefende Untersuchung der Null-Plus-Lösung jedoch dringend erforderlich. Detaillierte Ausarbeitungen zu diesem gesamten Sachverhalt stellen wir der EU-Kommission auf Wunsch gerne zur Verfügung.

2. Die Null-Plus-Lösung im „Feststellungsentwurf“ zu Abschnitt 1 der A 20 vom 28.4.2015

Der „Feststellungsentwurf“ zum Abschnitt 1 der geplanten A 20 enthält ebenfalls eine Kurzdarstellung der Null-Plus-Lösung als Alternative zur A 20. Hier geht es primär um die Bundesstraßen auf der westlichen Weserseite, auf welcher auch der betreffende Abschnitt der A 20 liegt. Diese Kurzdarstellung beruht auf der „Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20“, die in diesem Fall Bestandteil der veröffentlichten Planungsunterlagen ist (siehe dazu den folgenden Abschnitt 3).

Laut der Kurzdarstellung kommen die B 437, die B 211 und die B 212 grundsätzlich „für einen Ausbau in der Null-Plus-Variante als Alternative zur A 20 in Frage.“¹⁷⁶

Der Ausbau der B 437 wird dann allerdings mit folgender Begründung verworfen:

Ein bedarfsgerechter Ausbau der nördlich der geplanten A 20 liegenden B 437 ist auf Grund der abschnittswisen Lage innerhalb des Europäischen Vogelschutzgebietes „Marschen am Jadebusen“ auch abschnittsweise nicht zulässig.¹⁷⁷

Diese Begründung reicht indes nicht aus, um eine umfassende Alternativenprüfung zu unterlassen bzw. die B 437 als Alternative zu verwerfen, denn auch die A 20 führt abschnittsweise durch europäische Vogelschutzgebiete bzw. FFH-Gebiete.

Dazu zählen:

- DE 2517-331 „Teichfledermaus-Gewässer im Raum Bremerhaven/Bremen“
- DE 2616-331 „Dornebbe, Braker Sieltief und Colmarer Tief“
- DE 2024-391 „Mittlere Stör, Bramau und Bünzau“
- DE 2320-332 „Osteschleifen zwischen Kranenburg und Nieder-Ochtenhausen“, sofern der fachlichen Auffassung gefolgt wird, dass die drei Teilgebiete des FFH-Gebietes auch die dazwischen liegenden Gewässerabschnitte einschließen.

Hinzu kommt, dass sich ein Ausbau der B 437 in einem stark vorbelasteten Raum des Vogelschutzgebietes befände, während der Neubau der A 20 durch die o. g. FFH-Gebiete vollkommen unbelastete Natura 2000-Räume beträfe.

Der Umweltbericht zum BVWP konstatiert, dass in solchen Fällen Ausbauprojekte zu bevorzugen sind, da sie einen deutlich geringeren Umweltschaden mit sich bringen als Neubauprojekte:

Ausbaumaßnahmen finden durchweg in bereits vorbelasteten Bereichen statt. Aufgrund der vorhandenen Vorbelastung ist in Bezug auf Zerschneidungseffekte als auch auf Eingriffe in Naturschutzvorrangflächen davon auszugehen, dass Ausbauprojekte eine gegenüber Neubauprojekten deutlich reduzierte Eingriffserheblichkeit aufweisen.¹⁷⁸

Dem Umweltbericht zum BVWP ist zu entnehmen, dass die Natura 2000-Gebietskulisse sowohl FFH-Gebiete als auch Europäische Vogelschutzgebiete beinhaltet.¹⁷⁹ In der umwelt- und naturschutzfachlichen Bewertung werden die Auswirkungen von Projekten des BVWP auf diese Gebiete als nicht-monetarisierte Kriterien erfasst. Nach den betreffenden Angaben im Projektdossier zur A 20 nimmt diese Autobahn Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung in der Größe von 1,6 ha in Anspruch bzw. beeinträchtigt sie. Dies wird als mittlere Umweltbetroffenheit gewertet. Eine hohe Umweltbetroffenheit liegt laut Projektdossier jedoch im zweiten Bewertungskriterium vor, das die erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-

¹⁷⁶ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 45

¹⁷⁷ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 45

¹⁷⁸ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 35

¹⁷⁹ BMVI: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016, S. 23

Gebieten erfasst: Bei der A 20 ist eine erhebliche Beeinträchtigung von vier Natura 2000-Gebieten nicht ausgeschlossen.¹⁸⁰

Dies soll an folgenden Beispielen verdeutlicht werden:

- Die vorgesehene Trasse quert das FFH-Gebiet „Teichfledermaus-Gewässer im Raum Bremerhaven/Bremen“, Gebietsnummer DE 2517-331. Ausweislich der FFH-Verträglichkeitsprüfung aus dem Jahr 2007 im Raumordnungsverfahren werden nach grober Berechnung 1.000 m² Auenwaldbestand des prioritären Lebensraumtyps LRT 91E0* in Anspruch genommen. Der Gesamtbestand des LRT 91E0* in dem FFH-Gebiet beträgt 1 ha, so dass dies 10 % der Gesamtfläche wären. Damit liegt die erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets im Rahmen der Gesamttrassierung vor.

In dem FuE-Vorhaben „Fachinformationssystem und Fachkonvention zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP“¹⁸¹ wird dargestellt, unter welchen Voraussetzungen die Beeinträchtigung eines FFH-LRT als erheblich zu werten ist. Aus dieser Darstellung geht hervor, dass die Schwelle zwischen 100 und 1.000 m² liegt, je nach Größe des LRT in dem betreffenden FFH-Gebiet. Im hier vorliegenden Fall ist der relative Verlust jedoch deutlich größer als 1 %, nämlich 10 %. Damit gilt eine maximale Unerheblichkeitsschwelle von 100 m², die deutlich überschritten wird.

Selbst wenn es im Zuge der Planung gelingen sollte, die Beeinträchtigung der Fläche des LRT 91E0* bei der Querung der Lune noch zu reduzieren, ist mit großer Sicherheit davon auszugehen, dass es nicht zu einer Reduzierung unter 100 m² kommen wird. Damit steht jedoch zum derzeitigen Stand der Prüfung fest, dass mit einer erheblichen Beeinträchtigung eines prioritären LRT innerhalb eines FFH-Gebietes gerechnet werden muss.

- Nach bisherigem Kenntnisstand ist eine Umlegung des FFH-Gebietes DE 2616-331 „Dornebbe, Braker Sieltief und Colmarer Tief“ geplant. Damit sind erhebliche Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele des FFH-Gebietes verbunden, die ein unüberwindbares Hindernis darstellen.
- Im Teilprojekt 5 der A 20 werden zwei FFH-Gebiete von der Planung tangiert, nämlich das FFH-Gebiet DE 2519-301 „Wollingster See mit Randmoor“ und das FFH-Gebiet DE 2519-331 „Malse“. Ein drittes FFH-Gebiet (DE 2518-301 „Silbersee, Laaschmoor, Bülter See, Bülter Moor“) ist womöglich über die Beeinträchtigung von Funktionsbeziehungen der Anhang-IV-Art Große Moosjungfer mit dem FFH-Gebiet DE 2519-301 „Wollingster See mit Randmoor“ betroffen. Ein weiteres FFH-Gebiet (DE 2418-331 „Niederung von Geeste und Grove“) ist möglicherweise über die Beeinträchtigung von Funktionsbeziehungen des Schwarzstorches mit dem FFH-Gebiet DE 2519-331 „Malse“ betroffen.

Ausweislich der Darstellung der Vertreterin der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr bei der Antragskonferenz zum Abschnitt 5

¹⁸⁰ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.8. Identische Angaben finden sich auch in der ursprünglichen Version des PRINS.

¹⁸¹ Lambrecht / Trautner, Fachinformationssystem und Fachkonventionen, Juni 2007

am 15.11.2012 in Bremervörde ist noch nicht geklärt, wie die Funktionsbeziehung für die Große Moosjungfer zwischen den FFH-Gebieten „Wollingster See und Randmoor“ einerseits und „Silbersee, Laaschmoor, Bülter See, Bülter Moor“ andererseits bewältigt werden soll. Damit zeigt sich, dass weder eine Beeinträchtigung von FFH-Gebieten noch artenschutzrechtliche Verbotstatbestände hinreichend ausgeschlossen werden können.

- Bei dem FFH-Gebiet DE 2322-331 „Wasserkruger Moor und Willes de“ kann in der FFH-Vorprüfung im Raumordnungsverfahren nicht ausgeschlossen werden, dass die Wechselbeziehungen der charakteristischen Arten, insbesondere Kreuzotter und Moorfrosch, zwischen den beiden Teilbereichen des FFH-Gebietes durch die Zerschneidungswirkung der Trasse erheblich beeinträchtigt werden. Die Aussage, dass unter Verwendung von Querungshilfen und Leiteinrichtungen für Amphibien und Reptilien die Zerschneidungswirkungen auf ein unerhebliches Maß gesenkt werden können, kann ohne Beschreibung der Maßnahme und ohne Kenntnis der Bauweise der geplanten A 20 zum jetzigen Zeitpunkt nicht getroffen werden. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass für das FFH-Gebiet „Wasserkruger Moor und Willes Heide“ keine erheblichen Auswirkungen verbleiben.

Des Weiteren können Beeinträchtigungen durch Eintrag von Feinstaub, Stickstoff oder Lärm sowie durch Beseitigung außerhalb der FFH-Gebiete gelegene Nahrungsgebiete charakteristischer Arten (Beeinträchtigung von Funktionsbeziehungen) oder durch Unterbrechung der Kohärenz bislang nicht ausgeschlossen werden für die folgenden FFH-Gebiete:

- DE 2519-301 „Wollingster See mit Randmoor“
- DE 2519-331 „Malse“
- DE 2518-301 „Silbersee, Laaschmoor, Bülter See, Bülter Moor“
- DE 2418-331 „Niederung von Geeste und Grove“
- DE 2322-331 „Wasserkruger Moor und Willes Heide“
- DE 2713-332 „Garnholt“
- DE 2421-331 „Hohes Moor“
- DE 2222-321 „Wettersystem in der Kollmarer Marsch“
- DE 2024-392 „Moore der Breitenburger Niederung“

Aus den genannten Beispielen ergeben sich folgende Konsequenzen: Einerseits können sich unüberwindliche Hindernisse auf der geplanten A 20-Trasse befinden. Andererseits kann es sein, dass die zentral auf der behaupteten Unberührtheit von FFH-Gebieten beruhende Trassenwahl falsch und nicht mehr vertretbar ist.

Fest steht in jedem Fall, dass eine ernstzunehmende Alternativenprüfung die Umweltauswirkungen der A 20 und die Umweltauswirkungen der Null-Plus-Lösung auch und gerade auf Naturschutzvorrangflächen von herausragender Bedeutung gegeneinander hätte abwägen müssen. Dies ist unterblieben.

Das Erfordernis einer solchen Alternativenprüfung wird durch die Europäische Kommission bestätigt:

Im Rahmen der Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Westumfahrung Halle¹⁸² legt die Kommission dar, welche Anforderungen an eine Alternativenprüfung vorzunehmen sind. Im Fall der Westumfahrung Halle hatte die Planfeststellungsbehörde die Alternativenprüfung lediglich in einem sog. Planungskorridor zugelassen und damit die Prüfung weiterer Alternativen außerhalb dieses Planungskorridors ausgeschlossen. Grund hierfür war die Auffassung der Behörde, dass außerhalb des Planungskorridors zum einen die verkehrlichen Ziele nicht verwirklicht werden können und zum anderen sich dort weitere FFH-Gebiete befänden, so dass aus Gründen des Habitatschutzes eine vorzugswürdige Alternative außerhalb des Planungskorridors nicht bestehen würde. Die Kommission kritisiert diese Herangehensweise und stellt zunächst dar, dass bei genauerer Untersuchung auch ein Trassenverlauf zwischen FFH-Gebieten möglich sei, was zwar zu Abstrichen bei der Zielerreichung führen würde, aber jedenfalls geprüft werden müsse. Damit macht die Kommission deutlich, dass allein mit der Begründung einer verringerten Verwirklichung der Planungsziele Planungsalternativen nicht ausgeschlossen werden dürfen, sofern diese grundsätzlich denkbar sind.

Die Kommission verweist außerdem darauf, dass im Rahmen der Abweichungsprüfung grundsätzlich die Null-Option mit geprüft werden muss. Diese Null-Option bedeutet, dass trotz der Festlegung einer Autobahn im Bedarfsplan überprüft werden muss, ob diese verwirklicht wird. Der sich aus dem Bedarfsplan ergebende Planungsauftrag für die Bundesländer spielt im Rahmen des Habitatschutzrechtes keine Rolle. Hinsichtlich der Null-Option wird damit auch die gesetzliche Bedarfsfeststellung durch den Bedarfsplan wiederum in Frage gestellt.

Gegenstand der Null-Option ist nicht nur die Frage des Nichtbaus der Autobahn, sondern auch die Frage der Verkehrsträgeralternativenplanung. Wenn sich durch Verbesserung, partielle Neuanlegung und Ausbau von Verkehrsträgeralternativen die verkehrlichen Ziele der Autobahn in ähnlicher Weise, wenngleich auch mit Abstrichen, auf der anderen Seite aber auch mit ökologischen Vorteilen erreichen lassen, dann ist diese Prüfung im Rahmen der Abweichungsprüfung nach Habitatschutzrecht ebenfalls vollständig durchzuführen.

Abgesehen von der B 437 stellt der Ausbau der Bundesstraßen B 211 und B 212 eine mögliche und umsetzbare Alternative zur A 20 dar, wie die NLStBV in ihrer Kurzdarstellung schreibt:

Die Untersuchungen für die südlich der geplanten A 20 verlaufende B 211 bzw. B 212 haben gezeigt, dass ein Ausbau auf den dreistreifigen Querschnitt RQ 11,5+ gemäß RAL mit alternierend angeordneten Überholfahrstreifen in großen Teilen der Streckenabschnitte technisch umsetzbar ist. Hierbei wurden die bereits realisierte OU Loyerberg und die planfestgestellte OU Mittelort-Brake berücksichtigt.¹⁸³

Diese Alternative wird mit dann jedoch ebenfalls verworfen. Als Begründung wird die prognostizierte Verkehrsbelastung angeführt:

¹⁸² Schreiben der Kommission vom 28.9.2012 an den Botschafter der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der europäischen Union, Az. ENV SL/AJ/fl Ares (2012) 1138199

¹⁸³ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 45

Die im Rahmen der Null-Plus-Variante durchgeführten Verkehrsuntersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die prognostizierten Verkehrsbelastungen der B 211/B 212 die Kapazität der Verkehrsanlage deutlich überschreiten.¹⁸⁴

Weitere Möglichkeiten eines Ausbaus der Bundesstraßen B 211 und B 212 werden kurz skizziert, bevor die Null-Plus-Lösung insgesamt verworfen wird:

Die Null-Plus-Variante stellt aus verkehrlicher Sicht unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich keine Alternative zum gesetzlich festgeschriebenen Neubau der A 20 dar.¹⁸⁵

Diese von der NLStBV angeführten Begründungen sind ebenso unzutreffend wie hinfällig. Sie reichen in keiner Weise aus, um das Unterbleiben einer neuerlichen Prüfung der Null-Plus-Lösung als Alternative zur A 20 im Zuge der Neuauflistung des BVWP 2030 zu rechtfertigen. Gemessen an den Anforderungen, die FFH-RL sowie Vogelschutz-RL an die Alternativenprüfung bei erheblichen Beeinträchtigungen stellen, ist der Ausschluss der weiteren Untersuchungen zur Null-Plus-Variante rechtlich unzulässig. Aus den vorangestellten Zitaten der NLStBV ist ersichtlich, dass die Null-Plus-Variante gerade aus verkehrlichen Gründen ausscheiden soll. Eine i. S. d. Art. 6 Abs. 4 der FFH-RL und Art. 4 der Vogelschutz-RL vorzunehmende Alternativenprüfung muss gerade darauf abstellen, ob Alternativen bestehen, die die Planziele trotz gegebenenfalls hinnehmbarer Abstriche auch erreichen. In diesem Fall ist eine Alternative vorzugswürdig, wenn sich mit ihr die Planungsziele an einem nach dem Schutzkonzept der FFH-RL günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffintensität verwirklichen lassen. Eine dahingehende Abwägung der in Betracht kommenden Null-Plus-Lösung aus naturschutzfachlichen Gründen ist jedoch erkennbar nicht vorgenommen worden. Des Weiteren ist die fehlerhafte Alternativenprüfung auch deswegen anzunehmen, da Art. 6 Abs. 4 FFH-RL gerade die Abwesenheit von Alternativen erfordert, was durch die vorhandene Null-Plus-Lösung gerade nicht angenommen werden kann. In Bezug auf die rechtlichen Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL sei an dieser Stelle nochmals auf die Ausführungen unter Punkt II.5.2.2. dieser Beschwerde hingewiesen. Aufgrund der beschriebenen fehlerhaften Alternativenprüfung steht der Beschwerdeführer hier auf dem Standpunkt, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der FFH-RL in Hinsicht auf den Abschnitt 1 der A20 ebenfalls nicht nachkommt.

3. Die „Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20“ vom 28.4.2015

Diese Untersuchung ist Bestandteil der öffentlich einsehbaren Planungsunterlagen zu Abschnitt 1 der A 20. Sie wurde von der NLStBV vorgelegt.

Die NLStBV beginnt ihre Untersuchung mit dem nun schon hinlänglich bekannten Hinweis darauf, dass die A 20 im alten Bedarfsplan als Projekt des „Weiteren Bedarfs“ enthalten war.¹⁸⁶ Diese Bedarfseinstufung ist für das Erfordernis einer Alternativenprüfung im Rahmen der Neuauflistung des BVWP 2030 indes vollkommen unerheblich, wie oben dargelegt wurde.

¹⁸⁴ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 45

¹⁸⁵ NLStBV: Feststellungsentwurf, Abschnitt 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015, S. 46

¹⁸⁶ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 6

Ziel der NLStBV ist es, zu untersuchen, „ob mit einer sogenannten Null-Plus-Lösung die verfolgten Ziele der A 20 erreicht werden können.“ Die Null-Plus-Lösung definiert sie als „Verzicht eines Neubaus der A 20 in Verbindung mit dem Ausbau von vorhandenen Straßenzügen und den Neubau von z. B. lokalen Ortsumgehungen.“¹⁸⁷

Die Untersuchung widmet sich den Bundesstraßen B 437, B 211 und B 212 auf der westlichen Weserseite. Die Bundesstraßen auf der östlichen Weserseite sind kein Gegenstand ihrer Betrachtung. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, „dass die mit der A 20 verfolgten Ziele mit einer Null-Plus-Variante nicht erreicht werden können.“¹⁸⁸

Auch diese Darstellung der Null-Plus-Lösung ist inakzeptabel, kommt zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen und beruht auf einer verfälschten bzw. veralteten Datenbasis.

Inakzeptabel ist die Untersuchung, da sie von einer falschen Grundhypothese ausgeht.

Sie klammert die Bundesstraßen östlich der Weser von vornherein aus ihrer Betrachtung aus, indem sie sich auf den „Feststellungsentwurf“ zu Abschnitt 6 der A 20 vom 21.9.2012 beruft. Dieser ist jedoch ungenügend und erfüllt die gesetzlichen Anforderungen an eine Alternativenprüfung laut SUP-Richtlinie bzw. UVPG nicht, wie oben dargelegt wurde.

Unter Berufung auf diese ungenügende Alternativenprüfung hinsichtlich der Bundesstraßen auf der östlichen Weserseite stellt die Untersuchung der Null-Plus-Lösung auf der westlichen Weserseite ihre tragende Grundhypothese auf. Diese lautet, dass die A 20 auf der östlichen Weserseite schon realisiert sei:

*Für den östlichen Streckenabschnitt zwischen der A 27 und der Elbquerung bei Drochtersen ist ein durchgängiger Ausbau der Bundesstraßen 71 und 74 auf Grund der Vielzahl von Ortslagen nicht möglich. Weitergehende Untersuchungen wurden aus diesem Grunde verworfen. Somit wird für den Bereich zwischen der A 27 und der Elbquerung bei Drochtersen eine mittelfristige Realisierung der A 20 mit den resultierenden verkehrlichen Wirkungen angenommen.*¹⁸⁹

Neben dem auch hier wieder falsch definierten Bezugsfall – er setzt den Elbtunnel, der Bestandteil der A 20 ist, als realisiert voraus und bildet damit keineswegs die zukünftige Verkehrsbelastung ohne die A 20 ab, obgleich die NLStBV das wiederholt behauptet¹⁹⁰ – spielt die Untersuchung entsprechend ihrer Grundhypothese folgende Planfälle durch:

- Planfall 5 geht davon aus, „dass die östlich der Weser liegenden Abschnitte 4 bis 7 (zwischen A 27 und Drochtersen) der A 20 einschließlich Elbquerung unter Verkehr sind“, während die westlich der Weser liegenden Abschnitte der A

¹⁸⁷ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 6

¹⁸⁸ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 60

¹⁸⁹ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 6

¹⁹⁰ Vgl. z. B. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 32, S. 34 und SSP Consult: Verkehrsuntersuchung A 20, Ergänzung zur Nullplus-Variante, September 2014, S. 2

20 nicht gebaut werden und auch die vorhandenen Bundesstraßen B 437, B 211 und B 212 nicht ausgebaut werden.¹⁹¹

- Weitere Planfälle gehen ebenfalls davon aus, dass die A 20 östlich der Weser (Abschnitte 4 bis 7) inklusive Elbtunnel bereits fertig gestellt und in Betrieb ist. Im Unterschied zu Planfall 5 sehen diese Planfälle 6¹⁹², 6a¹⁹³ und 6b¹⁹⁴ verschiedene Ausbaumöglichkeiten der B 211/B 212 vor. Ein Ausbau der B 437 wird „nicht näher [...] verfolgt.“¹⁹⁵

Somit wird diese Untersuchung den Anforderungen an eine umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Alternativen nicht gerecht. Die Untersuchung kennt keinen Bezugs- oder Planfall, in dem es eine echte Null-Plus-Lösung mit der Einbeziehung aller Bundesstraßen und ohne die teilweise Realisierung der A 20 gibt.

Nicht nachvollziehbar sind die Ergebnisse der Untersuchung, da ihre Begründungen mangelhaft und hinfällig sind und da sie die Anforderungen an eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung vernünftiger Alternativen nicht erfüllen. Dies wird im Folgenden detailliert aufgezeigt.

Die Bundesstraße 437 in der Untersuchung der NLStBV

Die Untersuchung der NLStBV nimmt eine Analyse der B 437 vor, bei welcher die Straße in Abschnitte eingeteilt und bewertet wird:¹⁹⁶

- 3 Abschnitte werden als „wenig sensibel“ beurteilt.
- 5 Abschnitte werden als „sehr sensibel“ beurteilt, da die B 437 bzw. angrenzende Flächen der B 437 an oder im Vogelschutzgebiet „Marschen am Jadebusen“ liegen.
- 3 Abschnitte werden als „sehr sensibel“ beurteilt, da es sich um Ortsdurchfahrten – Schweiburg, Diekmannshausen und Varel – handelt.

Die NLStBV kommt zu dem Ergebnis, dass der Ausbau der B 437 „nicht ernstlich in Betracht“ komme und dass er „nicht eindeutig vorzugswürdig sowie rechtlich nicht umsetzbar“ sei. Dementsprechend hat die NLStBV diese Alternative zur A 20 verworfen und nicht näher [...] verfolgt“.¹⁹⁷

Als Begründung führt die NLStBV im Wesentlichen folgende Punkte an:

- Der Ausbau der B 437 bringe einen Eingriff in das Vogelschutzgebiet „Marschen am Jadebusen“ mit sich.

Dazu schreibt die NLStBV folgendes:

¹⁹¹ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 38

¹⁹² vgl. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 50

¹⁹³ vgl. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 52

¹⁹⁴ vgl. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 54

¹⁹⁵ vgl. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31

¹⁹⁶ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 10-19

¹⁹⁷ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31

*Die B 437 kreuzt das Vogelschutzgebiet an zwei Stellen jeweils auf einer Länge von ca. 2 km. Auf weiteren 4 km verläuft die B 437 in direkter Nachbarschaft zum Vogelschutzgebiet. Entsprechend der europäischen Bedeutung unterliegen diese Flächen dem europarechtlichen Schutz der FFH-Richtlinie. Ein Ausbau der Bundesstraße würde zu Eingriffen in das Vogelschutzgebiet führen. Weiterhin führt für den Bereich Hohenberge eine richtlinienkonforme Kurvenabflachung zu weiteren Eingriffen in das Vogelschutzgebiet. Die B 437 verläuft im Bestand durch die Ortschaft Diekmannshausen. Bei einer Null-Plus-Variante ist hier ein Neubau einer Ortsumgehung auf Grund der Bebauungssituation nur auf der Südseite möglich. Die Neubaustrecke würde fast auf gesamter Länge im Vogelschutzgebiet liegen und erhebliche Eingriffe nach sich ziehen.*¹⁹⁸

Diese Argumentation ist hinfällig, da auch der Bau der A 20 mit ganz erheblichen Eingriffen in Schutzgebiete verbunden ist und da ein abwägender Vergleich zwischen den durch die Null-Plus-Lösung bewirkten und den durch die A 20 bewirkten Eingriffen, der den FFH-RL sowie der Vogelschutz-RL an eine Alternativenprüfung gerecht wird, nicht vorgenommen worden ist. Hierzu verweisen wir auf unsere obigen Erläuterungen. Besonders sei hier nochmals daraufhin gewiesen, dass die Anforderungen an den Ausschluss von Alternativen in dem Maß steigen, in dem sie geeignet sind, die Ziele des Plans zu verwirklichen, ohne zu offensichtlichen – ohne vernünftigen Zweifel – unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen zu führen.¹⁹⁹ Dies erfordert eine Abwägung der durch die Alternative und das beantragte Projekt hervorgerufenen Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten. Dies ist vorliegend jedoch nicht vorgenommen worden, da die hervorgerufenen Beeinträchtigungen der Alternative (Null-Plus-Lösung) und dem beantragten Vorhaben (Neubau der A 20) gerade nicht verglichen und bewertet wurden.

- Ohne die A 20 seien die Ortsdurchfahrten Schweiburg, Diekmannshausen und Varel der zukünftigen Verkehrssituation nicht gewachsen. Die A 20 sei notwendig, um diese Ortsdurchfahrten vom Verkehr zu entlasten:

*Die geplante A 20 wird das Verkehrsaufkommen bündeln und somit die Belastungen auf den Bundesstraßen B 437 und B 211/B 212 sowie auf den zugehörigen Ortsdurchfahrten nachhaltig senken.*²⁰⁰

In Varel sei, so die NLStBV, „eine großräumige Ortsdurchfahrt erforderlich“, falls die A 20 nicht gebaut werde. Dann allerdings heißt es, dass „eine mögliche Ortsumfahrung Varel“ für die Null-Plus-Lösung „keine weitere Rolle“ spiele, „da ein durchgängiger anbaufreier Ausbau der B 437 nicht umsetzbar“ sei.“²⁰¹

Dieses Argument ist zum einen hinfällig, da eine Ortsumgehung Varel als Projekt des „Weiteren Bedarfs mit Planungsrecht“ bereits im BVWP 2030 und damit auch im verabschiedeten „Sechsten Gesetz zur Änderung des Fern-

¹⁹⁸ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31

¹⁹⁹ vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 43 m.w.N.

²⁰⁰ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 59

²⁰¹ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31 und S. 42

straßenausbaugesetzes“ enthalten ist.²⁰² Die Umweltbetroffenheit dieser Orts-
umfahrung wird als „mittel“ bewertet, während die A 20 das umweltschädlichste
Projekt des gesamten BVWP ist. Zum anderen ist das Argument hinfällig,
da es auf der nicht haltbaren Argumentation des Eingriffs in Schutzgebiete be-
ruht, siehe oben.

Auch im Hinblick auf die Ortsdurchfahrten in Schweiburg und Diekmannshau-
sen ist die Argumentation der NLStBV hinfällig, da sie von verfälschten Zahlen
ausgeht. Dies macht eine Gegenüberstellung der „Verkehrsuntersuchung“, auf
welche die NLStBV sich beruft,²⁰³ mit den aktuellen Angaben aus dem BVWP
2030²⁰⁴ deutlich:

Verkehrsbelastung der Ortsdurchfahrten (B 437)	Schweiburg	Diekmannshausen
Bezugsfall, SSP 2014		
Kfz/DTV	8.000	7.600
Schwerverkehr (SV)/DTV	2.350	1.730
Planfall 4 (= vollständige A 20 gebaut), SSP 2014		
Kfz/DTV	2.600	4.200
SV/DTV	280	380
Differenz Bezugsfall – Planfall, SSP 2014		
Kfz/DTV	-5.400	-3.400
SV/DTV	-2.070	-1.350
Bezugsfall, BVWP 2030		
Kfz/DTVw	8.000	8.000
SV/DTVw	2.000	2.000
Planfall, BVWP 2030		
Kfz/DTVw	7.000	keine Angabe
SV/DTVw	2.000	2.000
Differenz Bezugsfall – Planfall, BVWP 2030		
Kfz/DTVw	-1.000	Belastungszunahme
SV/DTVw	0	0

Die „Verkehrsuntersuchung“, auf welcher die Aussagen der NLStBV beruhen,
geht davon aus, dass die A 20 die Ortsdurchfahrt in Schweiburg um 5.400
Kfz/Tag und die Ortsdurchfahrt in Diekmannshausen um 3.400 Kfz/Tag entlas-
ten werde. Eine besonders große Entlastungswirkung wird der A 20 hinsicht-
lich des Lkw-Verkehrs zugewiesen: Mit der A 20 sollen durch Schweiburg nur
noch 280, durch Diekmannshausen nur noch 380 Lkw pro Tag fahren.

Ein ähnliches Bild zeichnet auch die aktuelle Verkehrsuntersuchung von SSP
im Auftrag der NLStBV aus September 2016. Demnach soll die Ortsdurchfahrt
Schweiburg um 7.500 Kfz/Tag, die Ortsdurchfahrt Diekmannshausen um 3.900
Kfz/Tag entlastet werden. Mit der A 20 sollen durch Schweiburg nur noch 480
Lkw/Tag, durch Diekmannshausen nur noch 470 Lkw/Tag fahren.²⁰⁵

²⁰² BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 119; BMVI: PRINS, Projekt B 437 OU Varel; Bundes-
rat, Drucksache 434/16, 12.8.2016, S. 29; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016, S. 44

²⁰³ SSP Consult: Verkehrsuntersuchung A 20, Ergänzung zur Nullplus-Variante, September 2014, Abb. 1a, 2a, 2e

²⁰⁴ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.5. Identische Angaben finden sich auch in der ur-
sprünglichen Version des PRINS.

²⁰⁵ SSP Consult: Fortschreibung der Verkehrsuntersuchung, September 2016, Abb. 4a, 14a, 15b

Verkehrsbelastung der Ortsdurchfahrten (B 437)	Schweiburg	Diekmannshausen
Bezugsfall, SSP 2016		
Kfz/DTV	11.600	8.700
SV/DTV	1.960	1.300
Planfall K5, SSP 2016		
Kfz/DTV	4.100	4.800
SV/DTV	480	470
Differenz, SSP 2016		
Kfz/DTV	-7.500	-3.900
SV/DTV	-1.480	-830
Bezugsfall, BVWP 2030		
Kfz/DTVw	8.000	8.000
SV/DTVw	2.000	2.000
Planfall, BVWP 2030		
Kfz/DTVw	7.000	keine Angabe
SV/DTVw	2.000	2.000
Differenz, BVWP 2030		
Kfz/DTVw	-1.000	Belastungszunahme
SV/DTVw	0	0

Der BVWP 2030 kommt jedoch zu gänzlich anderen Zahlen als die Verkehrsuntersuchungen der NLStBV: Durch die A 20 wird lediglich die Ortsdurchfahrt Schweiburg geringfügig vom Pkw-Verkehr entlastet. Hinsichtlich des Schwerverkehrs ist laut BVWP 2030 weder in Schweiburg noch in Diekmannshausen eine Entlastung zu erwarten: Im Planfall – also „mit A 20“ – fahren genau so viele Lkw durch diese beiden Orte wie im Bezugsfall, also „ohne A 20“. Es bleibt in beiden Fällen bei 2.000 Lkw täglich. Die Wirkung der A 20 liegt bei Null.

- Bei einem Ausbau der B 437 sei „eine neue Erschließung der landwirtschaftlichen Flächen sowie der bebauten Flächen erforderlich.“ Deshalb sei eine zusätzliche Neuentwicklung eines umfangreichen Ersatzwege- und Erschließungsstraßennetzes notwendig, „was nahezu auf dem gesamten Streckenabschnitt beidseitige parallele oder rückwärtige Ersatzwege/-straßen erforderlich“ mache.²⁰⁶

Dieses Argument ist hinfällig, da der Bau der rund 120 km langen niedersächsischen A 20-Trasse ebenfalls Ersatzwege und Erschließungsstraßen erfordert – und zwar in erheblichem Umfang –, und da ein abwägender Vergleich zwischen der Null-Plus-Lösung und der A 20, welcher den Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie entspricht, nicht vorgenommen worden ist.

- Die Bestandsbebauung, die teilweise sehr nahe an der B 437 liegt, sei „im Zuge des Ausbaus vor Lärmimmissionen zu schützen.“²⁰⁷

Auch dieses Argument ist hinfällig, da der Bau der A 20 ebenfalls umfangreiche Lärmschutzmaßnahmen erforderlich macht und da ein abwägender Ver-

²⁰⁶ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31

²⁰⁷ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31

gleich zwischen der Null-Plus-Lösung und der A 20, welcher den Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie entspricht, nicht vorgekommen worden ist. Hinzu kommt, dass es sich bei den betroffenen Ortschaften um sehr kleine Dörfer handelt, also nur eine geringe Einwohnerzahl durch Lärm belastet wird.

- Die B 437 verlaufe „auf wenig tragfähigem Baugrund“, was „eine Querschnittsverbreiterung technisch schwierig“ mache.²⁰⁸

Dieses Argument ist hinfällig, weil auch die insgesamt sieben Abschnitte der niedersächsischen A 20 über weite Strecken durch Gebiete mit wenig tragfähigem Baugrund verlaufen, also durch Marsch- und Mooregebiete: Die Abschnitte 2, 3 und 4 liegen ganz oder teilweise in der Weser- und Jademarsch, der Abschnitt 6 zu großen Teilen in der Osteniederung, der Abschnitt 7 in der Elbmarsch.²⁰⁹ Die verbleibende Strecke der A 20 liegt in der oldenburgisch-ostfriesischen bzw. in der Stader Geest. In den Geestbereichen „wechseln die Baugrundverhältnisse [...] häufig kleinräumig“,²¹⁰ auch hier gibt es also Anteile von Moorböden. Der Abschnitt 1 auf der oldenburgisch-ostfriesischen Geest ist beispielsweise ca. 13 km lang. Auf ca. 6,8 km – also auf der Hälfte dieser Strecke – finden sich Bereiche mit Moorböden. Diese sind überwiegend zwischen 0,5 und 1,5 m mächtig, in Teilbereichen auch bis zu 2 m und über 2 m. In der Weser- und Jademarsch, die von den Abschnitten 2, 3 und 4 der A 20 durchquert wird, liegen Moormächtigkeiten von bis zu 15 m vor.²¹¹ Insgesamt führen ca. 50 km der rund 120 km langen niedersächsischen A 20-Trasse durch Mooregebiete und insgesamt ca. 80 km durch organische Böden, also Moor einschließlich organischer Marschböden.

Diesen Baugrund beschreibt die NLStBV wie folgt:

Die im Bereich der Marsch in großer Mächtigkeit anstehenden organischen Weichschichten aus Klei und Torf stellen einen stark kompressiblen und gering scherfesten und somit wenig tragfähigen Baugrund dar. Infolge der erforderlichen Dammschüttungen im Bereich der Autobahntrasse und der teilweise großen Schütthöhe für die Rampen im Bereich der Anschlussstellen sowie der Anschlussrampen der Überführungsbauwerke ist mit sehr großen und aufgrund des Konsolidierungsverhaltens der Weichschichten lang anhaltenden Setzungen zu rechnen. Darüber hinaus werden die Standsicherheit der Dammböschungen und damit die erforderlichen Böschungsneigungen und zulässigen Schütthöhen in starkem Maße von der Anfangsscherfestigkeit der organischen Weichschichten bestimmt. [...] Nach den uns bisher vorliegenden Ergebnissen der Baugrundaufschlüsse sowie von Feld- und Laborversuchen ist von einer bereichsweise sehr geringen Anfangsscherfestigkeit der organischen Weichschichten auszugehen. Darauf weist auch

²⁰⁸ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 20

²⁰⁹ NLStBV: Neubau der A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Darstellung möglicher Bauverfahren, 4.2.2013, S.

5

²¹⁰ NLStBV: Neubau der A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Darstellung möglicher Bauverfahren, 4.2.2013, S.

6

²¹¹ NLStBV: Neubau der A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Darstellung möglicher Bauverfahren, 4.2.2013, S.

6

*die selbst mit leichten Fahrzeugen nur stark eingeschränkte Befahrbarkeit der Flächen hin.*²¹²

Um den ausgesprochen problematischen Baugrund der Marschgebiete im Überschüttverfahren für eine Autobahntrasse durchgängig tragfähig zu machen, veranschlagt die NLStBV einen Zeitraum von „mehreren Jahrzehnten“:

*Die in der Trasse vorhandenen bereichsweise stark unterschiedlichen Weichschichtmächtigkeiten haben Konsolidierungszeiten zur Folge, die zwischen ca. 5 Jahren und mehreren Jahrzehnten liegen.*²¹³

Auch zu diesem Punkt ist ein abwägender Vergleich zwischen der Null-Plus-Lösung und der A 20, welcher den Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie entspricht, nicht vorgenommen worden. Dies ist umso gravierender, als der durch den Neubau von Straßen verursachte Verlust an Moorflächen bzw. die verursachte Störung des Wasserhaushaltes erhebliche Auswirkungen auf die CO₂-Speicherkapazität der Moorböden hat. Beim Neubau einer Autobahn mit einer Trassenbreite von mindestens 50 m muss über weite Strecken ein vollkommen neues Wasserführungssystem errichtet werden. Beim Ausbau einer vorhandenen Straße um ca. 5 m wäre der Eingriff erheblich geringer und würde zudem ausschließlich bereits vorbelastete Bereiche betreffen.

Die Bundesstraßen B 211 und B 212 in der Untersuchung der NLStBV

Neben der B 437 nimmt die Untersuchung der NLStBV auch die Bundesstraßen B 211 und B 212 in den Blick. Die Analyse dieser Straßen führt zu dem Ergebnis, dass rund 90% der gesamten Strecke „wenig sensibel“ sind:

*90,4 % des betrachteten Streckenabschnittes der B 211/B 212 zwischen dem Autobahnkreuz Oldenburg-Nord und dem Knotenpunkt B 212/B 437 – Abzweig Wesertunnel [sind] für einen Ausbau als wenig sensibel einzustufen.*²¹⁴

Aufgrund dieses Befundes stellt die NLSTBV fest, „dass ein Ausbau des Streckenzuges nicht grundsätzlich von vornherein ausgeschlossen werden kann.“²¹⁵

Dementsprechend werden in der Untersuchung der NLStBV verschiedene Möglichkeiten eines Ausbaus der B 211/B212 erörtert.²¹⁶ Im Hinblick auf die B 211 weist die NLStBV eigens darauf hin, dass durch den Bau der B 211n zwischen Mittelort und Brake „keine Ortsdurchfahrten betroffen“ sind.²¹⁷ Überdies konstatiert die Planungsbehörde, dass die „Wirkung der B 211“ mit „zunehmendem Ausbaugrad“ größer wird.²¹⁸

²¹² NLStBV: Neubau der A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Darstellung möglicher Bauverfahren, 4.2.2013, S. 7f.

²¹³ NLStBV: Neubau der A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Darstellung möglicher Bauverfahren, 4.2.2013, S. 11

²¹⁴ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 30

²¹⁵ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31

²¹⁶ Es handelt sich um die Planfälle 5, 6, 6a und 6b; vgl. die Übersicht zu Beginn unserer Ausführungen über die „Mangelhafte Alternativenprüfung in der Vorplanung der A 20“.

²¹⁷ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 31. Der symbolische Spatenstich zur B 211n erfolgte am 30.8.2016.

²¹⁸ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 57

Dennoch kommt die NLStBV abschließend zu dem Ergebnis, „dass die mit der A 20 verfolgten Ziele mit einer Null-Plus-Variante nicht erreicht werden können“²¹⁹ und verwirft somit auch den Ausbau der B 211 bzw. B 212 als Alternative zur A 20.

Als Begründung führt die NLStBV unter anderem folgende Punkte an:

- Die prognostizierte Verkehrsbelastung der Bundesstraßen liege so hoch, dass diese Straßen zukünftig nicht ausreichen würden. Dabei legt die NLStBV indes zu hoch angesetzte Verkehrszahlen zugrunde: Sie geht von „bis zu 21.300 Kfz/24h“ aus.²²⁰ Laut der gültigen Verkehrsprognose 2030 sind die B 211 und die B 212 allerdings nur mit durchschnittlich 18.000 Kfz belastet.
- Der Baugrund sei wenig tragfähig, was eine Querschnittserweiterung „technisch schwierig“ mache.²²¹ Die Problematik des Baugrundes trifft nicht minder auf die A 20 zu (siehe dazu unsere obigen Ausführungen zur B 437). Eine fundierte Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Baugrundproblematik im Vergleich zur A 20 liegt nicht vor, so dass die Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie nicht erfüllt sind.
- Ein Ausbau der Bundesstraßen mache „eine umfangreiche Neuregelung mittels eines Ersatzwege- und Erschließungsnetz[es]“ notwendig.²²² Kreuzende Straßen und Wege müssten „mit Rampen und Brückenbauwerken über die Bundesstraße geführt werden.“ Zur Anbindung der ausgebauten Bundesstraßen sei „der Neubau von Anschlussstellen erforderlich.“²²³ All dies trifft nicht minder auf die A 20 zu. Eine fundierte Ermittlung, Beschreibung und Bewertung des Ersatzwege- und Erschließungsnetzes im Vergleich zur A 20 liegt nicht vor, so dass die Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie nicht erfüllt sind.
- Ein Ausbau der Bundesstraßen führe „zu erheblichen Beeinträchtigungen in die bebauten Grundstücke“ entlang dieser Straßen. Außerdem seien „zwischenkommunale neue Verbindungsstraßen für die Erschließung sowie für den langsam fahrenden Verkehr“ und „eine Neuregelung des nachgeordneten klassifizierten Straßennetzes“ erforderlich.²²⁴ All dies trifft ebenfalls auf die A 20 zu. Eine fundierte Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Grundstücksbeeinträchtigung, der zwischenkommunalen Verbindungswege und des nachgeordneten Straßennetzes im Vergleich zur A 20 liegt nicht vor, so dass die Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie nicht erfüllt sind.

²¹⁹ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 60

²²⁰ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 34

²²¹ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 30 und S. 58

²²² NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 30

²²³ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 58

²²⁴ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 58

Das Ergebnis der Untersuchung der NLStBV

Die Untersuchung der NLStBV kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die „verkehrlichen Ziele der geplanten A 20“ durch die Null-Plus-Lösung „nicht im gleichen Maße erreicht werden [können] wie mit dem Neubau der A 20.“²²⁵

Doch vernünftige und grundsätzlich denkbare Alternativen zu einem geplanten Projekt dürfen nicht allein deshalb verworfen werden, weil sie das angestrebte Ziel des geplanten Projektes nicht vollumfänglich erreichen, denn je enger und konkreter die Ziele des Plans formuliert werden, desto eher müssen auch vernünftige Alternativen einbezogen werden, die jenseits dieser Ziele liegen. Hierzu verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen.

Des Weiteren sind die Begründungen, welche die NLStBV für die Vorteilhaftigkeit der A 20 anführt,²²⁶ mangelhaft bzw. hinfällig und reichen nicht aus, um die Null-Plus-Lösung als Alternative zu verwerfen:

- Die Null-Plus-Lösung bringe Flächenverbrauch und Umweltbeeinträchtigungen mit sich.

Weder der Flächenverbrauch noch die Umweltauswirkungen der Null-Plus-Lösung werden berechnet, so dass die Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie nicht erfüllt sind. Angesichts der Tatsache, dass die A 20 das umweltschädlichste Straßenbauprojekt des gesamten BVWP 2030 ist, darf es als unwahrscheinlich gelten, dass eine Null-Plus-Lösung einen ähnlich hohen Flächenverbrauch bzw. einen ähnlich hohen Umweltschaden zur Folge hätte.

- Die Null-Plus-Lösung könne nicht im gleichen Maß wie die A 20 zur Fahrzeitverkürzung, zur Transportkostensenkung und zur Verkehrssicherheit beitragen.

Diese Behauptung wird nicht durch eine Berechnung der genannten Nutzenkomponenten im Sinne einer Nutzen-Kosten-Analyse der Null-Plus-Lösung untermauert,²²⁷ so dass die Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie nicht erfüllt sind.

- Die Null-Plus-Lösung könne nicht im gleichen Maß wie die A 20 zur Entlastung der A 1 beitragen.

Zum einen trägt auch die A 20 nicht bzw. nur marginal zur Entlastung der A 1 bei. Dies erhellt schon allein aus der Tatsache, dass die A 20 ausweislich des BVWP 2030 keinen Beitrag zur Engpassbeseitigung leistet.²²⁸ Dies bedeutet nach der Definition im „Methodenhandbuch“ zum BVWP, dass ihr Bau nicht dazu führt, „die Anzahl der Stunden pro Jahr mit hoher kapazitätsbedingter

²²⁵ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 58f.

²²⁶ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 58-60

²²⁷ Die Untersuchung macht im Anhang lediglich Aussagen zur Reisegeschwindigkeit bzw. Reisezeit auf einigen wenigen Abschnitten der Bundesstraßen im Bezugsfall und im Planfall 5; vgl. NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 63-68

²²⁸ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 114

Staugefahr“ zu reduzieren.²²⁹ Die nur vorgebliche Entlastungswirkung der A 20 lässt sich auch anhand zahlreicher anderer Fakten widerlegen, wie wir u. a. in unserer Stellungnahme zum BVWP 2030 schlüssig aufgezeigt haben.²³⁰

Zum anderen bezieht die NLStBV sich hier explizit auf die A 1 „zwischen dem Autobahnzubringer Hemelingen und der L 167 (AS Oyten)“, deren Auslastung über 100% liege. Dabei geht die NLStBV von einem 6-streifigen Ausbau der A 1 aus.²³¹ Im BVWP 2030 ist allerdings die Erweiterung der A 1 auf 8 Fahrstreifen zwischen dem Autobahndreieck Stuhr und dem Bremer Kreuz als Projekt Nr. A1-G30-NI-HB enthalten. Der von der NLStBV angesprochene Abschnitt der A 1 zwischen Hemelingen und Oyten ist fast vollständig Bestandteil dieses Projektes:²³²



In ihrem weiteren Verlauf ab dem Bremer Kreuz in Richtung Hamburg bis zur A 7 ist die A 1 ausweislich des BVWP 2030 selbst im Bezugsfall 2030 nicht staugefährdet.²³³

Die Erweiterung der A 1 auf 8 Fahrstreifen zwischen dem AD Stuhr und dem AK Bremer Kreuz steht im BVWP 2030 nur im „Weiteren Bedarf mit Planungsrecht“, obgleich sie ein sehr gutes Nutzen-Kosten-Verhältnis von 6,2 und nur eine mittlere Umweltbetroffenheit aufweist.²³⁴ Falls davon auszugehen wäre, dass die A 20 einen Beitrag zur Entlastung der A 1 in Bremen leisten könnte, so wäre es nicht nachvollziehbar, warum das Ausbauprojekt auf der A 1 bei der Alternativenprüfung zur A 20 nicht berücksichtigt bzw. lediglich in eine niedrige Bedarfskategorie eingestuft worden ist.

Unabhängig von der höchst geringfügigen Entlastungswirkung, welche die A 20 für die A 1 haben kann, wäre es auch unter dem im Bundesnaturschutzgesetz verankerten Vermeidungsgrundsatz günstiger, die A 1 als Ost-West-Verbindung im Nordwestdeutschen Raum auszubauen, anstatt bisher unbelastete Gebiete durch den Bau einer neuen Autobahn zusätzlich zu belasten. In der folgenden Tabelle sind einige Zahlen zum Vergleich der Auswirkungen von Neu- und Ausbau von Autobahnen vergleichend gegenübergestellt (die Werte beziehen sich auf die gesamte Trassenbreite):²³⁵

²²⁹ PTV Planung Transport Verkehr AG et al.: Methodenhandbuch zum Bundesverkehrswegeplan 2030, März 2016, S. 252

²³⁰ KOK: Stellungnahme, 29.4.2016, S. 73-78

²³¹ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 37 u. S. 41

²³² Quelle der Karte: BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A1-G30-NI-HB, Punkt 1.5

²³³ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 19

²³⁴ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A1-G30-NI-HB, Punkt 1.2

²³⁵ Schemel, Umweltverträglichkeitsprüfung von Großprojekten, 1985

	Neubau (4-spurig)	Ausbau (von 4 auf 6 Spuren)
Flächenbedarf	8 ha/km Flächenbedarf	0,8 ha/km zusätzlicher Flächenbedarf
Verlärmung	300 ha/km neu verlärmt (24.000 KFZ/Tag)	50 ha/km zusätzliche Verlärmung durch 48.000 KFZ/Tag bei bisher 24.000 KFZ/Tag
Emissionsband (Stäube, Abgase)	10 – 20 ha/km neu belastete Flächen	0 ha/km zusätzliche Konzentrationser- höhung
Salzspray	1,5 ha /km neu belastete Flächen	0,5 ha/km zusätzliche Versalzung

Dies bezieht sich auch und im Besonderen auf die durch die A 20 zu erwartende gravierende Zerschneidung verkehrsarmer, unzerschnittener Räume. Während bei einer Erweiterung der A 1 auf 8 Fahrstreifen in keinem Fall unzerschnittene Funktionsräume betroffen wären, würde die A 20 folgende Funktionsräume zerschneiden und entwerten:

- Das Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T1-NI betrifft mehrere unzerschnittene Funktionsräume (Kernräume UFR 250, Großraum UFR 1000/1500 und Großraum UFR 1500).
- Das Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T2-NI zerschneidet einen großen UZR $\geq 100 \text{ km}^2$ und entwertet ihn entsprechend.
- Das Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T4-NI betrifft mehrere unzerschnittene Funktionsräume (Kernräume UFR 250).
- Das Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T5-NI liegt nahezu vollständig in einem UZR $\geq 100 \text{ km}^2$ und zerschneidet ihn.
- Das Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T6-NI liegt komplett in einem UZR $\geq 100 \text{ km}^2$ und zerschneidet ihn.
- Das Teilprojekt A20-G10-NI-SH-T7-NI liegt etwa zu einem Drittel in einem UZR $\geq 100 \text{ km}^2$ und zerschneidet ihn dort.

Die Zerschneidung verkehrsarmer, unzerschnittener Räume durch das BVWP-Projekt A 20 führt zu einer Entwertung solcher Räume im Umfang von rund 19.000 ha. Keine der von uns vorgeschlagenen Alternativen würde zu einer Beeinträchtigung unzerschnittener Funktionsräume führen. Insbesondere der weitere Ausbau der parallel verlaufenden A 1 drängt sich – in Zusammenhang mit anderen Maßnahmen – als wesentlich umweltverträglichere Alternative zur A 20 auf, mit der das Ziel auch auf andere Weise verwirklicht werden kann.

- Die Null-Plus-Lösung könne keine „durchgängige Autobahnverbindung Skandinavien – Niederlande und Osteuropa – Niederlande“ schaffen.²³⁶

Es ist allerdings fraglich, ob für eine solche durchgängige Autobahnverbindung für den Transitverkehr auf dem Verkehrsträger Straße im Norden Deutschlands tatsächlich ein Bedarf besteht und ob die A 20 eine bedeutende Funktion als kontinentale, europäische Verbindung besitzt.

Laut BVWP hat die A 20 keine kontinentale, sondern nur eine großräumige Verbindungsfunktion, denn ihr wird die Verbindungsfunktionsstufe (VFS) I zugewiesen.²³⁷

²³⁶ NLStBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten, 28.4.2015, S. 59

²³⁷ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 114

Doch selbst diese großräumige Verbindungsfunktion kann die A 20 nicht erfüllen, denn dazu müsste sie gemäß den „Richtlinien für integrierte Netzgestaltung“, auf welche das BMVI sich beruft, eine Verbindung von Oberzentren zu Metropolregionen bzw. eine Verbindung zwischen Oberzentren schaffen.²³⁸ Die A 20 führt an den Metropolkernen und Oberzentren jedoch in großem Bogen vorbei.²³⁹ Zudem verbinden die bestehenden, parallel zur A 20 verlaufenden Autobahnen A 28 und A 1 sowie die vorhandenen Autobahnen A 27, A 29 und A 7 jetzt schon die in Frage kommenden Metropolregionen und Oberzentren untereinander und miteinander. Die A 20 kann nicht mehr sein als eine überregionale Verbindung von Mittelzentren zu Oberzentren und zwischen Mittelzentren. Korrekt wäre es also, sie in die Verbindungsfunktionsstufe II einzuordnen.

Überdies lässt sich eine kontinentale Verbindungsfunktion der A 20 auch mit dem Konzept der „Transeuropäischen Netze“ (TEN) schwerlich rechtfertigen.

Das TEN-Konzept fordert die Konzentration auf wichtige europäische Hauptachsen. Bis 2030 soll ein europäisches Kernnetz geschaffen werden. Daneben gibt es ein Gesamtnetz, das aus vorhandenen und geplanten Verkehrsinfrastrukturen besteht und bis 2050 vollendet sein soll. Zu den Schwerpunkten zählen neben dem Schienenverkehr, den grenzüberschreitenden Verbindungen, der Engpassbeseitigung sowie der landseitigen Anbindung von See- und Flughafen auch die so genannten „Meeresautobahnen“.

Neun Korridore bilden aktuell die Grundlage für den koordinierten Ausbau der Infrastruktur im Kernnetz. Die vorrangig zu fordernden Hauptvorhaben innerhalb der neun Korridore des Kernnetzes betreffen ausschließlich Schienen- und Binnenwasserstraßenprojekte sowie Häfen und „Meeresautobahnen“ – ein Straßenprojekt ist nicht dabei.

Die A 20 ist im Kernnetz nicht enthalten. Sie liegt abseits der amtlich festgeschriebenen Korridore dieses zentralen Netzes. Überdies konterkariert die A 20 die von der EU gewünschte Verlagerung des Güterverkehrs auf Schiene und Wasserweg. Die A 20 wurde lediglich in das so genannte Gesamtnetz aufgenommen. Doch auch eine europäische Funktion der A 20 im Gesamtnetz kann weder aus den zu erwartenden Verkehrszahlen noch aus den potentiellen Zielen der A 20 abgeleitet werden:

- Die A 20 ist nicht grenzüberschreitend.
- Sie kann keine wesentliche Entlastung anderer Autobahnen bewirken und keine Engpässe beseitigen, zumal es im Nordwesten in Ost-West-Richtung kaum Engpässe gibt.

Die geplante A 20 liegt am Rande Deutschlands und weit entfernt von den großen Transitachsen. Die wichtigsten europäischen West-Ost-

²³⁸ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 12; PTV Planung Transport Verkehr AG et al.: Methodenhandbuch zum Bundesverkehrswegeplan 2030, März 2016, S. 281

²³⁹ Die kürzesten Luftlinienentfernungen der A 20 zu den relevanten Metropolkernen und Oberzentren betragen (gerundet): Oldenburg (MR): 20-25 km; Bremen (MR): 45 km; Hamburg (MR): 45 km; Wilhelmshaven (OZ): 30 km; Bremerhaven (OZ): 10 km; Neumünster (OZ): 20 km; Flensburg (OZ): 100 km.

Transitströme queren Deutschland viel weiter südlich. Sie verlaufen – ausgehend von Rotterdam – nach Osten etwa auf Höhe der A 2 und nach Südosten auf Höhe der A 3 und A 8. Bereits die relativ nördlich gelegene A 1 – die nur 40-80 Kilometer entfernt parallel zur geplanten A 20 verläuft – weist mit rund 55.000 Fahrzeugen pro Tag ein deutlich schwächeres Verkehrsaufkommen auf als die Hauptachsen: Für die A 2 werden 80-120.000 Fahrzeuge täglich angegeben, die noch weiter südlich gelegene A 3 in der Mitte Deutschlands wird von mehr als 150.000 Kfz/Tag frequentiert und selbst die A 8 liegt mit bis zu 70.000 Fahrzeugen täglich weit über der Belegung der A 1.²⁴⁰

Dagegen versinkt die A 20 mit prognostizierten 19.000 Kfz/Tag²⁴¹ auch aus europäischer Perspektive in der Bedeutungslosigkeit.

Somit handelt es sich bei den Ausführungen der NLStBV nicht um eine umfassende Ermittlung, Bewertung und Beschreibung der vernünftigen Alternativen zur A 20. Die Anforderungen an eine Alternativenprüfung nach SUP-Richtlinie sowie der FFH-RL und Vogelschutz-RL werden in keinerlei Hinsicht erfüllt.

II.5.3. Verstoß gegen die Charta der Grundrechte der EU, Artikel 37

Artikel 37 der EU-Grundrechte-Charta widmet sich dem Umweltschutz. Er lautet:

Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.

Insbesondere die fehlende Prüfung von Alternativen und von verkehrsträgerübergreifenden Lösungen ist mit dieser Anforderung der Charta unvereinbar, denn auf diese Weise werden die Umweltziele im BVWP 2030 stark vernachlässigt. Mithin stellt der BVWP 2030 weder ein hohes Umweltschutzniveau noch eine Verbesserung der Umweltqualität sicher. Dies widerspricht dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung.

Dies ist umso gravierender, als der BVWP 2030 „wichtige verkehrspolitische Weichen für den Planungshorizont bis 2030“²⁴² stellt und als „wichtigstes Steuerungsinstrument“²⁴³ der zukünftigen Infrastrukturpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten ist.

II.5.4. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass das BMVI bzw. die Bundesrepublik Deutschland einen BVWP in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht bzw. Ausbaugesetze beschlossen hat, die gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, gegen die Aarhus-Konvention, gegen die Richtlinie 2001/42/EG und

²⁴⁰ Die Verkehrszahlen beruhen auf den Angaben der Bundesanstalt für Straßenwesen und beziehen sich jeweils auf die freien Strecken, also nicht auf Einzugsbereiche von Städten.

²⁴¹ BMVI: PRINS, Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH, Punkt 1.2. Die Angabe ist in beiden Versionen des PRINS identisch.

²⁴² Bundesrat, Drucksache 434/16, 12.8.2016, S. 49; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016, A. Allgemeiner Teil, Punkt II

²⁴³ BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016, S. 6

gegen das UVPG als Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht sowie gegen Richtlinie 92/43/EWG und Richtlinie 2009/147/EG verstoßen.

Wir bitten die Kommission deshalb, durch Versand eines ersten Mahnschreibens nach Art. 258 Abs. 1, 2. Halbsatz AEUV an die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

III. Rechtsmittel und sonstige Schritte

III.1. Haben Sie in dem betreffenden EU-Land bereits Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen oder sind Ihnen dortige Maßnahmen zum Gegenstand ihrer Beschwerde bekannt?

Ja.

Der Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 hat im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung fristgerecht eine Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 eingereicht.

Diese Stellungnahme thematisiert z. B. den Umweltbericht, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Alternativenprüfung und die Projektbewertung des BVWP-Entwurfs.

Da der Zeitraum für die Öffentlichkeitsbeteiligung nur wenige Wochen betrug, war eine Fokussierung auf einige Schwerpunkte erforderlich. Die Schwerpunkte unserer Stellungnahme liegen auf der Raumwirksamkeit, der Hinterlandanbindung sowie auf der Netzwirkung.

Unsere Stellungnahme vom 29.4.2016 ist dieser Beschwerde als Anlage beigefügt.

Eine weitere Möglichkeit, die bei der Aufstellung des BVWP begangenen Rechtsverstöße auf nationaler Ebene zu beanstanden, gibt es nicht.

Schritte bei Gerichten und ähnlichen Einrichtungen haben wir nicht unternommen, weil in der Bundesrepublik Deutschland kein Rechtsbehelf gegen den BVWP vorgesehen ist. Unsere Handlungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten sind mit der Einreichung einer Stellungnahme zum BVWP-Entwurf erschöpft.

Gegen die Ausbaugesetze selbst ist kein Rechtsmittel vorgesehen. Theoretisch gibt es zwar die Möglichkeit, gegen Gesetze eine Verfassungsbeschwerde einzulegen. Dies ist aber nur der Fall, wenn Grundrechte verletzt werden. Die hier verletzten Rechte sind aber nur durch das EU-Recht bzw. durch das deutsche UVPG verbürgt, so dass eine Verfassungsbeschwerde nicht greifen kann.

Nach der Feststellung des Bedarfs eines Projekts in den Ausbaugesetzen gibt es keine Möglichkeit mehr, Alternativen zu diesem Projekt zu prüfen bzw. eine solche Alternativenprüfung zu erwirken. Es kann auch nicht geltend gemacht werden, dass der BVWP Mängel aufweise und deshalb keine Bindungswirkung besitze.

Da der BVWP durch die Ausbaugesetze als formelles Gesetz beschlossen wird, hat ein Verwaltungsgericht auch in einem Verfahren im Zusammenhang mit einer kon-

kreten Projektgenehmigung (Planfeststellung) keine Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit des BVWP festzustellen, da das Gericht an die Gesetze gebunden ist.

Zudem plant der deutsche Gesetzgeber, den BVWP vollständig und endgültig der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung zu entziehen. Im Kontext der Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist eine spezielle Regelung geplant, die eine Klage gegen den BVWP von Mitgliedern der Öffentlichkeit sowie der betroffenen Öffentlichkeit im Sinne des Art. 2, Abs. 5 der Aarhus-Konvention ausdrücklich ausschließt.

Auch im Zusammenhang mit der Unmöglichkeit, auf nationaler Ebene Rechtsmittel gegen den BVWP einzulegen, verweisen wir auf die vom BUND durch die Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH bei der EU-Kommission eingereichte Beschwerde, der wir uns vollumfänglich anschließen und die dieser Beschwerde als Anlage beigefügt ist.²⁴⁴

III.2. Haben Sie sich bereits an andere EU-Institutionen und Einrichtungen gewandt?

Nein, wir haben uns nicht an andere EU-Institutionen und Einrichtungen gewandt.

IV. Unterlagen und Belege

Anlagen:

Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND): EU-Beschwerde zur Europäischen Kommission, 26.8.2016

Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 (A 22): Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030, 29.4.2016

Quellen:

AG Qualitätsmanagement der UVP-Gesellschaft: Leitlinien für eine gute UVP-Qualität. Vorsitz und Schriftleitung: Dr. Joachim Hartlik, 2006 (http://www.hartlik.de/downloads/gm_leitlinien_1.1_2006.pdf) (Abrufdatum: 24.10.2016)

Baethge, Henning: Streit geht weiter: A-20-Elbtunnel wird ein Fall für Karlsruhe, in: SHZ, 26.10.2016 (<http://www.shz.de/regionales/schleswig-holstein/streit-geht-weiter-a-20-elbtunnel-wird-ein-fall-fuer-karlsruhe-id15189061.html>) (Abrufdatum: 28.10.2016)

Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND): EU-Beschwerde zur Europäischen Kommission, 26.8.2016 (http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/160826_bund_mobilitaet_beschwerde_eu_kommission_bvwp.pdf) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Bosch & Partner GmbH / TU Berlin / Planco Consulting GmbH / Dr. Dammert & Steinforth Rechtsanwälte: FE-Vorhaben 96.0904/2007. Erarbeitung eines Konzepts zur „Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung“. Endbericht, Juli 2010 (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2015-sup-endbericht.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Bosch & Partner / Baader Konzept / Gruppe Freiraumplanung: Bundesverkehrswegeplan 2030. Zusammenfassende Erklärung gemäß § 14 UVPG, 14.7.2016 (http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-zusammenfassende-erklaerung-uvpg.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 20.9.2016)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND): Alternativen zur A 20 prüfen und umsetzen, 30.9.2013 (http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/20131025_Alternativanmeldung_A20.pdf), in: BUND: Alternativlos? Wir hätten da was!, undatiert (http://www.bund.net/themen_und_projekte/mobilitaet/infrastruktur/fernstrassenplanung/bund_alternativen/) (Abrufdatum: 29.9.2016)

²⁴⁴ vgl. Baumann Rechtsanwälte / BUND: EU-Beschwerde, 26.8.2016, S. 34f.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND): Intransparent, planlos, unfinanzierbar: Die Straßen-Wunschlisten der Länder für den Bundesverkehrswegeplan im Vergleich, 2013 (http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/verkehr/130516_bund_verkehr_intransparent_studie.pdf) (Abrufdatum: 29.9.2016)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND): Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030 mit unmittelbarem Bezug zu einem oder mehreren Einzelprojekten, undatiert (http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/160502_bund_mobilitaet_bvwp_2030_stellungnahme.pdf) (Abrufdatum: 26.9.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Bekanntmachung zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, in: Bundesanzeiger, 8.3.2016 (https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/wexsservlet?page.navid=official_starttoofficial_view_publication&session.sessionid=cafe89d230e950de97330f9ccddeb26de&fts_search_list.selected=526e208d57accb8&fts_search_list.destHistoryId=49951&undstelle=BAz_AT_14.03.2016_B4) (Abrufdatum: 16.9.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, undatiert (http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/finaler-bericht-behoerden-und-oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 20.9.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf, März 2016 (http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 16.9.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Bundesverkehrswegeplan 2030, August 2016 (http://f-cdn-o-002.l.farm.core.cdn.streamfarm.net/18004initag/ondemand/3706initag/bmvi/bvwp2030/konzeption/20160803_bvwp_2030.pdf) (Abrufdatum: 15.9.2016 / Die Seitenzählung dieser PDF-Datei weicht von der Druckfassung ab)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Das Beteiligungsverfahren zum BVWP 2030, 3.8.2016 (<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-stellungnahme-abgeben.html?linkToOverview=js>) (Abrufdatum: 20.9.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015. Bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd. 2014 (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2015-grundkonzeption-langfassung.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 4.10.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Kabinett beschließt Bundesverkehrswegeplan 2030. Pressemitteilung 129/2016, 3.8.2016 (<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2016/129-dobrindt-bvwp-2030.html?nn=35788>) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Projektinformationssystem (PRINS) zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030. Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH (<http://www.bvwp-projekte.de/strasse/A20-G10-NI-SH/A20-G10-NI-SH.html>) (Abrufdatum: 19.9.2016) (aktuelle Online-Version)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Projektinformationssystem (PRINS) zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030. Gesamtprojekt A20-G10-NI-SH (Download vom 22.3.2016)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, März 2016 (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 16.9.2016)

Bundesrat, Drucksache 433/16, 12.8.2016 (http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0401-0500/433-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Bundesrat, Drucksache 434/16, 12.8.2016 (https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0401-0500/434-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Bundesrechnungshof (BRH): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030. Gz.: V3-2015-5056/III, 23.03.2016 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2016/2016-bericht-plausibilisierung-der-investitions-kosten-von-strassenbauprojekten-zur-aufstellung-des-bundesverkehrswege-plans-2030-pdf>) (Abrufdatum: 24.10.2016)

Bundesverwaltungsgericht (BVwVG): Elbtunnel A 20: Planungsfehler festgestellt - Klagen dennoch weitgehend ohne Erfolg. Pressemitteilung, 28.4.2016 (<http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=35>) (Abrufdatum: 3.10.2016)

BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH / Intraplan Consult GmbH/Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG / Planco Consulting GmbH: Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Schlussbericht. Forschungsbericht FE-Nr.: 96.0981/2011. Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Los 3: Erstellung der Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen unter Berücksichtigung des Luftverkehrs. Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 11.6. 2014 (http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 3.10.2016)

BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH / Intraplan Consult GmbH/Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG / Planco

Consulting GmbH: Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Zusammenfassung der Ergebnisse, 11.6.2014 (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/verkehrsverflechtungsprognose-2030-zusammenfassung-los-3.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 3.10.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8568, 27.5.2016 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/085/1808568.pdf>) (Abrufdatum: 24.10.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8952, 28.6.2016 (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/089/1808952.pdf>) (Abrufdatum: 20.9.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9205, 18.7.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/092/1809205.pdf>) (Abrufdatum: 19.9.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9350, 4.8.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/093/1809350.pdf>) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9523, 5.9.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809523.pdf>) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9524, 5.9.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809524.pdf>) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9537, 5.9.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809537.pdf>) (Abrufdatum: 19.9.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9763, 26.9.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/097/1809763.pdf>) (Abrufdatum: 5.10.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10171, 27.10.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/101/1810171.pdf>) (Abrufdatum: 29.11.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10513, 30.11.2016 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810513.pdf>) (Abrufdatum: 14.12.2016)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10524, 30.11.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810524.pdf>) (Abrufdatum: 14.12.2016)

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/207, 2.12.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18207.pdf>) (Abrufdatum: 14.12.2016)

Die Bundesregierung/Bundeskanzleramt: Themen im Bundeskabinett – Ergebnisse, 3.8.2016 (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Kabinettsitzung/2016/08/2016-08-02-kabinett.html;jsessionid=7B2864387C88196A2CB31A7D9294422D.s5t2?nn=434518>) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Die Bundesregierung/Bundeskanzleramt: Bundesverkehrswegeplan 2030. Erhalt geht vor Neubau, 3.8.2016 (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-03-bundesverkehrswegeplan-2030.html?nn=434518>) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe Verkehrsplanung: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung RIN, 2008

Google Maps (<https://www.google.de/maps/@51.1758057,10.4541194,6z>) (Abrufdatum: 12.10.2016)

Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co KG, Planungsgruppe Ökologie + Umwelt GmbH und Bosch & Partner GmbH: Fernstraßennetz im Nord-Westdeutschen Küstenraum. Vergleich der verkehrswirtschaftlichen und umweltbezogenen Wirkungen der A 20 von der A 26 bis Sittensen (A 1) und A 22 von der A 20/A 26 bis Westerstede (A 28). Im Auftrag des Landes Niedersachsen, vertreten durch Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau, 2004

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL): Einordnung der Studie „Küstenautobahn A 22/20 – Nutzenanalyse ihrer Funktion als Hinterlandanbindung der Seehäfen“ des Koordinationskreises der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 22/20, September 2011

Intraplan Consult GmbH / Planco Consulting GmbH / TUBS GmbH / TU Berlin Science Marketing: Grundsätzliche Überprüfung und Weiterentwicklung der Nutzen-Kosten-Analyse im Bewertungsverfahren der Bundesverkehrswegeplanung. FE-Projektnr.: 960974/2011. Endbericht für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 24.3.2015 (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2015-ueberpruefung-nka-endbericht.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 23.9.2016)

Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 (A 22): Autobahn A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Kurzinformation zum Planungsstand. Stand: Oktober 2016

Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20 (A 22): Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030, 29.4.2016 (http://wp.a22-nie.de/wp-content/uploads/2016/05/BVWP_Stellungnahmeoeffentlich_KOK_2016-04-29_final_low.pdf) (Abrufdatum: 20.9.2016)

Koordinationskreis der Initiativen gegen die A 22/ Arbeitsgruppe ‚Verkehrliche Alternativen‘: Verkehrliche Alternativen zur Küstenautobahn A 22. Einführung, Verkehrsvermeidung, Schiene, Wasserweg, Straße, Karte mit Verkehrlichen

Alternativen, Mai 2010 (http://wp.a22-nie.de/wp-content/uploads/2012/10/Verkehrliche-Alternativen-zur-A22_KOK_2010_oL.pdf) (Abrufdatum: 3.10.2016)

Lambrecht, Heiner / Trautner, Jürgen: Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP. Endbericht zum Teil Fachkonventionen. FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz - FKZ 804 82 004, Juni 2007 (https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/images/themen/eingriffsregelung/BfN-FuE_FFH-FKV_Bericht_und_Anhang_Juni_2007.pdf) (Abrufdatum: 6.10.2016)

Marte, Gert: Stellungnahme zur Gesamtwirtschaftlichen Bewertung des Projekts A20 Westerstede Lübeck, 22.10.2012

Mecklenburg, W.: Zu den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen A20 Elbquerung (schleswig-holsteinischer Abschnitt) vom 28. April 2016 (Verkündung), 2.5.2016 (<http://www.wmecklenburg.de/plugins/files/940826/20160502-a20-eq-sh-anmerkung-urteilsverknndung.pdf>) (Abrufdatum: 28.10.2016)

Ndr.de: Klagen zum A-20-Ausbau: Urteil im November, 25.10.2016 (http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Klagen-zum-A-20-Ausbau-Urteil-im-November_kuestenautobahn114.html) (Abrufdatum: 28.10.2016)

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV): Abschnitt 6: Von der B 495 bei Bremervörde bis zur L 114 bei Elm. Planunterlagen (Digitaler Planungsordner) (http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_6_bremervoerde_bis_elm/abschnitt-6-von-der-b-495-bei-bremervoerde-bis-zur-l-114-bei-elm-109995.html) (Abrufdatum: 2.10.2016)

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV): Feststellungsentwurf für den Neubau der A 20, von Westerstede bis Drochtersen. Abschnitt 1 von der der A 28 bei Westerstede bis zur A 29 bei Jaderberg. Unterlage 1, Erläuterungsbericht, 28.4.2015 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_1_westerstede_bis_jaderberg/abschnitt-1-von-der-a-28-westerstede-bis-zur-a-29-jaderberg-133578.html) (Abrufdatum: 29.9.2016)

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV): Feststellungsentwurf für den Neubau der A 20, von Westerstede bis Drochtersen. Abschnitt 6 von der B 495 bei Bremervörde bis zur L 114 bei Elm. Unterlage 1, Erläuterungsbericht, 21.9.2012 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_6_westerstede_bis_elm/abschnitt-6-von-der-b-495-bei-bremervoerde-bis-zur-l-114-bei-elm-109995.html) (Abrufdatum: 29.9.2016)

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV): Neubau der A 20 von Westerstede bis Drochtersen. Darstellung möglicher Bauverfahren in Bereichen mit gering tragfähigem Baugrund (Marschbereiche), 4.2.2013 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_2_jaderberg_bis_schwei/abschnitt-2-von-der-a-29-bei-jaderberg-bis-zur-b-437-bei-schwei-78528.html) (Abrufdatum: 6.10.2016)

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV): Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20 von Westerstede bis Drochtersen als Alternative zur geplanten A 20 – Null Plus-Variante. Erläuterungsbericht, Unterlage 22.4., 28.4.2015 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_1_westerstede_bis_jaderberg/abschnitt-1-von-der-a-28-westerstede-bis-zur-a-29-jaderberg-133578.html) (Abrufdatum: 2.10.2016)

Niedersächsischer Industrie- und Handelskammertag (NIHK): Infrastrukturpolitik ist Standortpolitik. Wirtschaftswachstum braucht Verkehrswachstum, August 2014 (http://www.nihk.de/blob/nitag/publikationen/Positionen/895000/dcb0d09af6130ba23e15efcc6d984331/Infrastrukturpolitik_ist_Standortpolitik-data.pdf) (Abrufdatum: 27.9.2016)

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW): Raum- und wirtschaftsstrukturelle Wirkungen der A 20 („Küstenautobahn“). Gutachten im Auftrag der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, November 2011 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_1_westerstede_bis_jaderberg/abschnitt-1-von-der-a-28-westerstede-bis-zur-a-29-jaderberg-133578.html) (Abrufdatum: 24.10.2016)

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung / Regierungsvertretung Lüneburg: Landesplanerische Feststellung. Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung für die Bundesautobahn A 22 Westerstede – Drochtersen. Planungsträger: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr / Geschäftsbereich Kompetenzzentrum Hannover 29.1.2009 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/raumordnungsverfahren_und_landesplanerische_feststellung/raumordnungsverfahren-und-landesplanerische-feststellung-78277.html) (Abrufdatum: 29.9.2016)

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: Minister Lies: „Die A 20 wird gebaut“. Presseinformation, 27.4.2016 (<http://www.mw.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/minister-lies-die-a-20-wird-gebaut-143380.html>) (Abrufdatum: 21.9.2016)

Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025. FE-Nr. 96.0857/2005. Kurzfassung, 14.11.2007 (<http://www.bmvi.de//cae/servlet/contentblob/32104/publicationFile/663/verkehrsprognose-2025-kurzfassung.pdf>) (Abrufdatum: 3.10.2016)

PTV Planung Transport Verkehr AG / PTV Transport Consult GmbH / TCI Rohling – Transport Consulting International / Mann, Hans-Ulrich Mann: Methodenhandbuch zum Bundesverkehrswegeplan 2030. FE-Projekt-Nr.: 97.358/2015. Entwurfsfassung, März 2016 (http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-methodenhandbuch.pdf?__blob=publicationFile) (Abrufdatum: 5.20.2016)

RegioConsult: Stellungnahme zum BVWP-Entwurf 2030 zu den Hauptprojekten A 20 AD A28/A20 (Westerstede) - Hohenfelde (A 23) mit A 26 mit 11 Teilprojekten und A 39 AS Lüneburg-N (B 216) - AS Weyhausen (B 188) mit 7 Teilprojekten. Auftraggeber: Vorstand der Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Juli 2016 (http://www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/fileadmin/docs/susanne_menge/Stellungnahme_BVWP-A20-A39.pdf) (Abrufdatum: 16.9.2016)

Schemel, Hans-Joachim: Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Großprojekten. Grundlagen und Methoden sowie deren Anwendung am Beispiel der Fernstraßenplanung. Beiträge zur Umweltgestaltung A, Bd. 97, 1985

SSP Consult Beratende Ingenieure GmbH: Verkehrsuntersuchung für die Küstenautobahn A 20 Westerstede (A 28) bis Drochtersen (A 20/Elbquerung). Erläuterungsbericht, Februar 2012 (abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_6_bremervoerde_bis_elm/abschnitt-6-von-der-b-495-bei-bremervoerde-bis-zur-l-114-bei-elm-109995.html) (Abrufdatum: 3.10.2016)

SSP Consult Beratende Ingenieure GmbH: Verkehrsuntersuchung A 20 Küstenautobahn. Ergänzungsuntersuchung zur Null-plus-Variante. Erläuterungsbericht, September 2014 (Anlage zu: NLSTBV: Untersuchung über die Ausbaumöglichkeiten im westlichen Streckenabschnitt der Küstenautobahn A 20 von Westerstede bis Drochtersen als Alternative zur geplanten A 20 – Null Plus-Variante. Erläuterungsbericht, Unterlage 22.4., 28.4.2015; abrufbar über: http://www.strassenbau.niedersachsen.de/projekte/grosse_einzelprojekte/kuestenautobahn_a_20/aktueller_planungsstand/abschnitt_1_westerstede_bis_jaderberg/abschnitt-1-von-der-a-28-westerstede-bis-zur-a-29-jaderberg-133578.html) (Abrufdatum: 2.10.2016)

SSP Consult Beratende Ingenieure GmbH: Fortschreibung der Verkehrsuntersuchung für die Küstenautobahn A 20 Westerstede (A 28) bis Drochtersen (A 20/Elbquerung) in der Prognose auf 2030. Erläuterungsbericht, September 2016 (abrufbar über: <https://planfeststellung.strassenbau.niedersachsen.de/verf?action=1&prj=356>) (Abrufdatum: 29.11.2016)

Umweltbundesamt (UBA): Anhang A Zum Bericht an BMUB „Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030“ UBA-AZ I 3.1 – 69 701-4, 21.4.2016 (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht_anhang_a.pdf) (Abrufdatum: 19.9.2016)

Umweltbundesamt (UBA): Bundesverkehrswegeplan besteht eigene Umweltprüfung nicht. Presseinformation Nr. 18/2016, 25.4.2016 (<https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/bundesverkehrswegeplan-besteht-eigene>) (Abrufdatum: 14.10.2016)

Umweltbundesamt (UBA): Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht, 29.4.2016 (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht.pdf) (Abrufdatum: 15.9.2016)

Hinweis:

Das BMVI hat seinen Internetauftritt aktuell – seit März 2016 bereits zum zweiten Male – verändert. Auch dies erschwert die Information der Öffentlichkeit, denn es führt dazu, dass angegebene Links auf die Seiten des BMVI teilweise nicht mehr funktionieren.

V. Sind Sie damit einverstanden, dass Ihre Beschwerde an SOLVIT weitergeleitet wird?

Nein, wir sind nicht damit einverstanden, dass die EU-Kommission unsere Beschwerde an SOLVIT weiterleitet.

VI. Vertraulichkeit – Datenschutz

Wir sind damit einverstanden, dass unsere Identität bei Kontakten mit den Behörden der Bundesrepublik Deutschland offen gelegt wird.

Hipstedt/Appeln, den 14. Dezember 2016

Uwe Schmidt

(Koordinationskreis der Initiativen und Umweltverbände gegen die A 20)

Manfred Schuster

(Schutzgemeinschaft ländlicher Raum Nord-West e. V.)

Hinweis:

Zu den angesprochenen Punkten ist noch weitreichenderes Material vorhanden, das wir bei Bedarf gerne zur Verfügung stellen.

Für fachliche Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Kirsten Erwentraut, Tel. D 0049-(0)4454-948960, E-Mail k.erwentraut@gmx.de
oder

Susanne Grube, Tel. D 0049-(0)4488-98139, E-Mail susanne.grube@bundammerland.de

Inhaltsverzeichnis

I. Beschwerdeführer: Identität und Kontaktdaten.....	1
II. Beschreibung und Begründung des vermuteten Verstoßes gegen das EU-Recht .	1
II.1. EU-Land sowie nationale Behörde, die gegen EU-Recht verstoßen	1
II.2. Spezifische nationale Maßnahmen, die gegen EU-Recht verstoßen.....	2
II.3. EU-Rechtsvorschriften oder Prinzipien, gegen die verstoßen wird.....	2
II.4. Hat oder könnte das betreffende EU-Land im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand eine finanzielle Unterstützung der EU erhalten?	3
II.5. Begründung für den Verstoß: Beschwerdegegenstand	3
II.5.1. Verstöße gegen die Aarhus-Konvention, die Richtlinie 2001/42/EG bzw. §§ 14f, 14g, 14i, 14k, 14l und 14m UVPG	4
II.5.1.1. Unzureichende Behördenbeteiligung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens	4
II.5.1.2. Unvollständiger, fehlerhafter und nicht regelkonformer Umweltbericht.....	5
a) Mangelhafte Bewertung der Projekte des Verkehrsträgers Schiene	5
b) Fehlerhafte Informationen zu den monetarisierten Umweltkriterien	6
c) Fehlerhafte Angaben zur Flächeninanspruchnahme	8
d) Unvollständigkeit des Umweltberichtes	10
II.5.1.3. Unzureichende und rechtswidrige Beteiligung der Öffentlichkeit	10
a) Unangemessene Frist	10
b) Eingeschränkte Online-Beteiligung	13
c) Unvollständige, nicht nachvollziehbare und verspätete Informationen	13
d) Mangelhafte Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der Änderung bereitgestellter Informationen.....	14
e) Erfordernis einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung	15
II.5.1.4. Unzureichende Berücksichtigung der Stellungnahmen	16
II.5.1.5. Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms: Mangelhaftigkeit der „Zusammenfassenden Erklärung“.....	20
II.5.1.6. Mangelhafte Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen	22
a) Nach Ansicht des BMVI sind Überwachungsmaßnahmen nur „perspektivisch verpflichtend“	22
b) Fehlende Beschlussgrundlage bzw. fehlender Beschluss für die Überwachungsmaßnahmen.....	24
c) Nicht regelkonforme Zielsetzung der Überwachungsmaßnahmen	25

II.5.2. Mangelhafte bzw. fehlende Alternativenprüfung	26
II.5.2.1. Mangelhafte Alternativenprüfung auf der Ebene des Gesamtnetzes.....	27
II.5.2.2. Mangelhafte bzw. fehlende Alternativenprüfung auf der Ebene der Einzelprojekte	35
II.5.2.2.1. Fallbeispiel: Mangelhafte bzw. fehlende Prüfung von Alternativen zur A 20	46
Kurze Beschreibung der geplanten A 20	46
Fragwürdige Projektanmeldung durch die Bundesländer	49
Keine Prüfung von Alternativenkonzepten zur A 20	50
Keine Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren zur A 20.....	50
Fragwürdige und mangelhafte Alternativenprüfung in der Vorplanung der A 20	53
II.5.3. Verstoß gegen die Charta der Grundrechte der EU, Artikel 37.....	79
II.5.4. Zusammenfassung	79
III. Rechtsmittel und sonstige Schritte	80
III.1. Haben Sie in dem betreffenden EU-Land bereits Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen oder sind Ihnen dortige Maßnahmen zum Gegenstand ihrer Beschwerde bekannt?	80
III.2. Haben Sie sich bereits an andere EU-Institutionen und Einrichtungen gewandt?	81
IV. Unterlagen und Belege.....	81
V. Sind Sie damit einverstanden, dass Ihre Beschwerde an SOLVIT weitergeleitet wird?	86
VI. Vertraulichkeit – Datenschutz.....	86