

Dr Wilhelm Mecklenburg

Diplom-Physiker * Rechtsanwalt
Hätschenkamp 7
25421 Pinneberg
wmecklenburg@t-online.de

RA Dr W Mecklenburg, Hätschenkamp 7, 25421 Pinneberg

An die
Europäische Kommission
- GD XI – Umwelt -
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel

Belgien

Guenter.Raad@ec.europa.eu
0032 2 29 68760

18. Mai 2009
C-224/09

Feste Fehmarnbeltquerung und Eisenbahnachse Fehmarnbelt

Hier: Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Dänischen Königreich

Verstoß gegen die Ziele der Richtlinie

2001/42/EG (SUP-Richtlinie)

Verstoß gegen die Ziele der Richtlinien

79/409/EWG (Vogelschutzrichtlinie)

92/43/EWG (FFH-Richtlinie)

Verstoß gegen das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD)

Beschluss 93/926/EWG des Rates

Verstoß gegen die Ziele der Richtlinie

2008/56/EG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)

Verstoß gegen die Entscheidung

1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-Leitlinien)

Konto 898939-204 BLZ 200 100 20 Postbank Hamburg ** Ust-IdNr: DE 161 282 580

Telefon 04101 780 325 ** Telefax 04101 780 326 ** Mobil 0175 77 49 978

- In Bürogemeinschaft mit Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Ralf Wassermann -

Verstoß gegen die Verordnung

680/2007 (ggfs: 2236/95) über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze (TEN-Finanzierungsinstrument)

Der

Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesverband SH, vertreten durch die Vorsitzende, Frau Sybille Macht-Baumgarten, Lerchenstraße 22, 24103 Kiel,

hat mich beauftragt, ihn in obiger Angelegenheit zu vertreten. Der

Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Bundesverband, vertreten durch Herrn Olaf Band, Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin

tritt dem mit Schreiben vom 18. Mai 2009 bei. Nachfolgend wird der BUND in beiden Rollen – Landesverband und Bundesverband – der Einfachheit halber als

der Beschwerdeführer

bezeichnet. Vollmacht und Beitrittsschreiben liegen als

Anlage Bf 01: Vollmacht und Beitrittsschreiben

bei.

Die Beschwerde betrifft die Planung einer Festen Fehmarnbeltquerung durch Deutschland und Dänemark und hierbei vornehmlich das Verhalten der deutschen Stellen. Die Beschwerde macht geltend, dass die Planung in rechtswidriger Weise von den Vorschriften der Gemeinschaft zu den Trans-europäischen Netzen abweicht. Eine Strategische Umweltprüfung hätte erfolgen müssen, ist aber nicht durchgeführt worden.

In der Angelegenheit ist **Dringlichkeit** entstanden. Der Deutsche Bundestag hat den mit dieser Beschwerde angegriffenen Gesetzentwurf für das Ratifizierungsgesetz zum Staatsvertrag überraschend bereits für den **28. Mai 2009** zur Abstimmung auf die Tagesordnung gesetzt.

Der Beschwerdeführer weist bereits an dieser Stelle darauf hin, dass der deutsche Bundesrechnungshof sich ebenfalls mit der Problematik befasst hat,

Anlage Bf 02: Bundesrechnungshof, Schreiben an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 30. April 2008, nebst Bericht nach § 88 Abs 2 Bundeshaushaltsordnung sowie vorangehenden Bericht vom 30. Oktober 2008, zur Festen Verbindung über den Fehmarnbelt mit Hinterlandanbindung.

Der Bundesrechnungshof rügt, wie nachfolgend der Beschwerdeführer, ebenfalls die Unvereinbarkeit mit den Vorschriften zu den Transeuropäischen Netzen.

Der Übersicht halber erlaubt sich der Unterzeichner, ein Inhaltsverzeichnis voranzustellen.

INHALT

- 1. Gegenstand der Beschwerde und Übersicht**
 - 1.1 Gegenstand der Beschwerde
 - 1.2 Nichtdurchführung einer Strategischen Umweltprüfung; Pflicht zur Durchführung einer solchen Prüfung
 - 1.3 SUP-Pflicht: Rahmensetzung
 - 1.4 SUP-Pflicht: Prüfung nach Artikel 6 und 7 der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich
 - 1.5 Fehlende materielle Entscheidungsfähigkeit
 - 1.6 Der Staatsvertrag ist unvereinbar mit den TEN-Leitlinien
 - 1.7 Unzulässigkeit einer Kofinanzierung durch die Gemeinschaft
 - 1.8 Übersicht über die nachfolgenden Ausführungen

2. **Der zentrale Regelungsgehalt des Staatsvertrages**
 - 2.1 Die deutschen Gesetzgebungsmaterialien
 - 2.2 Der Staatsvertrag und die Entscheidung für das "Ob" des Vorhabens

3. **Der Staatsvertrag als Bestandteil der Vorhabensplanung: Erfordernis einer Umweltprüfung**
 - 3.1 Grundsatz
 - 3.2 Begriffliche Vorklärung: "Der Staatsvertrag" als Plan im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG
 - 3.3 Gründe für das Erfordernis einer Umweltprüfung: Gemeinschaftsrecht
 - 3.3.1 Die Grundregel (Artikel 3 Abs 2 SUP-Richtlinie)
 - 3.3.2 Abweichungen von der Grundregel
 - 3.3.3 Grenzüberschreitende Vorhaben und die Anforderungen des SEA-Protokolls
 - 3.3.4 TEN-Leitlinien
 - 3.3.5 Übereinkommen zur biologischen Vielfalt
 - 3.3.6 Aktionsplan Biodiversität der Kommission
 - 3.3.7 Zwischenergebnis
 - 3.4 SUP-Pflicht aufgrund der Vorschriften für die deutsche Netzplanung Verkehrswege
 - 3.4.1 Ausbaugesetze und Bedarfspläne
 - 3.4.2 Fehmarnbeltquerung und Straßennetzplanung des Bundes

- 3.4.3 SUP-Pflicht wegen Änderungsbedürftigkeit des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen
- 3.4.4 SUP-Pflicht wegen Änderungsbedürftigkeit des Bedarfsplans für die Schienenwege des Bundes
- 3.4.5 Zwischenergebnis
- 3.5 Zwischenergebnis

4. Verstoß gegen die SUP-Pflicht

5. Eine Strategische Umweltprüfung ist für den Staatsvertrag bisher nicht durchgeführt worden

- 5.1 Vorbemerkung
- 5.2 Umweltkonsultation
- 5.2 Der verfahrensmäßige Aspekt: Kein anzunehmender Plan
- 5.3 Anforderungen an den Umweltbericht: Die Informationen gemäß Artikel 5 Abs 1 der SUP-Richtlinie
- 5.4 Beteiligung der Öffentlichkeit
- 5.5 Zwischenergebnis

6. Das Vorhaben und der Europäische Naturschutz

- 6.1 Übersicht
- 6.2 Gebietsausweisung im Bereich der Meeresfläche des Fehmarnbelt
- 6.3 Biologische Vielfalt im Bereich der Beltquerung
- 6.4 Die Bedeutung der Meeresfläche für den Vogelzug: Zur Frage der Gebietsausweisung
- 6.5 Die Bedeutung der Meeresfläche für den Vogelzug: Beeinträchtigungen

6.6 Erfordernis einer Stellungnahme der Kommission nach Artikel 6 Absatz 4 vor Ratifizierung des Staatsvertrages

6.7 Zwischenergebnis

7. Zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

8. Unvereinbarkeit des Staatsvertrages mit den Regelungen zu den Transeuropäischen Netzen Verkehr (TEN-V)

8.1 Einführung

8.2 Verstoß gegen das Gebot der Förderung des Verkehrsträgers Schiene

8.3 Keine Auslegung als Hochgeschwindigkeitsstrecke

8.4 Engpässe

8.4 Fehlende Netzkohärenz: (Mangelhaftigkeit der) Einbindung des Lübecker Hafensystems

8.5 Fehlende Netzkohärenz: Keine Berücksichtigung des TEN-Vorhabens Nr 21 (Meeresautobahn Ostsee)

8.6 Der Zeitplan des Staatsvertrages ist dem der TEN-Leitlinien nicht vereinbar

8.7 Unzulässigkeit der Kofinanzierung nach dem TEN-Finanzierungsinstrument

8.8 Treuwidrigkeit des Verhaltens der Vertragsparteien

9. Zusammenfassung

Anlagenverzeichnis

Annex: TEN - Regulierungen

1. Gegenstand der Beschwerde und Übersicht

1.1 Gegenstand der Beschwerde

1.1.1 Die vorliegende Beschwerde betrifft den

Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine **Feste Fehmarnbeltquerung**.

Der Staatsvertrag wurde am 3. September 2008 durch den deutschen Bundesverkehrsminister und die seinerzeitige dänische Verkehrsministerin unterzeichnet.

Ein Gesetzentwurf für ein Ratifizierungsgesetz wurde von der deutschen Bundesregierung beschlossen und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Er wird derzeit im Deutschen Bundestag beraten. Ein Gesetzesbeschluss ist bereits für den 28. Mai 2009 vorgesehen.

1.1.2 Der

Staatsvertrag "Feste Fehmarnbelt-Querung"

betrifft ein Vorhaben, das von der Bezeichnung ähnlich, in seiner Definition aber in wesentlichen Punkten erheblich abweichend, als

Vorrangiges Vorhaben Nr 20 "Eisenbahnachse Fehmarnbelt"

in den **TEN-Leitlinien**

Entscheidung 1962/62 für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes¹.

aufgenommen ist.

1.1.3 Die Beschwerde betrifft zum Einen die Tatsache, dass eine Strategische Umweltprüfung für das Vorhaben des Staatsvertrages nicht durchgeführt wurde. Zum Anderen weichen die Vorhabensdefinitionen des Staatsvertrages und der TEN-Leitlinien er-

¹ Die Regulierungen zu den TEN finden sich im Anschluss an diese Beschwerde (Annex).

heblich voneinander ab. Was die Hinterlandanbindungen in Deutschland angeht, handelt es sich im Grunde um zwei verschiedene Vorhaben. Die Abweichungen sind von Interesse für den Beschwerdeführer, weil sie zu Lasten des umweltfreundlicheren Verkehrsträgers Schiene gehen.

- 1.1.4 Der Beschwerdeführer hält beides für rechtlich unzulässig und bittet die Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die entsprechenden Rechtsverstöße, insbesondere soweit dies Umweltvorschriften der Gemeinschaft betrifft, abgestellt werden.

1.2 Nichtdurchführung einer Strategischen Umweltprüfung; Pflicht zur Durchführung einer solchen Prüfung

- 1.2.1 Für das Vorhaben des Staatsvertrages wurde keine (Strategische) Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG² ("SUP-Richtlinie") durchgeführt. Soweit Deutschland sich hier auf ein im Jahre 2006 durchgeführtes "Umweltkonsultationsverfahren" beziehen will, ist anzumerken, dass diesem kein anzunehmender Plan zu Grunde lag.

- 1.2.2 Der "Plan", der einer solchen Prüfung zu unterziehen wäre (Artikel 2 a) SUP-Richtlinie), ist nach Auffassung des Beschwerdeführers der Gesetzentwurf für das Ratifizierungsgesetz zum Staatsvertrag. Die "Annahme" des Plans (Artikel 8 der SUP-Richtlinie) ist die Ratifizierung des Staatsvertrages, dh, der Gesetzbeschluss des Deutschen Bundestages für das Ratifizierungsgesetz.

- 1.2.3 Mit dem Staatsvertrag wird eine rechtlich verbindliche Grundentscheidung zur Durchführung des Vorhabens insgesamt, aber auch hinsichtlich bestimmter Einzelheiten getroffen.

- 1.2.3.1 Das "Ob" einer Festen Fehmarnbeltquerung steht nach den Ratifizierung des Staatsvertrages nicht mehr zur Disposition der Genehmigungsbehörden in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren.

2 RICHTLINIE 2001/42/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABLEG L 197/30 vom 21. Juli 2001

1.2.3.2 Zugleich wird mit dem Staatsvertrag eine Grundentscheidung über das "Wie" des Vorhabens insoweit getroffen, als festgelegt wird, aus welchen Einzelmaßnahmen sich das Gesamtvorhaben zusammen setzen soll. Die mit dem Staatsvertrag festgelegten Einzelheiten des Vorhabens betreffen den Ausbaustandard der eigentlichen Beltquerung sowie Umfang, Trassenführungen und Ausbaustandard der Hinterlandanbindungen.

1.2.4 Diese Grundentscheidungen werden nach deutschem Planungsrecht von Gesetzes wegen im Rahmen der Netzplanung des Bundes für Straßen und Schienenwege getroffen. Die deutschen Rechtsvorschriften sehen hierfür die zuvorige Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung vor. Die jeweiligen "Pläne" werden als "Bedarfspläne" bezeichnet und in Gesetzesform verabschiedet. Sie betreffen die Fernstraßen und Schienenwege des Bundes. Die Planung des Vorhabens des Staatsvertrages setzen eine zuvorige Änderung der Bedarfspläne voraus; dies wiederum löst nach deutscher Rechtslage eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung aus.

1.3 SUP-Pflicht: Rahmensetzung

Die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP-Pflicht) ergibt sich aus Artikel 3 Abs 2 a) SUP-Richtlinie, weil das Vorhaben des Staatsvertrages einen Rahmen setzt für eine Reihe von Projekten nach Maßgabe der UVP-Richtlinie 85/337/EWG³ (Eisenbahnstrecken, Straßenverbindungen).

1.4 SUP-Pflicht: Prüfung nach Artikel 6 und 7 der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich

Die (SUP-Pflicht) ergibt sich auch aus Artikel 3 Abs 2 b) SUP-Richtlinie.

Das Vorhaben wird eine Reihe von Gebieten des Netzes Natura

³ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, ABl. EG Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG

2000 (Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG⁴) und FFH-Richtlinie 92/43/EWG⁵) erheblich beeinträchtigen. Eine Prüfung nach Artikel 6 und 7 FFH-Richtlinie ist geboten.

Hierbei werden prioritäre Lebensräume betroffen sein. Eine Entscheidung über die Annahme des Plans (Artikel 8 SUP-Richtlinie) darf daher nicht ohne zuvorige Einholung einer Stellungnahme der Kommission nach Artikel 6 Abs 4 FFH-Richtlinie erfolgen.

Diese "Annahme" ist der Gesetzesbeschluss für das Ratifizierungsgesetz des Staatsvertrages. Dieser Gesetzesbeschluss darf deshalb nicht erfolgen, bevor nicht eine Stellungnahme der Kommission nach Artikel 6 Abs 4 der FFH-Richtlinie vorliegt.

1.5 Fehlende materielle Entscheidungsfähigkeit

Das Vorhaben ist derzeit aber noch nicht entscheidungsfähig. Dies betrifft nicht nur das *Wie*, sondern auch und gerade die Grundentscheidung, ob das Vorhaben durchgeführt werden soll.

Wesentliche Informationen zur naturräumlichen Ausstattung der betroffenen Planungsräume liegen nicht vor. Gebietsbenennungen für das Netz Natura 2000 sind teilweise mit erheblicher Verspätung erfolgt und konnten bei der Vorbereitung des Staatsvertrages noch nicht berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass das Gebietsnetz, soweit bisher benannt, noch offenkundige Lücken aufweist.

Im Besonderen: *Dass* die Meeresfläche des Fehmarnbelt *tatbestandlich* einen hohen naturschutzfachlichen Wert gerade in ornithologischer Hinsicht aufweist, ist zwar als solches unstrittig. *Wie* wertvoll diese Fläche jedoch gerade aus europäischer Perspektive ist, ist im Einzelnen derzeit jedoch noch unklar, da erst in allerjüngster Zeit nicht landgebundene Beobachtungen aufgenommen wurden.

Die Frage, wie der Wert der eigentlichen Meeresfläche des Fehmarnbelt nach Maßgabe der Richtlinie 79/409/EWG *rechtlich* zu

4 RICHTLINIE DES RATES vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1), zuletzt geändert durch: Richtlinie 2008/102/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 L 323 31 3.12.2008

5 RICHTLINIE 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 L 363 368 20.12.2006

beurteilen ist, ist jedenfalls nicht ohne Weiteres zu beantworten. Der Beschwerdeführer hebt darauf ab, dass hier eine – nicht erfolgte – Ausweisung als besonderes Schutzgebiet nach der Richtlinie 79/409/EWG geboten wäre. Denn das Gebiet ist von höchster Bedeutung auf europäischer Ebene für den Vogelzug.

Eine über die Anforderungen der Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG hinausgehende Prüfung im Hinblick auf das Übereinkommen zur biologischen Vielfalt (CBD-Abkommen⁶) wäre geboten gewesen, ist aber nicht erfolgt.

Ähnlich verweist der Beschwerdeführer auf die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG), die im Wege der Vorwirkung hier anwendbar ist und die Einrichtung von Schutzgebieten und eine Prüfung der Eingriffe in dieselben mit einem Zeithorizont 2016 verlangt.

1.6 Der Staatsvertrag ist unvereinbar mit den TEN-Leitlinien

Ebenfalls von Umweltrelevanz ist die Tatsache, dass das Vorhaben des Staatsvertrages erheblich von dem Vorhaben Nr 20 der TEN-Leitlinien abweicht. Denn das Vorhaben der TEN-Leitlinien ist hauptsächlich (und auch der Bezeichnung nach) als "Eisenbahnachse" konzipiert. Demgegenüber tritt, gerade auf deutscher Seite, der Gesichtspunkt der Ertüchtigung des Schienennetzes deutlich zurück. *Es liegt auf deutscher Seite nicht einmal eine belastbare Planung vor.* Dies hat zur Folge, dass dem umweltfreundlich(er)en Verkehrsträger Schiene eine zu geringe Bedeutung zugewiesen wird.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem in **Anlage Bf 02** abgelegten Bericht, dort: Ziffer 3.1.2, Seite 12, zu diesem Punkt erklärt:

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium (für Verkehr, Unterzeichner) gegenüber Lübeck-Puttgarden hinausgehenden Teil der Hinterlandanbindung nicht ausreichend berücksichtigt und untersucht hat. während das TEN-Projekt sogar noch hinter Hamburg liegende Strecken berücksichtigt, endet die Untersuchung der zu Grunde gelegte Studie vor dem Engpass des jetzt schon hochbelasteten Knotens Hamburg. Sofern die Prognosen erreicht werden, entsteht ohne dass zusätzliche Gleis schon vor dem Knoten Hamburg ein Engpass.

Auch wird auf deutscher Seite im Rahmen des Staatsvertrages

6 93/626/EWG: Beschluß des Rates vom 25. Oktober 1993 über den Abschluß des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, ABlEG. L 309/1 vom 13/12/1993

eine konventionelle Schienenverbindung statt einer Hochgeschwindigkeitsstrecke geplant.

Insgesamt betrifft der Staatsvertrag auf deutscher Seite und was die Hinterlandanbindung angeht, praktisch ein völlig anderes Vorhaben als die TEN-Leitlinien. Aus dem in **Anlage Bf 02** beigefügten Bericht des Bundesrechnungshofes vom 30. April 2009

dort: Kapitel 3.1, 3.2

folgt zudem weiter, dass die für die Schienenhinterlandanbindung zuständige Deutsche Bahn AG praktisch kein Interesse an der Durchführung des Vorhabens hatte und hat und der Staatsvertrag das Problem, dass die Deutsche Bahn AG im Grunde eigenständig über die Verwirklichung des Vorhabens entscheidet und als private Gesellschaft durch den Staatsvertrag nicht in die Pflicht genommen werden kann, nicht löst.

Darüber hinaus weicht das Vorhaben des Staatsvertrages in erheblicher Weise von den Zeitvorgaben der TEN-Leitlinien ab.

Schließlich widerspricht das Vorhaben des Staatsvertrages grundsätzlichen Anforderungen der TEN-Leitlinien. Insbesondere werden Engpässe im Transeuropäischen Netz nicht beseitigt, sondern neue geschaffen. Eine kohärente Einbindung in das Netz wird nicht gewährleistet.

1.7 Unzulässigkeit einer Kofinanzierung durch die Gemeinschaft

Wegen der Unvereinbarkeit von Staatsvertrag und TEN-Leitlinien einerseits und wegen des Verstoßes gegen maßgebliche Umweltvorschriften der Gemeinschaft andererseits ist eine Kofinanzierung des Vorhabens des Staatsvertrages durch die Gemeinschaft unzulässig.

Der Vorwurf des Verstoßes gegen Umweltvorschriften betrifft zentral den Verstoß gegen die Verpflichtung, eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen; dies ist ein Leitmotiv der vorliegenden Beschwerde. Dieser Vorwurf ist nicht formal. Denn zugleich werden erhebliche Verstöße gegen die Naturschutzrichtlinien der Gemeinschaft, aber auch gegen die Biodiversitätskonvention und Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie gerügt.

Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass auch der deutsche

Bundesrechnungshof (**Anlage Bf 02**) die Zulässigkeit einer Ko-finanzierung durch die Gemeinschaft in Zweifel zieht.

1.8 Übersicht über die nachfolgenden Ausführungen

Die nachfolgenden Ausführungen sind wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2

beschreibt den zentralen Regelungsgehalt des Staatsvertrages, nämlich die Grundentscheidung für die Durchführung des Vorhabens.

In Kapitel 3

wird aufbauend auf dem Konzept, dass der Staatsvertrag integraler Bestandteil der Vorhabensplanung ist, im Einzelnen die Auffassung begründet, dass der Gesetzentwurf für das Ratifizierungsgesetz als Plan im Sinne der SUP-Richtlinie und mithin der Gesetzesbeschluss für das Ratifizierungsgesetz als "Annahme des Plans" anzusehen ist (3.2).

Die Gründe für die SUP-Pflichtigkeit des Vorhabens des Staatsvertrages werden sodann einmal unmittelbar aus der Perspektive des Gemeinschaftsrechts (3.3), zum anderen aus dem Blickwinkel des deutschen Rechts (3.4) hergeleitet.

Der ersten Argumentationslinie liegt nicht zuletzt der Gedanke zu Grunde, dass es nicht in das freie Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt sein kann, ob für ein Vorhaben eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist; wäre dies so, wäre der Richtlinie Richtlinie 2001/42/EG von vornherein ihre praktische Wirksamkeit genommen. Insofern besteht die SUP-Pflicht unabhängig davon, ob man den Gesetzentwurf für das Ratifizierungsgesetz als Plan ansieht.

Was das deutsche Recht angeht, so ist anzumerken, dass der Staatsvertrag in die deutsche Netzplanung für Verkehrswege eingreift. Für diese Netzplanung, die in gesetzlicher Form erfolgt, hat Deutschland die zuvorige Durch-

führung einer SUP vorgeschrieben. Da der Staatsvertrag bedingt, dass die Netzplanung geändert werden muss, ergibt sich (auch) insoweit eine SUP-Pflicht für den Staatsvertrag.

In Kapitel 4

wird das zentrale Ergebnis festgehalten, dass eine Verabschiedung des Ratifizierungsgesetzes ohne zuvorige Strategische Umweltprüfungen mit der Richtlinie 2001/42/EG nicht vereinbar wäre.

Kapitel 5

nimmt Bezug auf die Tatsache, dass die Feste Fehmarnbeltquerung Gegenstand einer Reihe von (Umwelt-)Untersuchungen in den letzten Jahren gewesen ist. Insbesondere wurde im Jahre 2006 eine sogenannte Umweltkonsultation durchgeführt. Diese Untersuchungen und diese Konsultation reichen aber nicht, um die Anforderungen nach der SUP-Richtlinie zu erfüllen.

Kapitel 6

spricht beispielhaft drei Gebiete an, die von besonderer Bedeutung sind für das Netz Natura 2000 sind. Im Hinterland geht es um das *Neustädter Binnenwasser*, das einen prioritären Lebensraum einschließt, der notwendig bei der Durchführung des Vorhabens beeinträchtigt würde. Auch für das Gebiet *Sundwiesen Fehmarn* gilt, dass prioritäre Lebensräume betroffen sind.

Die *Fläche des Fehmarnbelts selber* ist nur teilweise Bestandteil des Netzes Natura 2000; insbesondere die Bedeutung des Gebietes für den Vogelzug spiegelt sich nicht in den Gebietsausweisungen nach der Vogelschutzrichtlinie wider. Gerade für diese Fläche spielen Fragen der Anwendung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie eine herausragende Rolle.

Kapitel 7

legt kurz dar, dass und warum die Meeresstrategie-Rah-

menrichtlinie auf das Vorhaben und den Staatsvertrag anwendbar ist, obwohl die Umsetzungsfrist für die Richtlinie erst im Jahre 2010 abläuft.

Kapitel 8

schließlich wendet sich den rechtlichen Vorgaben für Transeuropäische Verkehrsnetze im engeren Sinne, also insbesondere den Artikeln 154ff EG-Vertrag, den TEN-Leitlinien und dem TEN-Finanzierungsinstrument, zu. Die Planung des Staatsvertrages weist gegenüber den europäischen Vorgaben erhebliche Widersprüche auf. Auch deshalb, und nicht nur wegen der erheblichen Verstöße der Planung gegen die Umweltvorschriften der Gemeinschaft, ist eine Mitfinanzierung des Vorhabens aus Mitteln der Gemeinschaft nicht zulässig.

Kapitel 9

enthält eine Zusammenfassung.

2. Der zentrale Regelungsgehalt des Staatsvertrages

2.1 Die deutschen Gesetzgebungsmaterialien

Es wird Bezug genommen auf den Staatsvertrag, wie er sich derzeit im (deutschen) Gesetzgebungsverfahren befindet:

Anlage Bf 03 Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 3. September 2008 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung, Bundesratsdrucksache 15/09 vom 2. Januar 2009

Diese Drucksache enthält als Anlage den Text des eigentlichen Staatsvertrages nebst einigen Erläuterungen.

Anlage Bf 04 Erläuterungen zu TOP (Tagesordnungspunkt) 33 der 854. Sitzung des Bundesrates am 13. Februar 2009

Dies sind einige ergänzende Erläuterungen zur Behandlung des Staatsvertrages im Bundesrat.

Anlage Bf 05 Beschluss des Bundesrates vom 13. Februar 2009, Bundesratsdrucksache 15/09(B) vom 13. Februar 2009

Es handelt sich um einen formellen Beschluss des Bundesrates, der zum Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens erforderlich ist.

2.2 Der Staatsvertrag und die Entscheidung für das "Ob" des Vorhabens

2.2.1 Inhaltlich trifft der Staatsvertrag im engeren Sinne, der eine Anlage zum Gesetzentwurf ist (siehe **Anlage Bf 03**), maßgeblich folgende Regelungen:

2.2.2 In Artikel 1 Abs 1 Satz 1 vereinbaren die Parteien, eine nutzerfinanzierte feste Querung über den Fehmarnbelt für den Schienen- und Straßenverkehr zu errichten und zu betreiben. Nach Artikel 1 Abs 2 wird Deutschland die deutschen, Dänemark die dänischen Hinterlandanbindungen ausbauen.

2.2.3 Dies ist zwar nicht die endgültige Genehmigungsentscheidung für das Vorhaben, denn Artikel 13 sieht die Durchführung von Genehmigungsverfahren noch vor. Die Vertragsparteien haben sich aber gebunden, alles Notwendige in die Wege zu leiten, damit die erforderlichen Genehmigungen zügig erlangt werden (Artikel 13 Abs 5).

Kurz gefasst, heißt dies, dass mit der Rechtswirksamkeit des Staatsvertrages (also mit dem Abschluss des Ratifizierungsverfahrens) nicht mehr über das "Ob" des Vorhabens, sondern nur noch über "Wie" zu sprechen ist.

Zwar besteht nach der deutschen planungsrechtlichen Dogmatik *grundsätzlich* die Möglichkeit, dass ein Vorhaben an entgegenstehenden Belangen scheitert, in der Abwägung gegenüber der

Alternative, das Vorhaben nicht durchzuführen ("Nullvariante") unterliegt.

Dies ändert aber nichts daran, dass mit der Entscheidung über das "Ob" des Vorhabens eine rechtlich relevante, letztlich auch judizierbare, Entscheidung im Planungsablauf getroffen worden ist.

2.2.4 Eine derartige Entscheidung fällt bei Verkehrswegen (Straßen bzw Schienen) in Deutschland regelmäßig auf der Ebene der Netzplanung des Bundes. Während die für die Feste Fehmarnbeltquerung relevanten Einzelheiten der Netzplanung des Bundes unten erörtert werden sollen, sei an dieser Stelle auf den maßgeblichen rechtlichen Ansatzpunkt verwiesen.

2.2.5 Nach § 1 Abs 1 Satz 2 des Fernstraßenausbaugesetzes (FstrAbG⁷ - rechtlich parallel für die Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz – BSWAbG⁸) wird das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan, der als Anlage in Form einer Karte dem Gesetz beigelegt ist, ausgebaut.

2.2.5.1 Hieraus folgt (im Umkehrschluss), dass regelmäßig solche Bundesfernstraßen nicht gebaut werden dürfen, die nicht Bestandteil des Bedarfsplans sind. Diese Folgerung ergibt sich (auch) daraus, dass das FstrAbG selber Ausnahmen formuliert, unter denen vom Bedarfsplan abgewichen werden darf. Einmal bleiben "einzelne Verbesserungsmaßnahmen unberührt" (§ 3 FstrAbG), zum anderen können die Straßenbaupläne "im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen, soweit dies wegen eines unvorhergesehenen höheren oder geringeren Verkehrsbedarfs, insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist" (§ 6 FstrAbG).

2.2.5.2 Das Bundesverwaltungsgericht legt in ständiger Rechtsprechung

- seit: BVerwG 4 C 4/94 vom 8 Juni 1995, dort: 2.b) der Gründe -

§ 1 Abs 2 FstrAbG so aus, dass mit der Aufnahme in den Be-

⁷ Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833), neugefasst durch Bek. v. 20. 1.2005 I 201; geändert durch Art. 12 G v. 9.12.2006 I 2833

⁸ Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874), zuletzt geändert durch Artikel 309 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407, zuletzt geändert durch Art. 309 V v. 31.10.2006 I 2407

darfsplan über das "Ob" der Maßnahme entschieden ist. Die Aufnahme in den Bedarfsplan entscheidet ganz praktisch über den Bedarf an dem jeweiligen Vorhaben. Sowie ein Vorhaben in den Bedarfsplan aufgenommen ist, kann ihm ein späterer Kläger nicht mehr entgegen halten, der Bedarf bestehe nicht. Prozessual bedeutet dies, dass über die Frage des Bedarfs nur nach verfassungsrechtlichen Maßstäben (nämlich im Hinblick auf die Vereinbarkeit des jeweiligen Bedarfsplangesetzes) entschieden wird, und nicht mehr auf der Ebene der späteren Genehmigungsentscheidung.

2.2.6 Der Beschwerdeführer meint, dass genau diese Entscheidung über das "Ob" der Maßnahme im Falle der Festen Fehmarnbeltquerung mit der Ratifizierung des Staatsvertrages erfolgen wird.

2.2.7 Es ist deshalb von Bedeutung, dass, wie unten im Einzelnen dargelegt werden wird, das Vorhaben des Staatsvertrages nicht, jedenfalls nicht zur Gänze, in den Bedarfsplänen für die Straßen und Schienenwege des Bundes enthalten ist. Dies trifft im Besonderen auf den Straßenanteil der eigentlichen Beltquerung zu.

2.2.8 Im nächsten Schritt ist dann festzuhalten, dass die Aufstellung und ggfs Änderung der Netzpläne für die Verkehrswege des Bundes nach der deutschen Gesetzeslage SUP-pflichtig sind. Weil die Netzpläne zu ändern sind, wenn die Feste Fehmarnbeltquerung inkorporiert werden soll, ergibt sich hieraus die SUP-Pflicht für das Vorhaben "Feste Fehmarnbeltquerung".

2.2.9 Während dies nachfolgend im Einzelnen ausgeführt werden soll, bleibt noch festzuhalten, dass der Staatsvertrag in seinen Festlegungen weiter geht als die Netzplanung des Bundes in der Form der Bedarfspläne. Denn die Präambel des Vertrages enthält die Formulierung

- in der Erwägung, dass für die Feste Fehmarnbeltquerung unterschiedliche technische Lösungen bestehen, wobei nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen eine Schrägseilbrücke die Erreichung der gemeinsamen Ziele besonders befördern würde.

Unbeschadet des Artikels 13 Abs 1 des Staatsvertrages, wonach die endgültige Entscheidung über die Auswahl der technischen Lösung den nachfolgenden Genehmigungsverfahren vorbehalten bleibt, ist dies als partielle Vorfestlegung, etwa im Sinne eines

intendierten Ermessens, für die Art der Querung des Belt (Brücke statt Tunnel) anzusehen, die die späteren Entscheidungen der Genehmigungsbehörden jedenfalls teilweise vorsteuern wird.

3. Der Staatsvertrag als Bestandteil der Vorhabensplanung: Erfordernis einer Umweltprüfung

3.1 Grundsatz

3.1.1 Der Beschwerdeführer meint, dass "der Staatsvertrag" einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden muss, dies aber nicht geschehen ist und nach dem Willen Deutschlands auch nicht geschehen soll. Das vorliegende Kapitel 3 dient der Präzisierung des Gemeinten und der Begründung dieser Auffassung.

3.1.2 Das Schwierigkeiten des Falles sind rechtlicher Natur und ergeben sich maßgeblich aus Art 2 lit a Spiegelstrich 2 der Richtlinie 2001/42/EG. Hiernach muss der jeweilige Plan oder das jeweilige Programm "aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden". Die Verpflichtung, einen Plan oder ein Programm zu erstellen, muss sich also aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben, und es gilt, die Rechts- bzw Verwaltungsvorschriften für die vorliegende Fallkonstellation ausfindig zu machen.

3.1.3 Der Beschwerdeführer meint, dass sich im Fall der Planung der Festen Fehmarnbeltquerung in der Tat ein Plan und eine Rechtsvorschrift finden lassen, aufgrund derer der Plan aufgestellt werden muss, und dies sogar in doppelter Weise:

Einmal aufgrund verfassungsrechtlicher Kautelen für die Ratifizierung für Staatsverträge und **zum anderen** aufgrund der oben schon angesprochenen Vorschriften für die deutsche Netzplanung von Verkehrswegen.

Das Regelungsgefüge ist komplex bzw interdependent. Dies liegt daran, dass der Staatsvertrag Regelungen trifft, die üblicherweise im Rahmen der Netzplanung des Bundes getroffen werden. Man kann das Problem des Staatsvertrages (auch) darauf zurückführen, dass die Planung der Festen Fehmarnbeltque-

nung nach dem Staatsvertrag mit der deutschen Netzplanung für Verkehrswege nicht kompatibel ist. Der Punkt ist alsdann, dass auch die Herstellung der Kompatibilität der Netzplanung mit dem Staatsvertrag eine zuvorige Strategische Umweltprüfung erfordern würde.

- 3.1.4 Unbeschadet dessen meint der Beschwerdeführer, dass mit Art 2 lit a) Spiegelstrich 2 der Richtlinie 2001/42/EG den Mitgliedstaaten kein freies Ermessen eingeräumt sein kann, ob sie eine Strategische Umweltprüfung durchführen oder nicht. Wenn die Richtlinie 2001/42/EG tatsächlich auf ein Vorhaben der Dimension des Vorhabens Nr 20 der TEN-Leitlinien, das sich aus vielen gewichtigen Projekten nach Maßgabe der Richtlinie 85/337/EWG zusammensetzt, nicht anwendbar wäre bzw die Anwendung in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt wäre, wäre der Richtlinie 2001/42/EG im Ergebnis die gesamte praktische Wirksamkeit genommen und würde sie jedenfalls nicht zur Rechtsvereinheitlichung in der Gemeinschaft beitragen.

3.2 Begriffliche Vorklärung: "Der Staatsvertrag" als Plan im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG

- 3.2.1 Die Beschwerde verwendet den Begriff der "Strategischen Umweltprüfung" nach dem deutschen Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG⁹) und dem SUP-Protokoll¹⁰; dieser entspricht dem Begriff der "Umweltprüfung" nach Artikel 2 b) der SUP-Richtlinie 2001/42/EG.
- 3.2.2 Der Begriff ist abzugrenzen von dem der "Umweltverträglichkeitsprüfung" der UVP-Richtlinie 85/337/EWG¹¹. Die Umweltverträglichkeitsprüfung betrifft "Projekte" (Artikel 1 Abs 1 der Richtlinie 85/337/EWG), die (Strategische) Umweltprüfung "Pläne und Programme" (Artikel 2 lit a) der Richtlinie 2001/42/EG).

⁹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1757, 2797), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), neugefasst durch Bek. v. 25.6.2005 I 1757, 2797, zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 22.12.2008 I 2986

¹⁰ Gesetz zu dem Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Vertragsgesetz zum SEAProtokoll) vom 3. Juni 2006, BGBl II, 467 (Das Protokoll selber wird ab Seite 468 abgedruckt.)

¹¹ Artikel 3 der Richtlinie 85/337/EWG

3.2.3 Das **Projekt** im Sinne der UVP-Richtlinie ist die Errichtung einer baulichen oder sonstigen Anlage sowie sonstiger Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich solcher zum Abbau von Bodenschätzen¹².

3.2.4 Der Begriff der **Pläne und Programme** ergibt sich demgegenüber aus Artikel 2 lit a) der Richtlinie 2001/42/EG wie folgt:

"Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) "Pläne und Programme" Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,
 - die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
 - die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen;"

3.2.5 Die Begriffsbildung ist zirkulär und bedeutet insoweit nur, dass ein weites Verständnis angezeigt ist. Soweit die SUP-Richtlinie die FFH-Richtlinie¹³ und die Biodiversitätskonvention¹⁴ in Bezug nimmt, hilft dies nicht weiter. Denn auch diesen Regelwerken ist eine Begriffsbestimmung nicht zu entnehmen.

3.2.6 Dem ersten Spiegelstrich der Definition der Richtlinie 2001/42/EG ist aber zu entnehmen, dass ein "Plan oder Programm" etwas ist, das von einer Behörde "ausgearbeitet" wird. Anders als bei dem "Projekt" der Richtlinie 85/337/EWG geht es also nicht um die "Errichtung" einer Anlage, sondern "die Ausarbeitung" eines Dokuments. Der Plan ist ein Dokument, keine Anlage.

3.2.7 Kennzeichen eines Plans oder Programms ist demnach der indirekte Charakter der Umweltauswirkungen. Es wird ein "Rahmen" gesetzt für die Genehmigungen von Projekten (Artikel 3

12 Vgl Artikel 1 Abs 2 der Richtlinie 85/337/EWG

13 Artikel 3 Abs 2 lit a) Richtlinie 2001/42/EG

14 Artikel 6 lit b) der Biodiversitätskonvention

Abs 2 lit a SUP-Richtlinie), wobei freilich bei der Betroffenheit von Gebieten des Netzes Natura 2000 wiederum auf den offenen Begriff des Plans gemäß Artikel 6 Abs 3 FFH-Richtlinie zurück gegriffen wird.

- 3.2.8 Zwar kann der Staatsvertrag nicht direkt ausgeführt werden. Es besteht kein Streit darüber, dass es weiterer Entscheidungen in der Form von Projektgenehmigungen bedarf, um das Vorhaben tatsächlich durchzuführen. Dies schließt freilich die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung nicht aus, sondern dient nur der Klarstellung, dass der Staatsvertrag nur der Richtlinie 2001/42/EG, nicht aber der Richtlinie 85/337/EWG, unterfallen kann.
- 3.2.9 Bis hierher ist dies nur eine *negative* Feststellung; nämlich, dass jedenfalls nicht nach der Richtlinie 85/337/EWG zu verfahren ist. Die *positive* Feststellung, dass die Richtlinie 2001/42/EG auf den Staatsvertrag anzuwenden ist, bedarf weiterer Begründung.
- 3.2.10 Damit ein "Plan oder Programm" vorliegt, muss das entsprechende Dokument von einer Behörde ausgearbeitet werden, Artikel 2 lit a), 1. Spiegelstrich der Richtlinie 2001/42/EG.
- 3.2.11 Die genannte Vorschrift enthält alsdann zwei Alternativen: In der ersten Alternative werden das Programm oder der Plan von der Behörde ausgearbeitet und angenommen, in der zweiten Alternative erfolgt die Ausarbeitung durch eine Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens.
- 3.2.11.1 Was den Staatsvertrag angeht, gibt es zwei Dokumente, die von einer Behörde ausgearbeitet werden bzw im konkreten Fall ausgearbeitet worden sind.
- 3.2.11.2 Dies ist zum einen der Staatsvertrag als solcher, der von den Verkehrsministern der Bundesrepublik Deutschland und des Königreichs Dänemark am 3. September 2008 unterzeichnet wurde. Denn die beteiligten Ministerien sind als Behörden anzusehen. Dies ist jedenfalls nach deutschem Staatsrecht der Fall.
- 3.2.11.3 Es ist aber zu beachten, dass der Staatsvertrag als solcher mit der

Unterzeichnung durch die beteiligten Verkehrsminister noch keine Rechtswirksamkeit entfaltet, sondern der Ratifizierung bedarf.

- 3.2.11.4 Zu diesem Zweck ist erforderlich, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten. Für die deutsche Seite hat der Bundesverkehrsminister den Gesetzentwurf für das Ratifizierungsgesetz erarbeitet. Dies ergibt sich aus Seite 5 der Bundesratsdrucksache 15/09 (**Anlage Bf 03**). Dort teilt die Bundeskanzlerin dem Bundesrat mit, federführend sei das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. "Federführung" heisst insbesondere die Berauung mit der "Ausarbeitung".
- 3.2.11.5 Zunächst hat die Bundesregierung am 10. Dezember 2008 den Gesetzentwurf angenommen ("Billigung durch das Bundeskabinett", **Anlage Bf 04**, Seite 1). Diese Annahme durch die Bundesregierung ist aber nicht die Annahme des Staatsvertrages in dem Sinne, dass dieser nunmehr Rechtsverbindlichkeit erlangt hätte. Diese Annahme ist vielmehr lediglich die Entscheidung, dass der von einem Ressort, hier dem Bundesverkehrsministerium, ausgearbeitete Gesetzentwurf dem Bundestag als Gesetzentwurf der Bundesregierung zugeleitet werden kann.
- 3.2.11.6 Rechtsverbindlichkeit erlangt der Staatsvertrag erst durch den nachfolgenden Gesetzesbeschluss des Bundestages, mit dem der Gesetzentwurf der Bundesregierung, gegebenenfalls mit Änderungen, angenommen wird.
- 3.2.11.7 Nach alledem ist der Gesetzentwurf des Ratifizierungsgesetzes als eine "Ausarbeitung" anzusehen, die von einer Behörde (dem Bundesverkehrsministerium) für die Annahme durch das Parlament (den Bundestag) im Wege des Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet wurde.
- 3.2.12 Damit ein "Plan oder Programm" im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG vorliegt, ist weiter erforderlich, dass diese Ausarbeitung aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift erstellt werden muss.
- 3.2.12.1 Es muss sich nicht zwingend um Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten handeln.

Zwar enthalten die Erläuterungen zum Gemeinsamen Stand-

punkt (AbLEG C137/11, dort: Seite 20) den Hinweis:

Die Definition für 'Pläne und Programme' wurde geändert, indem klar- gestellt wurde, dass nur Pläne und Programme gemeint sind, die auf- grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verlangt und von einer Behörde vorbereitet und/oder verabschiedet oder für ein Gesetzgebungsverfahren vorbereitet werden, und dass bei diesen ein Bezug zu den verschiedenen Verfahren bzw Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten bestehen muss.

Aber nach Auffassung der Beschwerdeführer müssen diese Mo- tive (des Gemeinschaftsgesetzgebers) hinter die Systematik der Richtlinie zurück treten. Zunächst spricht der Wortlaut von Art- kel 2 zwar von Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, so dass nur Behörden der Mitgliedstaaten angesprochen sind. Einbezogen sind aber zugleich Pläne und Programme, die von der Gemeinschaft mitfinanziert werden. Da derartige Pläne rechtsförmige Grundlagen haben, verbietet sich eine Auslegung, die als maßgeblich nur Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ansieht. Auch bezieht sich die Richtlinie 2001/42/EG in Erwägungsgrund 19 noch auf die Wasserrahmen- richtlinie (Richtlinie 2000/60/EG). Dort ist in Artikel 13, 14 , eine Pflicht zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung verankert. Im regelnden Teil der Richtlinie 2001/42/EG ist in Artikel 3 Abs 9 weiter ausdrücklich festgehalten, für bestimmte Pläne und Pro- gramme nach den Verordnungen 1257/1999¹⁵ und 1260/1999¹⁶, gelte die Richtlinie nicht. Die Herausnahme der zuletzt genan- ten Pläne wäre nicht notwendig, wenn der Gemeinschaftsgesetz- geber generell davon ausgegangen wäre, die Verpflichtung zur Aufstellung der Pläne oder Programme müsse sich aus nationa- lem Recht ergeben.

- 3.2.12.2 Dies soll insoweit nur festgehalten, aber nicht weiter vertieft werden. Denn der unter 3.2.11.4 ff angesprochene Gesetzent- wurf muss aufgrund deutscher Rechtsvorschriften ausgearbeitet werden.

Dies ergibt sich wie folgt:

- 3.2.12.3 Bei dem Vorhaben des Staatsvertrages handelt es sich um ein länderübergreifendes Vorhaben; die Planung betrifft sowohl Deutschland als auch Dänemark. Deshalb ist ohne eine vertragli- che Regelung zwischen den betroffenen Staaten, also einen Staatsvertrag, nicht auszukommen.

¹⁵ Dort: Artikel 40 – Programmplanung

¹⁶ Dort Artikel 13ff – Programmplanung

Da wiederum der Staatsvertrag zur Festen Fehmarnbeltquerung sich auf Gegenstände der (deutschen) Bundesgesetzgebung (nämlich den (Aus-)Bau von Bundesfernstraßen und Eisenbahnen des Bundes) bezieht, bedarf der Vertrag der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, Artikel 59 Abs 2 des Grundgesetzes (GG).

Dieses Bundesgesetz ist das "Zustimmungsgesetz" bzw "Ratifizierungsgesetz".

- 3.2.12.4 Mit anderen Worten: Dass für ein Projekt wie die Feste Fehmarn-Belt-Querung ein "Plan", nämlich ein Gesetzentwurf, ausgearbeitet werden muss, ergibt sich aus den Vorschriften des (deutschen) Grundgesetzes über das Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge.

Nach dem Verständnis des Beschwerdeführers besteht eine ganz vergleichbare Lage auch in Dänemark.

- 3.2.12.5 Richtig ist allerdings, dass Gesetzesvorlagen beim deutschen Bundestag nicht nur durch die Bundesregierung, sondern auch durch den Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden können (Artikel 76 Abs 1 des Grundgesetzes). Hierauf kommt es vorliegend zwar insoweit nicht an, als der Staatsvertrag ebenso wie der Gesetzentwurf tatsächlich von einer Behörde, nämlich vom Bundesministerium für Verkehr, ausgearbeitet worden sind, und dass diese Ausarbeitung "aufgrund einer Rechtsvorschrift", nämlich des Grundgesetzes, erfolgt.

- 3.2.12.6 Unschädlich ist demgegenüber, dass der Gesetzentwurf vom Bundesrat oder einzelnen Mitgliedern des Bundestages hätte ausgearbeitet werden können. Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist der Begriff der "Behörde" hier insoweit funktional zu verstehen und meint immer die Stelle, die den Gesetzentwurf ausarbeitet. Für dieses Verständnis spricht Erwägungsgrund 10 des Richtlinienentwurfs, der unterscheidet zwischen Plänen und Programmen, die von den zuständigen Behörde angenommen werden und Plänen und Programmen, die aufgrund eines gesetzgebenden Aktes angenommen werden. Der Einwand, der Gesetzentwurf hätte auch vom Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden können und diese Stellen seien nicht als Behörden im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 2001/42/EG anzusehen, ist mithin zurück zu weisen. Eine solche

Auslegung wäre als Umgehung zu verstehen, da die Richtlinie die Durchführung einer Umweltprüfung ausdrücklich auch für solche Pläne will, die "im Gesetzgebungsverfahren" angenommen werden.

Hierauf kommt es aber vorliegend letztlich nicht an, da die Richtlinie nur verlangt, dass der Plan von einer Behörde aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift ausgearbeitet *wird*. Dies ist in der vorliegenden Problemgestaltung der Fall.

- 3.2.13 Im **Zwischenergebnis** ist also festzuhalten: Der Gesetzentwurf für das Ratifizierungsgesetz zum Staatsvertrag für die Feste Fehmarnbeltquerung ist ein "Plan" im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG.
- 3.2.14 Ein flächenbezogener Ansatz des Plans ist nicht erforderlich. Zwar enthielten Artikel 2 Richtlinienvorschlag ebenso wie der geänderte Richtlinienvorschlag eine Bezugnahme auf die "Raumordnung", allerdings jeweils mit einem ausdrücklichen Hinweis auf "Verkehrsinfrastrukturen"¹⁷. Dies Regelungskonzept, von einem raumbezogenen Plan als Grundmodell und ergänzend Verkehrsinfrastrukturen mit einzubeziehen, ist in der Richtlinie selber zu Gunsten des allgemeiner gehaltenen Konzepts der "Pläne und Programme" fallen gelassen worden. Dafür, dass Verkehrsinfrastrukturen nicht der Richtlinie 2001/42/EG unterfallen sollten, gibt es keinen Anhaltspunkt. Im Übrigen sind es gerade Verkehrsinfrastrukturen, die nach deutscher Rechtslage SUP-pflichtig sind.
- 3.2.15 Nachfolgend wird dargelegt, dass der solchermaßen identifizierte Plan SUP-pflichtig ist. Der Beschwerdeführer betont, dass sich dies nicht nur aus der Richtlinie 2001/42/EG ergibt, sondern auch aus anderen gemeinschaftsrechtlichen Regelwerken (nachfolgend, 3.3) und schließlich aus deutschem Recht (nachfolgend, 3.4).

17 So auch jeweils Erwägungsgrund 9.

3.3 Gründe für das Erfordernis einer Umweltprüfung: Gemeinschaftsrecht

3.3.1 Die Grundregel (Artikel 3 Abs 2 SUP-Richtlinie)

- 3.3.1.1 Ist festgestellt, dass ein Plan oder Projekt vorliegt, so folgt die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung gemäß Artikel 3 Abs 1 der Richtlinie 2001/42/EG aus Artikel 3 Absätze 2 bis 4 der Richtlinie 2001/42/EG.
- 3.3.1.2 Die hier anzuwendende Grundregel ist Absatz 2, und zwar in beiden Fallgestaltungen, lit a) (Rahmensetzung für Projekte der Richtlinie 85/337/EWG) und lit b) (Erfordernis einer Prüfung nach Artikel 6 und/oder 7 der Richtlinie 92/43/EG).
- 3.3.1.3 Der Staatsvertrag¹⁸ setzt einen Rahmen für zukünftige Genehmigungen für Projekte der Anhänge I und II der Richtlinie 85/337/EWG (lit a)). Denn es sind Projekte nach Anhang I Nr 7 der UVP-Richtlinie (Eisenbahnfernverkehrsstrecken, Schnellstraßen, Ausbau von Straßen von zwei auf vier Spuren) betroffen. Der Staatsvertrag schafft die erste rechtsverbindliche Grundlage, damit die erforderlichen Genehmigungsverfahren durchgeführt werden können.
- 3.3.1.4 Es sind auch erhebliche Auswirkungen auf Gebiete des Netzes Natura 2000 zu erwarten und es ist unstreitig, dass Prüfungen nach Artikel 6 und 7 der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich sein werden (lit b))¹⁹.
- 3.3.1.5 Die Anwendung der Gegenregel des Artikel 3 Abs 3 SUP-Richtlinie (Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene, geringfügige Änderungen) kommt nicht in Betracht.
- 3.3.1.6 Artikel 3 Abs 4 SUP-Richtlinie betrifft nur "nicht unter Absatz 2 fallende Pläne und Programme" und ist, da der Staatsvertrag, wie dargelegt, unter Absatz 2 fällt, nicht anwendbar. In der Folge sind auch Artikel 3 Abs 5 bis 7 der Richtlinie 2001/42/EG nicht anwendbar.

18 Wenn nachfolgend auf den "Staatsvertrag" als Plan Bezug genommen wird, ist still schweigend mitzulesen, dass nach der genaueren Begriffsbestimmung zuvor der Gesetzentwurf des Ratifizierungsgesetzes gemeint ist.

19 Vgl hierzu die etwas affirmativere Formulierung des Erwägungsgrundes 10 der SUP-Richtlinie.

3.3.1.7 **Im Zwischenergebnis** ist festzuhalten, dass sich die SUP-Pflicht für den Staatsvertrag (nachdem festgestellt ist, dass der Gesetzentwurf des Ratifizierungsgesetzes ein Plan ist), direkt aus der Richtlinie 2001/42/EG ergibt ("Grundregel").

3.3.2 **Ergänzungen zur Grundregel**

3.3.2.1 Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass nach seiner Auffassung die SUP-Pflicht in der vorliegenden Fallgestaltung *abweichend* von der vorangehenden Überlegung *direkt* aus gewissen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts hergeleitet werden kann.

3.3.2.2 Dies ist kohärent damit, dass oben unter 3.2.12.1 begründet wurde, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, aufgrund der "Plan oder Programm" ausgearbeitet werden müssen, nicht zwingend solche des nationalen Rechts sein müssen.

3.3.2.3 Der Beschwerdeführer bezieht sich nachfolgend auf zwei internationale Übereinkommen, denen die Gemeinschaft beigetreten ist. Dies ist einmal das SUP-Protokoll, das indirekt auch in Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2001/42/EG (indirekt) angesprochen ist und zum anderen das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD-Abkommen), das ebenfalls in der Richtlinie 2001/42/EG angesprochen ist (dort: Erwägungsgrund 3 und Anhang I).

3.3.2.4 Darüber hinaus nehmen die TEN-Leitlinien ebenfalls Bezug auf die Richtlinie 2001/42/EG. Zwar ist das Vorhaben des Staatsvertrages nicht identisch mit dem Vorhaben Nr 20 der TEN-Leitlinien. Beide Vorhaben werden aber, jedenfalls von den Vertragsparteien des Staatsvertrages, miteinander in Verbindung gebracht. Soweit die TEN-Leitlinien eine SUP-Pflicht für die TEN-Vorhaben vorgeben, würde diese deshalb auch auf das Vorhaben des Staatsvertrages durchgreifen.

3.3.3 Grenzüberschreitende Vorhaben und die Anforderungen des SUP-Protokolls

3.3.3.1 In Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2001/42/EG heißt es:

In dem Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991, das sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für andere Staaten gilt, werden die Vertragsparteien des Übereinkommens aufgefordert, dessen Grundsätze auch auf Pläne und Programme anzuwenden. Bei dem zweiten Treffen der Vertragsparteien in Sofia am 26. und 27. Februar 2001 **wurde beschlossen, ein rechtlich bindendes Protokoll über die strategische Umweltprüfung auszuarbeiten, das die bestehenden Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ergänzen würde**²⁰ und das bei einem außerordentlichen Treffen der Vertragsparteien anlässlich der fünften Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“, die für Mai 2003 in Kiew (Ukraine) geplant ist, nach Möglichkeit verabschiedet werden soll.

3.3.3.2 Dieses Protokoll, das sogenannte SUP-Protokoll, liegt inzwischen vor und wurde von Deutschland ratifiziert²¹. Als ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag hat das SUP-Protokoll Gesetzesrang in Deutschland. Die Gemeinschaft ist dem Protokoll beigetreten²². Die Einzelheiten des Protokolls sind hier weniger von Interesse als der Hinweis in Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2001/42/EG, wonach die Strategische Umweltprüfung die bestehenden Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ergänzen würde.

3.3.3.3 Die Feste Fehmarnbeltquerung, deren Kernelement – eben die Querung des Belt - das Hoheitsgebiet zweier Staaten berührt und dessen Hinterlandbindungen weit in diese Staaten hinein reichen, ist als Prototyp eines grenzüberschreitenden Vorhabens anzusehen.

3.3.3.4 Im Hinblick darauf, dass die Genehmigungsverfahren jedenfalls zu einem erheblichen Teil in den beiden Vertragsstaaten getrennt abgewickelt werden, bedarf es *ergänzender* Verfahren im Verhältnis zu den von der Richtlinie 85/337/EWG vorgesehenen Verfahren bezogen auf das Gesamtvorhaben. Ein solches ergän-

20 Hervorhebung durch den Unterzeichner

21 Gesetz zu dem Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Vertragsgesetz zum SEAProtokoll), vom 3. Juni 2006, BGBl 2006 Teil II, 497

22 BESCHLUSS DES RATES vom 20. Oktober 2008 zur Genehmigung des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Espooer UN/ECE-Übereinkommen von 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen im Namen der Europäischen Gemeinschaft (2008/871/EG, ABLEG L 308/33 vom 19.11.2008)

zendes Verfahren kann nur die Strategische Umweltprüfung sein.

3.3.4 TEN-Leitlinien

3.3.4.1 Mit der Entscheidung 884/2004 zur Änderung der Entscheidung 1692/96 wurden nicht nur wichtige verkehrspolitische Konzepte in die TEN-Leitlinien neu aufgenommen (Meeresautobahnen) oder in ihrer relativen Bedeutung neu justiert (Vorrangige Vorhaben), sondern auch ein Bezug auf das Konzept der Umweltprüfung nach der Richtlinie 2001/42/EG eingeführt.

3.3.4.2 Erwägungsgrund 12 der Entscheidung 884/2004 lautet:

Umweltprüfungen gemäß der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme werden in Zukunft bei allen Plänen und Programmen für Vorhaben von gemeinsamem Interesse durchgeführt. Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sollte ferner davon abhängig gemacht werden, dass die Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sowie die Richtlinien 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten und 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen eingehalten werden.

3.3.4.3 Die regulative Umsetzung findet sich in Artikel 8 der Entscheidung 1692/96 in der Fassung der Entscheidung 884/2004 -

"Artikel 8 Umweltschutz

(1) Bei der Planung und Durchführung der Vorhaben müssen die Mitgliedstaaten dem Umweltschutz Rechnung tragen, indem sie für die durchzuführenden Vorhaben von gemeinsamem Interesse Umweltverträglichkeitsprüfungen gemäß der Richtlinie 85/337/EWG vornehmen und indem sie die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten und die Richtlinie 92/43/EWG anwenden.

Für die zu solchen Vorhaben führenden Pläne und Programme führen die Mitgliedstaaten insbesondere dann, wenn die Vorhaben neue Strecken oder den Ausbau anderer wichtiger Einrichtungen zur Verknüpfung von Infrastruktur betreffen, ab dem 21. Juli 2004 eine Umweltprüfung gemäß der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umwelt-

auswirkungen bestimmter Pläne und Programme durch. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die Ergebnisse dieser Umweltprüfung bei der Ausarbeitung der betreffenden Pläne und Programme nach Artikel 8 der genannten Richtlinie.

(2) Bis zum 21. Juli 2004 entwickelt die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten geeignete Methoden zur Durchführung der strategischen Umweltprüfung mit dem Ziel, unter anderem eine angemessene Koordinierung zu gewährleisten, Doppelarbeit zu vermeiden und eine Vereinfachung und Beschleunigung der Planung für grenzüberschreitende Vorhaben und Korridore zu erreichen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit und der Umweltprüfung in Bezug auf die TEN-Vorhaben, die die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2001/42/EG durchführen, werden gegebenenfalls von der Kommission in ihrem Bericht über die Leitlinien und den möglicherweise beigefügten Legislativvorschlägen zur Überarbeitung der Leitlinien nach Artikel 18 Absatz 3 dieser Entscheidung berücksichtigt. "

- 3.3.4.4 Der Beschwerdeführer ist zwar der Meinung, dass sich den wiedergegebene Formulierungen in *sprachlicher* Hinsicht nicht entnehmen lässt, dass für die TEN-Vorhaben *zwingend* eine Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung konstituiert wird. Festgehalten wird vielmehr, dass, *wenn* Pläne und Programme zu "solchen Vorhaben" führen, *dann* eine Umweltprüfung nach Maßgabe der Richtlinie 2001/42/EG durchzuführen ist.
- 3.3.4.5 Lese man die Vorschrift aber (nur) so, hätte sie ausschließlich deklaratorischen, nicht aber konstitutiven Charakter. Es ist dann zu überlegen, ob dies mit der Systematik der Entscheidung 884/2004 vereinbar ist. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass dies nicht der Fall ist. Denn für eine rein deklaratorische Bezugnahme auf die bestehenden Umweltvorschriften der Gemeinschaft hätte es ausgereicht, es bei der Bezugnahme im Erwägungsgrund 12 der Entscheidung zu belassen.
- 3.3.4.6 Artikel 8 Abs 1 UAbs 2 der Entscheidung 1692/96 in der Fassung der Entscheidung 884/2004 ist mithin so zu verstehen, dass wenigstens dann, wenn es um "neue Strecken oder den Ausbau anderer wichtiger Einrichtungen zur Verknüpfung von Infrastruktur" geht, *vorausgesetzt* wird, dass eine Planungsebene besteht, die als Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie anzusehen ist.
- 3.3.4.7 Dies gilt jedenfalls in der vorliegenden Fallgestaltung. Denn sowohl das Vorhaben nach dem Staatsvertrag als auch das vorrangige Vorhaben Nummer 20 der TEN-Leitlinien setzen sich aus

einer Vielzahl einzelner Projekte, die sich als Bau neuer Strecken bzw. Ausbau wichtiger Infrastrukturen darstellen, zusammen. Es *folgt* aus der Komplexität des Gesamtvorhabens, dass hier eine übergeordnete Planungsebene bestehen *muss*, weshalb sich im **Zwischenergebnis** ergibt, dass der Entscheidung 1962/96 in der Fassung der Entscheidung 884/2004 eine Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung zu entnehmen ist.

3.3.5 Übereinkommen zur biologischen Vielfalt

3.3.5.1 Das bereits oben angesprochene Übereinkommen zur biologischen Vielfalt (CBD-Abkommen), dem Deutschland²³ ebenso wie die Gemeinschaft²⁴ beigetreten ist, enthält mit Artikel 6 eine Vorschrift zu Plänen und Programmen sowie mit Artikel 14 eine Vorschrift zu Verträglichkeitsprüfungen.

3.3.5.2 Die Vorschriften lauten:

Artikel 6. Allgemeine Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung

Jede Vertragspartei wird entsprechend ihren besonderen Umständen und Möglichkeiten

a) ...

b) die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, soweit möglich und sofern angebracht, in ihre diesbezüglichen sektoralen oder sektorenübergreifenden Pläne, Programme und Politiken einbeziehen.

sowie

Artikel 14. Verträglichkeitsprüfung und möglichst weitgehende Verringerung nachteiliger Auswirkungen

(1) jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht,

a) geeignete Verfahren einführen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung ihrer geplanten Vorhaben, die wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben, vorschreiben, mit dem Ziel, diese Auswirkungen zu vermeiden oder auf ein Mindestmaß zu beschränken, und gegebenenfalls die Beteiligung der Öffentlichkeit an diesen Verfahren ermöglichen;

23 Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens zur biologischen Vielfalt, BGBl II 1993, 1741

24 BESCHLUSS DES RATES vom 25. Oktober 1993 über den Abschluß des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (93/626/EWG) Amtsblatt Nr. L 309 vom 13/12/1993 Seite 1

b) geeignete Regelungen einführen, um sicherzustellen, daß die Umweltfolgen ihrer Programme und Politiken, die wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben, gebührend berücksichtigt werden;

... (2) ...

- 3.3.5.3 Artikel 6 ist zunächst als die allgemeine Verpflichtung zu lesen, dass das besondere Thema der biologischen Vielfalt in die Prüfung von sektoralen Plänen einzubeziehen ist.
- 3.3.5.4 Artikel 14 Abs 1 lit a) entnimmt man, dass geeignete Verfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen von Vorhaben vorzusehen sind. Wegen des allgemeinen Charakters der Begriffe "Umweltverträglichkeitsprüfung" und "Vorhaben" heisst dies, angewendet auf die vorliegende Fallgestaltung, dass ein Vorhaben wie das des Staatsvertrages einem geeigneten Verfahren zur Prüfung der Umweltverträglichkeit zu unterziehen ist. Von den rechtlich zur Verfügung stehenden Verfahren kann dies nur eine Strategische Umweltprüfung sein.
- 3.3.5.5 Schließlich sind nach Artikel 14 Abs 1 lit b) auch Politiken und Programme Umweltfolgenabschätzungen zu unterziehen. Die Unterzeichner des Abkommens haben sich auch hier verpflichtet, geeignete Regelungen zu treffen. Auch hier kommen nur die Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung in Betracht; diese wären anzuwenden, wenn man vom Staatsvertrag nicht als Vorhaben, sondern als Programm oder Politik ausgeht, so dass es insoweit auf den spezifischen Charakter des Staatsvertrages als "Plan" nicht ankommt.
- 3.3.5.6 Der Begriff der Pläne und Programme in dem Übereinkommen ist offen gehalten. Insbesondere sind Einschränkungen wie die, dass die Ausarbeitung auf Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beruhen muss, nicht aufgenommen.
- 3.3.5.7 Schließlich ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung geboten, wenn geplante "Vorhaben ... wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben".
- 3.3.5.7.1 Das Vorhaben wird wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben. Hierzu werden die Beschwerdeführer weiter unten erste Hinweise geben. Bereits hier ist je-

doch darauf hinzuweisen, dass eine Vielzahl von Gebieten des Netzes Natura 2000 und allgemein gemeinschaftsrechtlich geschützter Arten betroffen sein werden. Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass das CBD-Abkommen nach seiner Auffassung gerade dann von Bedeutung ist, wenn es Artengruppen geht, die nicht von den Naturschutzrichtlinien der Gemeinschaft erfasst werden.

3.3.5.7.2 Da auch der Vorhabensbegriff des Übereinkommens offen gehalten ist, ist das Vorhaben des Staatsvertrages ohne Weiteres als ein Vorhaben im Sinne des Übereinkommens anzusehen.

3.3.5.8 Nach alledem ist dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt **im Zwischenergebnis** zu entnehmen, dass eine Vereinbarung wie der Staatsvertrag, die als "Politik, Plan oder Programm" anzusehen ist, einer verfahrensmäßig freilich nicht weiter spezifizierten Umweltverträglichkeitsprüfung bezogen auf Belange der biologischen Vielfalt, zu unterziehen ist.

3.3.5.9 Insoweit schließt sich der Kreis zum Erwägungsgrund 10 SUP-Richtlinie. Beiden Regelwerken (gemeinsam) entnimmt man die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung.

3.3.6 Aktionsplan Biodiversität der Kommission

3.3.6.1 In einer Mitteilung zur Biodiversität hat die Kommission jüngst in konsequenter Anwendung der vorangehenden Überlegungen festgehalten²⁵:

Einbindung in die Regionalpolitik und die territoriale Entwicklung

Die Naturschutzrichtlinien und die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie)²⁶ schreiben eine Prüfung der potenziellen Auswirkungen bestimmter regionaler und territorialer Entwicklungen vor. Dazu gehört, dass Alternativen erwogen werden bzw. Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung negativer Auswirkungen ergriffen werden. Dabei haben sich in einem frühen Stadium des Entscheidungsprozesses durchgeführte sorgfältige Prüfungen als hilf-

25 Mitteilung der Kommission – Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus - Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen -

{SEC(2006) 607} - {SEC(2006) 621}, dort: Ziffer 4.2.5, Hervorhebung: Unterzeichner
26 Richtlinie 85/337/EWG, geändert durch Richtlinie 97/11/EG des Rates, ABl. L 73, 14.3.1997, S. 5.

reich erwiesen. Diese Prüfungen werden jedoch oft zu spät oder in unzureichender Qualität ausgeführt. **Die kürzlich erfolgte Einführung von strategischen Umweltverträglichkeitsprüfungen²⁷, die für bestimmte Pläne und Programme anwendbar sind, sollte dazu beitragen, dass die Erfordernisse von Naturschutz und Raumplanung besser in Einklang gebracht werden. Die strategischen Umweltverträglichkeitsprüfungen werden dafür sorgen, dass die Auswirkungen in einem viel früheren Stadium des Planungsverfahrens bewertet werden.**

3.3.6.2 Im Lichte dieser Formulierung kann man fest halten, dass einer der wichtigsten Gründe für die Einführung des Konzepts der strategischen Umweltprüfung ist, dem Gebot der Frühzeitigkeit zur Durchsetzung zu verhelfen. Wird umgekehrt der Staatsvertrag nicht einer strategischen Umweltprüfung unterzogen, wäre gegen diesen Grundsatz verstoßen.

3.3.6.3 Dies spiegelt sich auch im zugehörigen Aktionsplan Biodiversitätskonvention nieder, in dem es dort heißt²⁸ -

ACTION: Ensure all new *Trans-European Networks* provide for environmental assessment and take full account of biodiversity impacts in the design and authorisation process in the framework of the existing EU legislation [2006 onwards]. (*cf Action A1.1.4*)

3.3.6.4 Der *action plan* sagt hier nicht mehr und nicht minder, als dass eine *environmental assessment* im "*authorisation process*" stattzufinden hat. Der Begriff der *environemental assessment* ist jedoch der der Richtlinie 2002/42/EC (in der englischen Sprachfassung), und nicht der der Richtlinie 85/337/EWG ("environmental impact assessment"), also die (strategische) Umweltprüfung.

3.3.6.5 Bei neuen *Trans European Networks* geht die Kommission also von der Durchführung einer strategischen Umweltprüfung aus.

3.3.7 **Zwischenergebnis**

Die vorangehenden Überlegungen zeigen, dass die SUP-Pflicht aus gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hergeleitet werden kann²⁹. Die Grundregel setzt die Existenz eines Plans oder Pro-

27 Richtlinie 2001/42/EG, ABl. L 197, 21.7.2001, S. 30.

28 Eine deutsche Fassung dieses Dokuments konnte der Unterzeichner nicht lokalisieren.

29 Internationale Abkommen, denen die Gemeinschaft beigetreten ist, werden

gramms voraus, der aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift ausgearbeitet werden muss. Die Vorschriften können aber (auch) solche des Gemeinschaftsrechts sein. Es wurde dargelegt, dass sich in diesem Sinne das SUP-Protokoll, das CBD-Abkommen und die TEN-Leitlinien selbst eine Auslegung erlauben, die zur SUP-Pflicht für die vorliegende Fallgestaltung führt.

In einem weiteren nachfolgenden Schritt wird die SUP-Pflicht aus einer Anwendung deutscher Rechtsvorschriften hergeleitet:

3.4 SUP-Pflicht aufgrund der Vorschriften für die deutsche Netzplanung Verkehrswege

3.4.1 Ausbaugesetze und Bedarfspläne

3.4.1.1 Deutschland plant das Netz seiner Verkehrswege auf der nationalen Ebene über zwei gesetzliche Regelwerke:

Anlage Bf 06: Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz – FStrAbG)³⁰

Anlage Bf 07: Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz - BSW-AbG)³¹

3.4.1.2 Beiden Gesetzen ist jeweils als Anlage zu § 1 ein **Bedarfsplan** beigegeben, es gibt also einen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen und einen Bedarfsplan für die Schienenwege des Bundes. Die Bundesfernstraßen sind die Bundesstraßen sowie die Bundesautobahnen.

3.4.1.3 Während der Bedarfsplan für die Schienenwege des Bundes in Tabellenform formuliert ist, ist der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen eine Karte. Von der letzteren wird ein Auszug als

Anlage Bf 08: Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen des Bundes (2004) – Auszug

während die Legende als

gemeinschaftsrechtliche Vorschriften angesehen.

30 Bibliographische Daten: Siehe oben, 2.2.5

31 Bibliographische Daten: Siehe oben, 2.2.5

Anlage Bf 09: Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen des Bundes (2004) – Legende

beigegeben ist.

3.4.2 Fehmarnbeltquerung und Straßennetzplanung des Bundes

3.4.2.1 Dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen entnimmt man, dass zwar die B207 mit verschiedenen Prioritätensetzungen – auf die es hier im Einzelnen nicht ankommt - ausgebaut werden soll, dass aber das Netz der Bundesfernstraßen auf Fehmarn an der Nordküste endet und die eigentliche Fehmarnbeltquerung im Bedarfsplan nicht enthalten ist. Als Verlängerung der B207 wäre sie aber Bestandteil des Netzes der Bundesfernstraßen; dies ergibt sich im Übrigen ausdrücklich aus Artikel 4 Abs 1 Satz 1 des Staatsvertrages.

3.4.2.2 Dass die eigentliche Fehmarnbeltquerung (Straße) nicht Bestandteil des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen ist, ergibt sich auch aus der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung für die Aufstellung des Bedarfsplanes 2004 für die Bundesfernstraßen,

Anlage Bf 10: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes – Bundestagsdrucksache 15/1657 vom 2. Oktober 2003,

die, anders als der parallele Gesetzentwurf für die Aufstellung des Bedarfsplanes 2004 für die Schienenwege des Bundes,

Anlage Bf 11: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-schienenwegeausbaugesetzes, Bundestagsdrucksache 15/1656 vom 2 Oktober 2003³²,

keine Bezugnahme auf die Fehmarnbeltquerung enthält.

3.4.2.3 Die territoriale Planungshoheit der Bundesrepublik Deutschland reicht generell bis zur Grenze der 12sm-Zone bzw bis zur Grenze der Allgemeinen Wirtschaftszone (AWZ). Im vorliegenden

konkreten Fall verläuft die Grenze der territorialen Planungshoheit der Bundesrepublik etwa in der Mitte des Fehmarnbelt. Insofern ist festzuhalten, dass die eigentliche Fehmarnbeltquerung teilweise zwar der Planungshoheit der Bundesrepublik unterliegt, gleichwohl aber nicht in die Netzplanung des Bundes aufgenommen worden ist.

3.4.2.4 Fragt man danach, was dies für Rechtsfolgen hat, so ist zunächst anzumerken, dass der aktuelle Bedarfsplan von 2004 stammt, aus einer Zeit also, als die Aufnahme der Eisenbahnachse Fehmarnbelt in die Liste der Vorrangigen Vorhaben nach den TEN-Leitlinien faktisch beschlossene Sache war.

3.4.2.5 Dies vorausgeschickt, ist das Bau- bzw Regelprogramm nach dem Fernstraßenausbaugesetz wie folgt aufgebaut:

3.4.2.5.1 Nach § 1 Abs 1 Satz 2 FstrAbG wird das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan, der als Anlage in Form einer Karte dem Gesetz beigelegt ist, ausgebaut. Dies meint (im Umkehrschluss), dass regelmäßig solche Bundesfernstraßen nicht gebaut werden dürfen, die nicht Bestandteil des Bedarfsplans sind.

3.4.2.5.2 Dies ergibt sich (auch) daraus, dass das FstrAbG selber Ausnahmen formuliert, unter denen vom Bedarfsplan abgewichen werden darf.

Einmal bleiben "einzelne Verbesserungsmaßnahmen unberührt" (§ 3 FstrAbG), zum anderen können die Straßenbaupläne "im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen, soweit dies wegen eines unvorhergesehenen höheren oder geringeren Verkehrsbedarfs, insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist" (§ 6 FstrAbG).

3.4.2.6 Beide Ausnahmen greifen vorliegend nicht.

3.4.2.6.1 Es geht bei der Festen Fehmarnbeltquerung nicht um eine "einzelne Verbesserungsmaßnahme". Solche einzelnen Verbesserungsmaßnahmen sind nach § 3 FstrAbG³³ auf die Maßnahmen abzustimmen, die auf Grund des Bedarfsplanes ausgeführt werden

33 Entsprechende Vorschrift für Schienenwege: § 2 Abs 2 BSWAbG

sollen. Die Feste Fehmarnbeltquerung ist aber keine Maßnahme, die auf Elemente des innerdeutschen Verkehrsnetzes abgestimmt wird, sondern zentraler Bestandteil eines internationalen Netzbausteins. Die einzelnen Verbesserungsmaßnahmen sind im Übrigen schon nach dem Wortlaut nachgeordnete, kleinere Maßnahmen; genau dies kann von Fester Fehmarnbeltquerung nicht gesagt werden.

- 3.4.2.6.2 Es kann ferner angesichts der Tatsache, dass das Vorhaben 2004 mit Zustimmung Deutschlands (Artikel 156 Satz 2 EG-Vertrag) in die Vorrangigen Vorhaben der TEN-Leitlinien aufgenommen wurde, auch nicht von einem "unvorhergesehenen Verkehrsbedarf" gesprochen werden.

Denn nach Artikel 156 Satz 2 EG-Vertrag gilt, bezogen auf die TEN, dass "Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, (...) der Billigung des betroffenen Mitgliedstaats bedürfen".

Aus Artikel 19 Nr 1 der Entscheidung 1962/96 ergibt sich, dass "Vorrangige Vorhaben" zugleich "Vorhaben von gemeinsamem Interesse" sind, so dass Artikel 156 Satz 2 EG-Vertrag auf das TEN-Vorhaben Nr 20 anwendbar ist. Die Aufnahme dieses Vorhabens konnte mithin nicht ohne Billigung Deutschlands erfolgen.

Hiernach waren Planung und Bau der Fester Fehmarnbeltquerung jedenfalls alles andere als "unvorhergesehen".

- 3.4.2.7 **Zusammenfassend** ergibt sich: Die eigentliche Beltquerung ist nicht Bestandteil des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen. Sie müsste dies aber sein, damit sie geplant und gebaut werden dürfte, da die Ausnahmen des Fernstraßenausbaugesetzes, die eine Abweichung von dieser Regel vorsehen, nicht anwendbar sind.
- 3.4.2.8 Hieraus wiederum entnimmt man **als Zwischenergebnis**, dass der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen geändert werden muss, bevor die Planung der Fester Fehmarnbeltquerung eingetreten werden darf. Dies wiederum bedeutet, dass aufgrund deutscher Rechtsvorschriften eine SUP-Pflicht besteht:

3.4.3 SUP-Pflicht wegen Änderungsbedürftigkeit des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen

3.4.3.1 Aus der vorangehenden Beobachtung folgt die SUP-Pflicht für das Vorhaben der Festen Fehmarnbeltquerung.

3.4.3.2 Nach § 19b Abs 1 in Verbindung mit Anlage 3 Nr 1.1 UVPG

Anlage Bf 12: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

ist zunächst die Aufstellung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen SUP-pflichtig.

3.4.3.3 Nach Maßgabe von § 14d Abs 1 UVP (die Vorschrift folgt Artikel 3 Abs 2 der Richtlinie 2001/42/EG) sind auch Änderungen des Bedarfsplanes SUP-pflichtig, wenn diese Änderungen "erhebliche Umweltauswirkungen" haben.

3.4.3.4 Eine Änderung des Bedarfsplanes, die die Feste Fehmarnbeltquerung einbezieht und sei es nur das eigentliche Querungsstück, hat erhebliche Umweltauswirkungen.

3.4.3.4.1 Hierbei ist Maßstab nicht das relative Gewicht der Festen Fehmarnbeltquerung zum Gesamtnetz der im Bedarfsplan enthaltenen Bundesfernstraßen.

3.4.3.4.2 Vielmehr folgt daraus, dass die Richtlinie auf den rahmensetzenden Charakter bezüglich der Projektklassen der UVP-Richtlinie abhebt und auf Pläne, die eine Verträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich machen, dass die Umweltauswirkungen solcher Projekt und Pläne der richtige Maßstab sind.

3.4.3.4.3 Dies ergibt sich auch aus der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung für die Aufstellung des Bedarfsplanes 2004 für die Bundesfernstraßen -

Anlage Bf 10, dort Seite 11 für FFH-Prüfungen und allgemein Seite 18 für naturschutzfachliche Konfliktermittlungen).

Die angesprochenen Prüfungen werden dort im Rahmen des Bedarfsplans auf einer vorhabensbezogenen Ebene erörtert.

3.4.3.5 **Im Zwischenergebnis** ist die SUP-Pflicht für die Feste Fehmarnbeltquerung – das heißt für den Staatsvertrag – zu bejahen, weil die Planung der Festen Fehmarnbeltquerung eine Änderungsbedürftigkeit des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen auslöst.

3.4.4 **SUP-Pflicht wegen Änderungsbedürftigkeit des Bedarfsplans für die Schienenwege des Bundes**

3.4.4.1 Die vorangehenden Überlegungen können auch auf den Bedarfsplan für die Schienenwege des Bundes übertragen werden.

3.4.4.2 Es bestehen allerdings Unterschiede im Einzelnen, da der Bedarfsplan für die Schienenwege des Bundes anders angelegt ist als der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen.

3.4.4.3 Zu beachten ist teilweise auch, dass die Vorhabensdefinition des Staatsvertrages auf der einen Seite und die der TEN-Leitlinien auf der anderen Seite auch im Bereich der Schienenwege nicht übereinstimmen.

3.4.4.4 Für die Frage, ob die "Feste Fehmarnbeltquerung" bzw die "Eisenbahnachse Fehmarnbelt" Bestandteil des Bedarfsplanes für die Schienenwege des Bundes sind, kommt es teilweise darauf an, welche der beiden Vorhabensdefinitionen man zu den Maßnahmen des Bedarfsplans für die Schienenwege des Bundes in Beziehung setzt. Deshalb werden die Vorhabensdefinitionen bereits hier einander gegenüber gestellt:

3.4.4.5 Das (vorrangige) Vorhaben Nr 20 nach Anhang III der TEN-Leitlinien ist³⁴:

34 Die Jahreszahlen in Klammern bezeichnen Fertigstellungsdaten, die insoweit von den TEN-Leitlinien vorgegeben werden.

20. Eisenbahnachse Fehmarnbelt

- (1) Feste Beltquerung (Straßen/Eisenbahnverbindung) (2014)
- (2) Zulaufstrecke in Dänemark vom Öresund aus (2015)
- (3) Zulaufstrecke in Deutschland ab Hamburg (2015)
- (4) Eisenbahnverbindung Hannover-Hamburg / Bremen (2015)

In einer Broschüre der Kommission

TEN-V (2005) - Vorrangige Achsen und Projekte – 2005

wird dies etwas anders ausgeführt und lautet dann:

- (1) Fehmarnbelt: Feste Schienen/Straße-Querung (19 km)
- (2) Dänischer Eisenbahzubringer vom Öresund – Ausbau/Elektrifizierung (185 km)
- (3) Deutscher Eisenbahzubringer von Hamburg – Ausbau/ Elektrifizierung (130 km)
- (4) Bahnstrecke Hannover-Hamburg/Bremen (Ausbau) – 114 km

Führender Gesichtspunkt ist der einer **Eisenbahnachse Fehmarnbelt**.

3.4.4.6 Als **Feste Fehmarnbeltquerung** wird demgegenüber nach Artikel 2 Abs 1 des Staatsvertrages zunächst bezeichnet -

eine kombinierte Schienen- und Straßenverkehrsverbindung, (...) die aus einer elektrifizierten zweigleisigen Schienenstrecke und einer vierstreifigen Straßenverbindung mit der technischen Qualität eines Autobahnstandards besteht.

3.4.4.7 Erfasst werden vom Staatsvertrag ferner die deutschen Hinterlandbindungen, diese sind nach Artikel 5 Abs 2 des Vertrages

-

- (1) Straßenverbindung E47 zwischen Heiligenhafen (Ost) und Puttgarden; soll zu einer vierstreifigen Bundesstraße ausgebaut werden (Zeitpunkt: Eröffnung FFBQ).
- (2) Elektrifizierung der Schienenstrecke zwischen Lübeck und Puttgarden (Zeitpunkt: Eröffnung FFBQ - 2018).
- (3) Zwischen Bad Schwartau und Puttgarden zunächst "ausreichende Kapazität" (Zeitpunkt: Eröffnung FFBQ - 2018), dort später Ausbau zu einer zweigleisigen elektrifizierten Strecke (Zeitpunkt: sieben Jahre nach Eröffnung FFBQ – mithin 2025).

Die Zeitangaben ergeben sich aus Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 5 Absatz 2 des Staatsvertrages.

- 3.4.4.8 Bei der hier mit "E47" bezeichneten Straßenverbindung (1) handelt es sich um die oben bereits angesprochene "B207". Diese ist, wie bereits angemerkt, *nicht* Bestandteil der TEN-Vorhabensdefinition.
- 3.4.4.9 Die Eisenbahnmaßnahmen (2) und (3) betreffen beide die Eisenbahnstrecke von Lübeck (Hauptbahnhof Hbf) nach Puttgarden, denn Bad Schwartau liegt auf dem Wege von Lübeck Hbf nach Puttgarden (relativ nahe an Lübeck). Die Bahnstrecke zwischen Lübeck und Puttgarden ist derzeit nicht elektrifiziert und von Bad Schwartau nach Puttgarden (nur) eingleisig ausgebaut.
- 3.4.4.10 Die beiden Eisenbahnvorhaben ((2) - Elektrifizierung / (3) Ausbau von Eingleisigkeit auf Zweigleisigkeit) finden sich so *nicht* im Bedarfsplan.
- 3.4.4.11 Das einzige Vorhaben, das nach der Streckenführung in Betracht kommt, ist die Nr 1 der "Internationalen Vorhaben" – "Ausbaustrecke (ABS) Hamburg-Öresundregion".
- 3.4.4.12 Zum Verständnis ist zunächst anzumerken, dass die Schienenwege des Bundes nach Maßgabe des Bedarfsplan ausgebaut werden (§ 1 Abs 1 BSWAG) und zwar nach Stufen, die im Bedarfs-

plan vorgesehen sind³⁵. Da die Stufen "im Bedarfsplan" vorgesehen sind, enthält der eigentliche Gesetzestext keine (Legal-)Definitionen der verwendeten Stufen. Nach dem eigentlichen Bedarfsplan, dh der Anlage zum Gesetz, gibt es eben die Stufen "Vordringlicher Bedarf", "Weiterer Bedarf" und "Internationale Vorhaben".

- 3.4.4.13 Zum Verständnis der Begriffe ist auf den sogenannten **Bundesverkehrswegeplan** zurück zu greifen, vorliegend:

Anlage Bf 13: Bundesverkehrswegeplan 2003 gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2003

Der Bundesverkehrswegeplan ist ein verkehrsträgerübergreifendes Dokument, das von der Bundesregierung angenommen wird und insbesondere als Grundlage für die Gesetzentwürfe der Bedarfspläne Straßen und Schienen dient.

- 3.4.4.14 Unter Ziffer 7.1 des Bundesverkehrswegeplans (dort: Seite 51) heißt es -

7.1 Dringlichkeitsstufen

Der BVWP 2003 wird im Bereich Schiene, Straße und Wasserstraße auf einen Realisierungszeitraum von 15 Jahren, das heißt von 2001 bis 2015 ausgelegt, um eine angemessene Flexibilität hinsichtlich Dringlichkeit, Baufortschritt, Finanzierung und Bauablauf zu sichern. Die Dringlichkeitsstufen werden nach Maßgabe des verfügbaren Finanzvolumens bis 2015 und darüber hinaus mit einer Planungsreserve festgelegt.

Bei der Auswahl neuer Vorhaben muss zudem ein äußerst strenger Maßstab an die Glaubwürdigkeit und Dringlichkeit gestellt werden. Das Investitionsvolumen von Projekten, für die zwar eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit aus heutiger Sicht angenommen werden kann, übersteigt jedoch bei Weitem die Finanzierungsmöglichkeiten des Zeitraums 2001 bis 2015. Daher wird im Bundesverkehrswegeplan 2003 (analog zum BVWP '92) unterschieden zwischen "Vordringlichen Bedarf" (VB) und "Weiterem Bedarf" (WB).

Vordringlicher Bedarf

Der Vordringliche Bedarf besteht aus

- "laufenden und fest disponierten Vorhaben" und
- "neuen Vorhaben"

Dieser Bedarf wird begrenzt durch das im Zeitraum 2001 bis 2015 zu erwartende Finanzvolumen zuzüglich Planungsreserve abzüglich der

35 Die Bezeichnungen im FstrAbG und BSWAG sind nicht deckungsgleich. Die "Dritte Stufe" des Bedarfsplanes für die Schienenwege ("Internationale Vorhaben") hat keine Entsprechung im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen.

Investitionsmittel für die Erhaltung (Schiene: Bestandsnetzinvestitionen). Für den Vordringlichen Bedarf besteht nach den Ausbaugesetzen ein uneingeschränkter Planungsauftrag.

Weiterer Bedarf

Zum Weiteren Bedarf zählen Vorhaben, deren wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit in Verbindung mit einer positiven Beurteilung nach den übrigen Kriterien aus heutiger Sicht zwar gegeben ist, deren Investitionsvolumen jedoch den Finanzrahmen bis 2015 übersteigen. In begründeten Ausnahmefällen (Verkehrsbedarf, Planungen anderer Baulasträger) kann die Projektplanung mit Einwilligung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aufgenommen oder weiter betrieben werden.

Für Schienenprojekte gilt zusätzlich:

Vorbehaltlich des positiven Ergebnisses einer Überprüfung der wirtschaftlichen Rentabilität können Schienenprojekte, die sich zurzeit noch in Abstimmung mit den Planungen europäischer Nachbarstaaten befinden, nachträglich in den "Vordringlichen Bedarf" aufgenommen werden.

- 3.4.4.15 Man entnimmt den vorangehenden Erläuterungen des Bundesverkehrswegeplans 2003 zum Einen, dass Vorhaben, die innerhalb des Zeithorizont 2015 realisiert werden sollen, sich in der Vorhabens Liste des "Vordringlichen Bedarfs" befinden müssen, und zum anderen, dass "Schienenprojekte, die sich zurzeit noch in Abstimmung mit den Planungen europäischer Nachbarstaaten befinden, nachträglich in den "Vordringlichen Bedarf" aufgenommen werden" (müssen, Unterzeichner).
- 3.4.4.16 Die Achse Hamburg/ Öresund ist auch nicht Bestandteil des "Weiteren Bedarfs" und kann deshalb nicht kraft schlichter Beauftragung durch den Bundesverkehrsminister geplant werden³⁶. Es ist deshalb mindestens die Überprüfung der wirtschaftlichen Rentabilität und hernach die förmliche nachträgliche Aufnahme in den vordringlichen Bedarf erforderlich.
- 3.4.4.17 Hieraus entnimmt man, dass die Durchführung des Staatsvertrages auch eine zuvorige Änderung des Bedarfsplans für die Schienenwege des Bundes erforderlich macht.
- 3.4.4.18 Hierbei kann es nicht bei einer einfachen Rentabilitätsprüfung verbleiben. Denn der Anlage zum Bundesschienenwegeausbaugesetz entnimmt man:

³⁶ In Anwendung dieser Kautele wird derzeit der Ausbau der B207 geplant.

3. Internationale Projekte

Die nachstehend genannten Strecken haben eine über den nationalen Rahmen hinausgehende Bedeutung. Zum Ausbau dieser Strecken ist eine Vereinbarung mit den jeweils betroffenen Nachbarländern erforderlich. Zur Aufnahme dieser Strecken in den Vordringlichen Bedarf bzw. den Weiteren Bedarf müssen außerdem die üblichen Kriterien erfüllt werden.

Was die "üblichen Kriterien" angeht, gehören hierzu auch die FFH-Verträglichkeitsprüfungen (Gesetzentwurf Bundesschienenwegeausbaugesetz, **Anlage Bf 11**, dort Seite 10f).

- 3.4.4.19 Das Bundesschienenwegeausbaugesetz ebenso wie der zugehörige Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Bundesverkehrswegeplan schweigen zu der Frage, ob für das internationale Vorhaben Nr 1 (ABS Hamburg Öresund) derartige Prüfungen durchgeführt worden.
- 3.4.4.20 Da sich hier um länderübergreifende Prüfungen handeln müsste, ist nicht zu erwarten, dass derartige Prüfungen im Rahmen eines einzelstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgt wären. Vielmehr ist gerade Sinn bzw Bestandteil der Kategorie (Stufe) 3 des Bedarfsplans, "Internationale Vorhaben", dass derartige Prüfungen nachgeholt werden können mit der Folge, dass das entsprechende Vorhaben dann in die Stufe 1, "Vordringlicher Bedarf", aufgenommen werden kann.
- 3.4.4.21 Da es sich auch bei diesem Verfahrensschritt schon nach der Definition um einen Bestandteil der "Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes" (vgl Anlage 3 Nr 1.1 zum UVPG) handelt, ist (auch) insoweit die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung geboten.
- 3.4.4.22 Der Bundesregierung ist die Problemlage bewusst, denn im Gesetzentwurf zum Bundesschienenwegeausbaugesetz (dort: Seite 8) heißt es³⁷:

Mit den TEN-V-Leitlinien wurde ein Orientierungsrahmen für den Auf- und Ausbau der international bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur in der EU bis zum Jahr 2010 geschaffen. Dabei richtet sich die Realisierung einzelner Projekte nach den nationalen Möglichkeiten und Prioritätensetzungen. Es gibt daher eine enge Verzahnung zwischen den TEN-V-Leitlinien und dem BVWP. Mit der Bundesverkehrswegeplanung hat die Bun-

³⁷ Wörtliche Übereinstimmung mit einer entsprechenden Passage im Bundesverkehrswegeplan, dort Seite 23.

desregierung wertvolle Erkenntnisse gesammelt, die sie in die Fortschreibung der TEN-V-Leitlinien einbringen wird, **um weiterhin die Übereinstimmung von BVWP 2003 und TEN zu erhalten**³⁸. In diesem Zusammenhang werden zum Beispiel auch die bilateralen Gespräche zwischen Deutschland und Dänemark im Hinblick auf eine feste Fehmarnbelt-Querung fortgesetzt. Durch den Ausbau der B 207 zur BAB A 1 sowie durch den Ausbau der Schienenstrecken Hamburg – Lübeck und Neumünster – Bad Oldesloe werden langfristig die Voraussetzungen für die Bewältigung der Verkehrsströme zwischen Deutschland und Skandinavien geschaffen.

3.4.4.23 Was vorangehend für das Vorhaben des Staatsvertrages angemerkt wurde, gilt *mutatis mutandis* auch für das Vorrangige Vorhaben Nr 20 der TEN-Leitlinien. Dies ist im Rahmen der vorliegenden Beschwerde von Bedeutung (nur) insoweit, als sich eine SUP-Pflicht ergäbe auch dann, wenn der Staatsvertrag in Konformität mit den TEN-Leitlinien planen würde.

3.4.4.24 Die Vorhabensteile (siehe oben, 3.4.4.5)

- (3) Deutscher Eisenbahnzubringer von Hamburg – Ausbau/ Elektrifizierung (130 km)
- (4) Bahnstrecke Hannover-Hamburg/Bremen (Ausbau) – 114 km

setzen sich zusammen aus den Vorhaben des Bedarfsplans Schienenwege nach

- (3) **Anlage 1 b** (Neue Vorhaben) Nr 1 – ABS Hamburg Lübeck und dem Internationalen Vorhaben Anlage 3 Nr 1 (Hamburg – Öresundregion)

und

- (4) **Anlage 1 b** (Neue Vorhaben) ABS/ NBS Hamburg/ Bremen-Hannover.

Für das Vorhaben unter (3), Teilabschnitt Lübeck-Puttgarden wiederholen sich die Ausführungen zur Vorhabensdefinition nach dem Staatsvertrag.

3.4.4.25 Auch wenn Deutschland den Staatsvertrag neu verhandeln würde, damit die Vorhabensdefinition desselben mit denen der TEN-Leitlinien konform ginge, bliebe es hiernach bei dem Ergebnis, dass der Staatsvertrag einer Strategischen Umweltprü-

38 Hervorhebung: Unterzeichner.

fung zu unterziehen werde.

3.4.5 **Zwischenergebnis**

Der Staatsvertrag ist SUP-pflichtig, weil er aus Rechtsgründen eine Änderung der Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Schienenwege des Bundes voraussetzt. Diese Änderungsbedürftigkeit ergibt sich zunächst daraus, dass bestimmte Vorhabensteile nach dem Staatsvertrag nicht Bestandteil der Bedarfspläne sind. Weitere Bestandteile nach dem Staatsvertrag sind so in die Bedarfspläne eingestuft, dass zur Durchführung wiederum die Bedarfspläne geändert werden müssen. Die Änderung der Bedarfspläne ist SUP-pflichtig. Da der Staatsvertrag und die Bedarfspläne die gleichen Entscheidungselemente im Rechtssinne enthalten, folgt aus der SUP-Pflicht für die Änderung der Bedarfspläne die SUP-Pflicht für den Staatsvertrag.

3.5 **Zwischenergebnis**

Insgesamt ergibt sich die damit SUP aus zwei wesentlichen Begründungssträngen.

Der eine betrifft originär das Gemeinschaftsrecht: Eine stimmige Auslegung desselben kann nur erreicht werden, wenn ein Vorhaben wie das TEN-Vorhaben Nr 20 bzw das des Staatsvertrages einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden muss, oder, grob gesprochen: Eine Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, die *nicht* zu einer SUP-Pflicht für ein derartiges Vorhaben führt, kann nicht richtig sein.

Der zweite betrifft das nationale deutsche Regelungssystem, nämlich die Planung von Verkehrswegen über die Bedarfspläne. Eine konsequente Anwendung der dortigen Rechtsregeln führt zwingend zur Bejahung der SUP-Pflicht für das Vorhaben des Staatsvertrages.

4. **Verstoß gegen die SUP-Pflicht**

4.1 Es verbleibt die Frage, wie die strategische Umweltprüfung prozedural in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden ist.

- 4.1.1 Nach Artikel 4 Abs 1 SUP-Richtlinie wird in der hier vorliegenden Fallgestaltung "die Umweltprüfung ... vor ... Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt."
- 4.1.2 Hieraus ergibt sich, dass der Verstoß gegen die Ziele der Richtlinie 2001/42/EG in dem Augenblick entstand, als der Gesetzentwurf des Ratifizierungsgesetzes dem Bundesrat zugeleitet wurde. Denn mit diesem Akt beginnt nach Artikel 76 Abs 2 Satz 2 Grundgesetz das Gesetzgebungsverfahren in den Fällen, in dem wie hier, die Gesetzesvorlage von der Bundesregierung stammt.
- 4.2 Hinsichtlich der Frage, wie die Strategische Umweltprüfung inhaltlich einzubinden wäre, ist anzumerken:
- 4.2.1 Es wären auf der einen Seite die erforderlichen Unterlagen nach Artikel 5 Abs 1 in Verbindung mit Anhang I der SUP-Richtlinie in die Unterlagen für das Gesetzgebungsverfahren einzubinden und hierzu auf der anderen Seite die Öffentlichkeit anzuhören.
- 4.2.2 Die Unterlagen müssten so qualifiziert sein, dass dem Gesetzgeber die oben beschriebene Grundentscheidung über das "Ob" des Vorhabens möglich ist. Dass dies auch nach deutscher Rechtslage möglich und praktisch durchführbar ist, zeigt sich an den sogenannten Investitionsmaßnahmegesetzen der Neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, bei denen in genau dieser Weise vorgegangen wurde, beispielsweise hinsichtlich der Südumfahrung Stendhal³⁹.

5. Eine Strategische Umweltprüfung ist für den Staatsvertrag bisher nicht durchgeführt worden

5.1 Vorbemerkung

Die Beschwerde macht geltend, dass eine Strategische Umweltprüfung für das Vorhaben des Staatsvertrages nicht durchgeführt wurde.

³⁹ Gesetz über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1906), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), zuletzt geändert durch Art. 3 V v. 31.10.2006 I 2407

5.2 Umweltkonsultation

Es ist allerdings so, dass Deutschland und Dänemark im Jahre 2006 einen so genannten Umweltkonsultationsbericht

Anlage Bf 14: Eine feste Fehmarnbeltquerung und die Umwelt – Gesamtbericht (Januar 2006)

veröffentlicht und hierzu die Öffentlichkeit angehört haben ("Konsultation"). In der Folge ist im gleichen Jahr ein Ergebnisbericht

Anlage Bf 15: Eine feste Fehmarnbeltquerung und die Umwelt – Ergebnisbericht (Oktober 2006)

veröffentlicht worden.

Der Umweltkonsultationsbericht basiert auf einer Reihe verstreuter Untersuchungen, die auf Seite 110 des Berichtes aufgelistet werden und die teilweise auf deutsch, teilweise auf englisch, teilweise auf dänisch verfügbar waren.

Nachfolgend wird dargelegt, warum die Durchführung des Umweltkonsultationsverfahrens nicht als Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie 2001/42/EG angesehen werden kann.

5.2 Der verfahrensmäßige Aspekt: Kein anzunehmender Plan

5.2.1 In verfahrensmäßiger Hinsicht ist anzumerken, dass die Umweltprüfung mit dem "Plan" eine behördliche Ausarbeitung betrifft, die "angenommen" wird (Artikel 2 lit a) der Richtlinie 2001/42/EG). Dem von Deutschland und Dänemark vorgelegten Umweltkonsultationsbericht mangelt es jedoch an einem solchen Plan.

5.2.2 Der Umweltkonsultationsbericht selber kann nicht angesehen werden als der Entwurf des Plans, wie er gemäß Artikel 6 Abs 1 SUP-Richtlinie in die Konsultation einzubringen wäre. Der Umweltkonsultationsbericht könnte höchstens ein Umweltbericht im Sinne des Artikels 5 SUP-Richtlinie ohne Plan im Sinne des Artikels 2 SUP-Richtlinie sein; er ist aber nicht einmal dies (siehe unten, 5.3).

- 5.2.3 Als annahmefähiger Plan in Betracht käme nur der Staatsvertrag selber, der demnach im Entwurf in das Umweltkonsultationsverfahren hätte eingeführt werden müssen (Artikel 6 Abs 1 SUP-Richtlinie).
- 5.2.4 Es ist konsistent hiermit, dass der Umweltkonsultationsbericht unter Ziffer 6.1 (Weitere Schritte – Entscheidungsfindung, Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung – dort: Seite 104) formuliert:
- Nach Abschluss dieser Untersuchungen könnte eine politische Entscheidung über die Verwirklichung des Vorhabens getroffen und ein Staatsvertrag zwischen Deutschland und Dänemark unterzeichnet werden.
- 5.2.5 Diese Anmerkung **trennt** die *politische* Entscheidung über die Verwirklichung des Vorhabens von dem *Abschluss des Staatsvertrages*. Der Abschluss des Staatsvertrages ist keine politische Entscheidung, sondern ein justitierbarer Akt. Zugleich macht die Anmerkung klar, dass der Staatsvertrag gerade nicht Gegenstand der Umweltkonsultation ist, sondern ein der politischen Entscheidung folgender Rechtsakt.
- 5.2.6 Umgekehrt zeigt dies aber auch noch einmal, dass der Staatsvertrag als "annahmefähiger Plan" anzusehen ist, also als ein Dokument, das einer Entscheidungsfindung im Sinne des Artikels 8 SUP-Richtlinie zugänglich ist.
- 5.2.7 In der Folge erschöpft sich das Ziel des Umweltkonsultationsverfahrens, wie es im Jahre 2006 durchgeführt wurde, darin, übersichtsartig den Kenntnisstand (manchmal: den Meinungsstand) der beteiligten Regierungen zu bestimmten Umweltthemen darzustellen und abzufragen, welche Informationen bei der Öffentlichkeit und bestimmten Behörden vorliegen. Der Entwurf eines annahmefähigen Plans war nicht Gegenstand der Konsultation. Insbesondere war das der Umweltkonsultation als nächstes unmittelbar folgende annahmefähige Dokument, der Staatsvertrag, nicht Gegenstand der Umweltkonsultation.

5.3 Anforderungen an den Umweltbericht: Die Informationen gemäß Artikel 5 Abs 1 der SUP-Richtlinie

5.3.1 Die Anforderungen an den Umweltbericht ergeben sich aus Artikel 5 Abs 1 SUP-Richtlinie, der seinerseits auf den Anhang I der Richtlinie verweist.

5.3.2 Die Beschwerde macht geltend, dass - unbeschadet des Fehlens eines Plans - der **Umweltkonsultationsbericht** jedenfalls nicht die Anforderungen an einen **Umweltbericht** gemäß der Richtlinie Richtlinie 2001/42/EG erfüllt.

5.3.3 Der Umweltkonsultationsbericht ist der Sache nach allenfalls die "nichttechnische Zusammenfassung" im Sinne des Anhangs I lit j) der SUP-Richtlinie.

5.3.4 Selbst dies ist nur sehr bedingt richtig. Beispielhaft ist auf folgendes hinzuweisen:

Der Bericht beschreibt zwar einige Umweltmerkmale der Gebiete (Anhang I lit c), die betroffen werden, aber keinesfalls sämtliche für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme unter besonderer Berücksichtigung der Gebiete des Netzes Natura 2000 (Anhang I lit d). Die Auswirkungen auf die biologische Vielfalt (Anhang I lit f, vgl auch lit g) – internationale Verpflichtung, hier: Übereinkommen über die biologische Vielfalt) sind nicht ansatzweise geprüft.

5.3.5 Diese Beobachtung wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass das Quellenverzeichnis (Umweltkonsultationsbericht, Seite 110) auf weiteres Material verweist.

Zum einen müsste das Material, sollte der Umweltkonsultationsbericht einen Umweltbericht (Artikel 5 Abs 1 SUP-Richtlinie) darstellen, in diesen Bericht integriert sein.

Zum anderen ist das Material bruchstückhaft und in erheblichem Umfang veraltet; der gegenwärtige Wissenstand wird nicht berücksichtigt und aktuelle Prüfmethode (Artikel 5 Abs 2 SUP-Richtlinie) nicht zu Grunde gelegt.

5.4 Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Beschwerde macht weiter geltend, dass eine gehörige Anhörung der Öffentlichkeit nicht durchgeführt werden konnte, weil zwar der Umweltkonsultationsbericht, nicht aber dessen Hintergrundmaterial (Umweltkonsultationsbericht, Seite 110) in den Sprachen der beteiligten Länder vorlag.

5.5 Zwischenergebnis

Soweit der Staatsvertrag also SUP-pflichtig ist, kann Deutschland sich nicht auf die Durchführung des Umweltsultationsverfahren berufen, um geltend zu machen, die Anforderungen der Richtlinie 2001/42/EG seien erfüllt worden.

6. Das Vorhaben und der Europäische Naturschutz

6.1 Übersicht

6.1.1 Das Vorhaben des Staatsvertrages betrifft in vielfältiger und intensiver Weise den Europäischen Naturschutz. Selbst der Umweltkonsultationsbericht benennt im deutschen Hinterland allein mehr als 20 Gebiete des Netzes Natura 2000, die betroffen sein könnten (**Anlage Bf 14**, Seite 82). Angesichts des Umfangs der Problemlage greift die Beschwerde folgende Punkte beispielhaft heraus:

6.1.2 Ein Teil der von der zukünftigen Beltquerung gekreuzten Meeresfläche ist als FFH-Gebiet ausgewiesen. Dies betrifft den deutschen Teil der AWZ. Zuständig für die Ausweisung ist dort das deutsche Bundesamt für Naturschutz (BfN). Die Beschwerde macht geltend, dass dies willkürlich ist, denn die Ausweisung orientiert sich ersichtlich an politischen Grenzen und nicht an naturschutzfachlichen Kriterien. Die im Bereich der 12sm-Zone in Deutschland zuständigen Stellen des Landes Schleswig-Holstein haben nicht in gebotener Weise geprüft, ob und wie weit in diesem Bereich ebenfalls eine Ausweisung nach der Richtlinie 92/43/EWG geboten wäre (Einzelheiten: unten 6.2).

- 6.1.3 Aus einschlägigen Untersuchungen des BfN ist zu folgern, dass der Bereich der eigentlichen Beltquerung spezifisch unter dem Gesichtspunkt der Biodiversität geprüft werden müsste (Einzelheiten: unten 6.3).
- 6.1.4 Im Bereich der Meeresflächen des Fehmarnbelt ist eine Ausweitung nach der Vogelschutzrichtlinie nur für Nahrungs-, Rast- und Überwinterungsgebiete erfolgt. Die Bedeutung des Fehmarnbelt als *highway* des Vogelzugs ("*bottleneck*") ist nicht (zureichend) erfasst und bewertet worden (Einzelheiten: unten, 6.4).
- 6.1.5 Belastbare Erkenntnisse, die eine Aussage über die Gefährdung von Vögeln durch den Bau einer Brücke über den Fehmarnbelt erlauben würden, liegen nicht vor. Erkenntnisse aus dem Bau der Öresundbrücke können nur bedingt herangezogen werden, da dort ziehende Vögel weitestgehend parallel (und nicht quer) zur Brücke fliegen. Im Übrigen zeigen die dortigen Erkenntnisse gleichwohl ein hohes Gefährdungspotential für die Vogelwelt, das von der Planung erheblich unterschätzt wird (Einzelheiten: unten: 6.5).
- 6.1.6 Der Staatsvertrag legt einen Ausbau der bestehenden Bahnlinien im Hinterland fest, schließt diesen jedenfalls nicht aus (dort: Artikel 5 Absatz 2). In der Folge wird das
- FFH-Gebiet und Vogelschutzgebiet
NSG Neustädter Binnenwasser
DE 1830-301
- und in diesem Gebiet ein prioritärer Lebensraum (1150* - Lagunen des Küstenlands – Strandseen) beeinträchtigt.
- 6.1.7 Ebenso ist als Trassierungsfixpunkt der Verlauf über die bestehende Fehmarnsundquerung festgehalten. In der Folge ist das
- FFH-Gebiet
Sundwiesen Fehmarn
DE 1532-321
- betroffen, das zwei prioritäre Lebensräume (1150* - Lagunen des Küstenlands (Strandseen), 2130* - Festliegende Küstendünen mit krautiger Vegetation) einschließt.

6.1.8 Der Beschwerdeführer meint, dass deshalb vor Ratifizierung des Staatsvertrages eine Stellungnahme der Kommission (Artikel 6 Abs 4 FFH-Richtlinie) eingeholt werden müsste (Einzelheiten: unten 6.6).

6.2 **Gebietsausweisung im Bereich der Meeresfläche des Fehmarnbelt**

6.2.1 Die Beschwerde reicht als

Anlage Bf 17: Anfrage des Unterzeichners an das Landesamt für Naturschutz und dessen Antwort bezogen auf die Frage, wie die Ausweisung im Querungsbereich entschieden worden sei: **Aktenkonvolut**

zur Akte.

6.2.2 Eine Übersicht über das Aktenkonvolut wird als

Anlage Bf 18: Anfrage des Unterzeichners an das Landesamt für Naturschutz und dessen Antwort bezogen auf die Frage, wie die Ausweisung im Querungsbereich entschieden worden sei: **Übersicht über das Aktenkonvolut**

zur Akte gereicht.

6.2.3 Hintergrund der Anfrage war die ins Auge springende, auch aus dem Umweltkonsultationsbericht (**Anlage Bf 14**, dort: Kartographie, Seite 81) ersichtliche Tatsache, dass Ausweisungen für Gebiete im Trassenbereich der zukünftigen Festen Fehmarnbeltquerung (Bereich der 12sm-Zone) fehlen, während unmittelbar anschließend im Bereich der AWZ eine FFH-Gebietsausweisung besteht.

6.2.4 Es ergibt sich, dass das vom Landesamt zur Verfügung gestellte Konvolut sich zu der gestellten Fragestellung fast überhaupt nicht verhält. Teile des Konvoluts betreffen allgemeine und überhaupt nicht auf das Gebiet bezogene Hinweise (# 01, 02). Ein Dokument, das aus den allgemeinen naturschutzfachlichen Informationen (so # 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14) eine Folgerung in Bezug auf einen Gebietsabgrenzungsvorschlag zöge, gibt es nicht. Eine Studie (# 13) setzt auf bereits benannten Gebieten

auf und kann mithin gar nicht für eine Neuausweisung als Grundlage dienen.

6.2.5 Relevant ist *ex negativo* das Dokument # 05, eine fachliche Stellungnahme im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens zur Vogelschutzrichtlinie. Dieses Dokument macht klar, dass für die Abgrenzung von Vogelschutzgebieten im schleswig-holsteinischen Teil der Ostsee vor Fehmarn nur auf rastende und überwinternde Wasservögel abgehoben wurde, das Zuggeschehen als solches aber keinerlei Beachtung fand.

6.2.6 Hieraus ergibt sich, dass die berufene Behörde des Landes Schleswig-Holstein nicht über ausreichendes Datenmaterial verfügte, um die Frage zu beurteilen, ob der Hoheitsbereich im zukünftigen Querungsbereich der Festen Fehmarnbeltquerung als FFH- oder Vogelschutzgebiet auszuweisen wäre. Die Künstlichkeit der Abgrenzung des FFH-Gebiets Fehmarnbelt deutet jedoch schon dem ersten Anschein nach darauf hin, dass hier ein Mangel in der Ausweisung vorliegt.

6.2.7 Unter anderem im Bereich der Meeresfläche des Fehmarnbelt, dort zwischen der Grenze der 12sm-Zone und der Grenze AWZ zu Dänemark hin, ist unter der Zuständigkeit des BfN das FFH-Gebiet

Fehmarnbelt
DE 1332-301

benannt worden (siehe auch Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, dort: Seite 50). Auf die Kartographie im Umweltkonsultationsbericht, Seite 81, wird hingewiesen.

6.2.7.1 Benannt ist das Gebiet für die Arten "Schweinswal" (Verbreitungsschwerpunkt der westlichen Ostseepopulation) und "Seehund", wobei die Internetveröffentlichung des BfN erklärt, diese Daten seien unvollständig, weil in der Veröffentlichung Angaben zu sensiblen Arten herausgenommen seien. Die Beschwerde geht davon aus, dass die Angaben zu den weiteren Arten bei der Kommission vorliegen.

6.2.7.2 Die für die Ausweisung relevanten Lebensraumtypen sind 1170 (Riffe) und 1110 (Überspülte Sandbänke). Das Gebiet ist eines von zwei Gebieten mit Megarippelfeldern (die das Ergebnis star-

ker Strömungen sind) in der deutschen Ostsee.

- 6.2.7.3 Weder die betroffenen Arten noch die Lebensraumtypen halten sich an die politischen Grenzen, die der Benennung von DE 1332-301 zu Grunde liegen. Deshalb ist auch aus dieser Perspektive bewiesen, dass das Ausweisungsprogramm Schleswig-Holsteins und damit Deutschlands im Planungsraum des Staatsvertrages unvollständig ist und eine Entscheidung zu Gunsten des Vorhabens nicht tragen kann.
- 6.2.7.4 Der Umweltkonsultationsbericht (**Anlage Bf 14**, dort Seite 14f) weist selber darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Umweltkonsultation das Netz Natura 2000 noch unvollständig und nicht mit der Kommission abgestimmt war.
- 6.2.7.5 Im Umweltkonsultationsbericht, (**Anlage Bf 15**, dort Seite 22) zitiert die Bundesregierung das Bundesamt für Naturschutz -

Das Bundesamt kritisiert auch, der Umweltkonsultationsbericht würde nicht hinreichend genug die herausragende ökologische Bedeutung des Fehmarnbelts anerkennen, die sich aus den Wanderrouten von Vögeln, Schweinswalen, Seehunden und Fischen sowie dem Vorkommen von Megarippelfeldern ergibt. Angaben zur Schutzgebietsausstattung und zu Schutzziele der Natura 2000-Gebiete werden vermisst.

Die Beschwerde tritt dem bei und hält deshalb die Antwort der Bundesregierung (aaO)

***Stellungnahme:** Die aktuell verfügbaren relevanten Fakten zu Gebieten – einschließlich deren besonderer Schutzgebietsmerkmale – wurden bei den Naturschutzbehörden ermittelt und in den Tabellen 3.1 und 4.3 sowie den Abbildungen 3.4, 3.16, 4.3 und 4.4 des Umweltkonsultationsberichts zusammengestellt. Die Wanderrouten von Vögeln, Schweinswalen, Seehunden und Fischen sowie das Vorkommen von Megarippelfeldern (vgl. unten, Kapitel 2.3 und 2.4) wurden abgehandelt. Das Kapitel Tiere und Pflanzen ist eines der umfangreichsten und stellt für den Zweck des Berichts detaillierte Informationen zur Verfügung.*

für unzureichend. Die Bezugnahme auf "die Naturschutzbehörden" ist nicht zulässig, da, wie dargelegt, insbesondere die schleswig-holsteinischen Behörden keine zureichende Arbeit geleistet haben.

- 6.2.7.6 Der gesamten Umweltkonsultation ist nicht zu entnehmen, wie sich der Bau sowohl einer Brücke als auch eines Tunnels sich auf das Zugverhalten der betroffenen Tierarten im Meer sowie

auf die dort geschützten Lebensräume, insbesondere die Megarippelfelder, auswirken. Der Umweltkonsultationsbericht (**Anlage Bf 15**, dort: Seite 21) behauptet selber, es habe bereits eine Reihe (mehr als 20) von Hintergrunduntersuchungen gegeben. Wenn das so ist, stellt sich die offenkundige Frage, warum derart fundamentale Fragestellungen wie die hier angerissene lediglich durch Abfragen bei den Naturschutzbehörden, nicht aber durch zielgerichtete eigene Untersuchungen, bearbeitet wurden.

- 6.2.7.7 **Im Zwischenergebnis** ist festzuhalten, dass Ausweisungsmängel bezüglich der Gebietskulisse des Natura 2000 im Bereich des Fehmarnbelt bestehen. Die objektiven Auswahlkriterien sind im Zuständigkeitsbereich des deutschen Bundesamtes für Naturschutz erfüllt und es ist aus naturschutzfachlichen Gründen zu erwarten, dass eine weitergehende Ausweisung geboten ist.

In der Folge besteht ein besonders strenges Schutzregime (vgl. EuGH, Basse de Corbières) im Trassenbereich der zukünftigen Feste Fehmarnbeltquerung außerhalb des bisher in der deutschen AWZ ausgewiesenen Bereichs.

Eine Prüfung anhand dieses Schutzregimes ist nicht erfolgt, hätte aber im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung erfolgen müssen.

6.3 **Biologische Vielfalt im Bereich der Beltquerung**

- 6.3.1 Die Bundesregierung zitiert das Bundesamt für Naturschutz mit den folgenden Aussagen zur biologischen Vielfalt im Bereich der Beltquerung:

Das Bundesamt für Naturschutz verweist auf neueste Daten (des Instituts für Ostseeforschung Warnemünde) zur benthischen Fauna, die das Vorkommen von mehr als 241 Arten (laut Antwort des Institutes selbst: mehr als 300 Arten) im Fehmarnbelt belegen, mehr als irgendwo anders in der deutschen Ostsee. Viele dieser Arten sind selten und endemisch. Die hohe Artenvielfalt auf der relativ kleinen Fläche werde vermutlich in der gesamten Ostsee nicht übertroffen. Von den Arten sind in Deutschland 37 Rote-Liste-Arten (der Umweltkonsultationsbericht nannte nur 26 Arten). All dies unterstreicht die herausragende Bedeutung des Fehmarnbelts für das Ökosystem der Ostsee. Aufgrund neuester Untersuchungen (2003-05) weist das Institut für Ostseeforschung auf eine andere Artenzusammensetzung der Charakterarten der Benthosfauna hin als im Umweltkonsultationsbericht dargestellt.

(Umweltkonsultation – Ergebnisbericht, **Anlage Bf 15**, Seite 27)

6.3.2 Die Bundesregierung nimmt in ihrer nachfolgenden Stellungnahme hierzu Bezug auf den Umweltkonsultationsbericht, Seite 44 und meint im Ergebnis, eine erhebliche Beeinträchtigung der benthischen Fauna sei bei beiden technischen Varianten nicht zu erwarten.

6.3.3 Die Beschwerde macht demgegenüber geltend, dass zumindest eine spezifische Prüfung mit Bezug auf die biologische Vielfalt geboten sei. Dies gilt übrigens ebenso aufgrund der nachfolgend besprochen Probleme mit dem Vogelschutz. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt hat nach Auffassung des Beschwerdeführers allerdings besondere Bedeutung in den Fällen, in denen die Naturschutzrichtlinien (Vogelschutz und FFH) nicht greifen.

Die besondere Problematik der biologischen Vielfalt im Bereich des Fehmarnbelt kann jedenfalls nicht unter Hinweis auf die Verhältnisse andere Regionen (deren Eigenschaften als solche gar nicht dargestellt werden) abgearbeitet werden.

6.3.4 Die Beschwerde macht insoweit insbesondere Verstöße gegen Artikel 8 (In-Situ-Erhaltung) und Artikel 14 (Verträglichkeitsprüfung) des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD-Abkommen) geltend. Eine gehörige Verträglichkeitsprüfung, wie sie mit der vorliegenden Beschwerde maßgeblich geltend gemacht wird, müsste sich mit dem Erhaltungszustand der betroffenen Arten im Bereich des Fehmarnbelt befassen.

6.4 Die Bedeutung der Meeresfläche für den Vogelzug: Zur Frage der Gebietsausweisung

6.4.1 Es grundsätzlich unstrittig, dass der räumliche Bereich der Planung und hier insbesondere der der eigentlichen Beltquerung, erhebliche Bedeutung für den Vogelschutz haben und eine Vielzahl von Arten betroffen sind (vgl Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, Seite 46). Zu den im Umweltkonsultationsbericht genannten Gutachten gehört auch das dieses Thema ansprechende Gutachten:

Anlage Bf 16: Johnny Kahlert, Kathrin Hüppop, Ommo Hüppop: Construction of a fixed link across Fehmarnbelt: preliminary risk assessment on birds,

(nachfolgend: Risk Assessment).

- 6.4.2 Umweltkonsultation und Staatsvertrag unterstellen im Bereich des Fehmarnbelt zwei Dinge: Zum einen, dass eine Schutzgebietsausweisung nach der Vogelschutzrichtlinie im Bereich der Meeresfläche nicht erforderlich ist und zum anderen, dass auch eine Brücke keine erhebliche Auswirkungen auf die Avifauna haben würde.
- 6.4.3 Dass nach dem derzeitigen Stand der Dinge Vogelschutzgebiete im Bereich der eigentlichen Querung nicht ausgewiesen sind, ergibt sich beispielsweise aus dem Ergebnisbericht, **Anlage Bf 15**, dort: Seite 26, 27. Dort findet man zugleich die Begründung der Bundesregierung, nämlich, dass im Bereich der Meeresfläche keine IBA-Kriterien erfüllt seien.
- 6.4.4 Dies ist konsistent mit den Ausführungen unter 6.2.5, wonach nur rastende und überwinternde Arten für die Gebietsausweisung zu Grunde gelegt wurde. Auf der eigentlichen Meeresfläche wird nicht gerastet und überwintert, so dass diese Fläche insoweit tatsächlich ausfallen würde.
- 6.4.5 Das Gebiet ist aber von eminenter Bedeutung für den **Vogelzug** als solchen. Auch dies ergibt sich aus den von der Bundesregierung vorgelegten Unterlagen, beispielsweise Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, dort: Seite 46, und erst Recht aus der unter **Anlage Bf 16** (Risk Assessment) abgelegten Studie (dort: Kapitel 5, Seite 31 ff). Hierbei ist zu betonen, dass frühere Untersuchungen landbasiert waren und radargestützte Untersuchungen für die eigentliche Wasserfläche neueren Datums sind (Risk assessment, Seite 11, 12). Gerade die Daten des quer zu einer zukünftigen Brücke erfolgenden Vogelzugs stellen jedenfalls derzeit noch eine erhebliche Unterschätzung des tatsächlichen Geschehens dar. Das gleiche gilt im Übrigen auch, soweit Daten für den nordsüdlichen Zug auf landbasierten Zählungen auf Fehmarn beruhen. Denn anders als in Falsterbo auf der dänischen Seite konzentriert sich das Zuggeschehen nicht auf einen markanten Punkt an der Küste.

- 6.4.6 Die Frage, welches Schutzregime der eigentlichen Meeresfläche zuzuordnen ist, ist in zwei Stufen zu beantworten. Die erste Stufe betrifft die Auslegung der Richtlinie selber und die zweite Stufe nimmt Bezug auf die auch von der Bundesregierung angesprochenen IBA-Kriterien (IBA = International Bird Area – Ein Gebiet von internationaler Bedeutung für den Vogelschutz).

Die IBA-Kriterien wurden vom Internationalen Rat für Vogelschutz (inzwischen: BirdLife International) entwickelt und haben in dem Sinne Eingang in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gefunden, dass ein Gebiet, das nach diesen Kriterien in die von BirdLife aufgestellte Liste der Important Bird Areas aufgenommen wurde, als ein nach der Vogelschutzrichtlinie auszuweisendes Gebiet anzusehen ist, es sei denn, der jeweils betroffene Mitgliedstaat kann einen Gegenbeweis führen,

EuGH, seit: EuGH C-3/96, vgl: Leitfaden zum Aufbau des Natura-2000-Netzes in der Meeresumwelt – Anwendung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie (Europäische Kommission 2007), dort Seite 67ff.

- 6.4.7 Was die erste Stufe angeht, ist zunächst anzumerken, dass für Vogelarten des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie nach Artikel 4 Absatz 1 Satz 3 folgendes Auswahlkriterium gilt:

"Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig bedeutsamsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in geographischen Meeres- oder Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen ist."

- 6.4.7.1 Die Beschwerde macht geltend, dass die Meeresfläche im Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung dieses Kriterium erfüllt.

- 6.4.7.2 Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die Richtlinie in geographischer Hinsicht anzuwenden ist, da das betroffene Gebiet Hoheitsgebiet der beteiligten Mitgliedstaaten Deutschland und Dänemark ist (12sm-Zone, AWZ).

- 6.4.7.3 E ist die Frage zu beantworten, ob das Gebiet zu den zahlen- und flächenmäßig bedeutsamsten Gebieten für die betroffenen Arten gehört. Dies kann vorliegend anhand der Frage geprüft werden, wie es sich auf die Ziele der Vogelschutzrichtlinie auswirken würde, wenn man auf dieses Gebiet vollständig verzichten müsste.

te, also im Extremfall ein Vogelzug im Bereich des Fehmarnbelt verunmöglicht würde.

Es ergibt sich schon auf den ersten Blick und aus den von der Planung selber in der **Anlage Bf 16** vorgelegten Zahlen (vgl oben, 6.4.5), dass dieses Szenario ein erheblicher Eingriff in das Vogelzuggeschehen zumindest auf europäischem Niveau wäre.

6.4.7.4 Dies – die Prüfung unmittelbar auf der Basis der Richtlinienvorschrift - braucht nicht weiter vertieft zu werden. Denn die zweite Stufe der Prüfung, der Abgleich mit den IBA-Kriterien, ist unmittelbar möglich. Die – kraft Rechtsprechung des EuGH einschlägigen - IBA-Kriterien ermöglichen die quantitative Abarbeitung der in Artikel 4 Absatz 1 Satz 3 Vogelschutzrichtlinie geregelten Auswahlkriterien.

6.4.7.5 Die Beschwerde nimmt Bezug auf die Tabellen des Ornithologen Koop in der **Anlage Bf 16**, Kapitel 5 und reicht eine aktualisierte Fassung als

Anlage Bf 19: Bernd Koop (brieflich), aus Berndt, Hein, Koop, Lunk (2005): Vögel der Insel Fehmarn, Husum-Druck, aktualisiert auf Stand 2008: Tagesmaxima ausgewählter Arten über Fehmarn und Falsterbo im Vergleich

zur Akte. **Anlage Bf 19** wurde dem Unterzeichner entgegenkommender Weise von Herrn Koop zur Verfügung gestellt. Die Tabelle wirft auch aus, welche Vögel Wasservogel, welche Landvogelarten sind. In dieser Tabelle gehören **fett** angelegte Arten zum Anhang I der Vogelschutzrichtlinie. Die in der Tabelle angegebenen "Jahressummen" beziehen sich jeweils auf eine Zugperiode (Herbst oder Frühjahr).

Nach dem derzeitigen Stand ist insbesondere beim **Wespenbussard** (als Landvogel) von 7.900 Exemplaren als Jahressumme auszugehen, bei der **Trauerente** von 12.000, bei der **Zwergmöve** (als Wasservögeln) von etwa 3.200 Exemplaren.

6.4.7.6 Die IBA-Kriterien finden sich in

Anlage Bf 20: IBA-Kriterien 1989, nach: Leitfaden Zum Aufbau des Natura-2000-Netzes in der Meeresumwelt.

und

Anlage Bf 21: Iba-Kriterien 2000, nach: Heath/ Evans, Important Bird Areas in Europe, Volume 1: Northern Europe.

6.4.7.7 Beide Kriterienkataloge enthalten Kriterien für die vorliegende Fallgestaltung.

IBA 1989 spricht unter dem Kapitel "Andere Gebiete als Brutstätten" unter Ziffer 9 von

Gebieten mit einem Durchflug während der Vogelflugsaison von (mindestens) 20.000 Wasservögeln oder 5.000 Raubvögeln.

IBA 2000 differenziert dies nach globaler und europäischer Bedeutung sowie Bedeutung für die Europäische Union und bezeichnet die entsprechenden Gebiete als "bottleneck sites". Europäische Bedeutung hat nach dem

Kriterium B1.(iv) ein Gebiet, dass während einer Zugperiode von mindestens 5.000 Störchen oder 3.000 Raubvögeln oder Kranichen passiert wird.

6.4.7.8 Bemerkenswerter Weise nehmen beide Kriterienkataloge nicht Bezug darauf, ob es um Vogelarten nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie geht. Dies wird damit zu tun haben, dass der IBA-Katalog über den geographischen Bereich der Europäischen Union hinaus Geltung beansprucht. Nach dem hier erörterten Kriterium der Richtlinie (6.4.7 oben) muss es freilich um Anhang-I Arten gehen.

6.4.7.9 Die in **Anlage Bf 19** abgelegten Zahlen weisen jedoch aus, dass jedenfalls für den Wespenbussard das scharfe Kriterium B1.(iv) nach IBA 2000 (Europa) erfüllt ist auch dann, wenn man nur Anhang I-Vogelarten zu Grunde legt.

Bezieht man sich auf IBA 1989, so käme auch das Wasservogel-Zugkriterium in Betracht. Die Beschwerde geht hierbei davon aus, dass die Schwelle von 20.000 Exemplaren insgesamt überschritten sein dürfte.

Dem Unterzeichner liegen keine Informationen zu der Frage vor, warum das Wasservogel-Kriterium in den IBA-Kriterien 1989, nicht aber in der Kriterien von 2000 enthalten ist.

Der Beschwerdeführer meint jedenfalls, dass dieses Kriterium mit zu berücksichtigen ist.

6.4.7.10 Die Meeresfläche des Fehmarnbelt ist ein abgrenzbares Gebiet im Ostseeraum. Hier **konzentriert** sich der Vogelzug und zwar aus zwei Gründen: Zum einen verengt sich zwischen Fehmarn und Dänemark die Ostsee auf wenige Kilometer und es gibt eine Reihe von Vogelarten, die **nur** über Wasser fliegen (und deshalb einer Brücke nicht ausweichen würden, siehe unten). Umgekehrt versuchen Landvögel, die zu traversierenden Wasserstrecken kurz zu halten und fliegen deshalb über den Fehmarnbelt. Aus diesem Grunde ist der Fehmarnbelt ein Kreuzungspunkt des internationalen Vogelzugs und wegen der Konzentration in diesem Bereich ein abgrenzbares Gebiet. Ersichtlich ist dies zumindest qualitativ auch schon aus der graphischen Darstellung im Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, dort: Seite 46.

6.4.8 Für nicht unter Anhang I fallende Vogelarten trifft die Richtlinie folgende Regelung in Artikel 4 Absatz 2:

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzanforderungen in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei.

6.4.8.1 Das rechtliche Problem ist hier, dass dem Wortlaut nach für diese diese Arten Gebiete nur nach den Kriterien Vermehrung, Mauser, Überwinterung und Rast ausgewiesen werden (müssen).

6.4.8.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass eine Auslegung, die eminent wichtige Gebiete, die das *bottleneck criterion* zwar erfüllen, dies aber nicht für Anhang I-Arten, von der Ausweisung ausnimmt, mit den Zielen der Richtlinie (die ja auch die Zugvogelarten besonders schützt) nicht vereinbar sein kann. Es läge dann eine unbeabsichtigte Regelungslücke vor, die zu schließen wäre.

6.4.8.3 Insgesamt und (auch) im Lichte des Artikels 3 Absatz 2 a) ist vielmehr bei entsprechender ornithologischer Bedeutung, dh bei Erfüllung des *bottleneck criterions* auf der Ebene mindestens der Europäischen Union, von einer Pflicht zur Ausweisung dann auszugehen, wenn ein abgrenzbares Gebiet – wie hier – identifiziert werden kann.

- 6.4.9 **Im Zwischenergebnis** ist festzuhalten, dass eine Ausweisung der Meeresfläche im Bereich des Fehmarnbelt als besonderes Schutzgebiet nach der Vogelschutzrichtlinie nach objektiven ornithologischen Kriterien geboten ist.

Eine Prüfung der Beeinträchtigungen hätte deshalb nach dem insoweit geltenden besonders strengen Schutzmaßstab entsprechend der Leybucht-Entscheidung des EuGH erfolgen müssen. Dies ist nicht erfolgt, hätte aber im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung erfolgen müssen.

6.5 **Die Bedeutung der Meeresfläche für den Vogelzug: Beeinträchtigungen**

- 6.5.1 Jedenfalls der Bau einer Brücke wird Beeinträchtigungen für die Avifauna bringen. Soviel ist unstrittig. Ausmaß und Bewertung stehen jedoch im Streit:

- 6.5.2 Die Verhältnisse sind mit denen bei der Öresundbrücke **nicht** vergleichbar. Dies ergibt sich schon aus der graphischen Darstellung im Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, dort Seite 14. Man sieht deutlich, dass der Vogelzug im Bereich des Öresund maßgeblich parallel zur Querung verläuft, während beim Fehmarnbelt die Wasservögel auch quer zur Brücke ziehen.

- 6.5.3 Die Einschätzung der Bundesregierung zum Kollisionsrisiko (Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, Seite 47) sind demgegenüber nicht haltbar.

- 6.5.3.1 Zwar weist Appendix 7, Seite 84f des Ergebnisberichtes (**Anlage Bf 15**) Daten aus dem Umfeld der Öresund-Brücke aus. Diese bestätigen aber gerade nicht die Eingeschränktheit des Risikos:

Dort wird – dies sei beispielhaft erörtert – von 4 Totfunden der Sumpfohreule (*Asio flammeus*) in einer Zeitspanne von vier Monaten (September bis Dezember 2001) berichtet. Es ist davon auszugehen, dass längst nicht alle Todesopfer gefunden werden, da getötete Vögel vielfach nicht auf die Brücke, sondern ins Meer stürzen. Bedenkt man dann, dass nach

BirdLife International (2004), Birds in the European Union, a status assessment, Wageningen, The Netherlands, BirdLife International

für Dänemark ist von etwa 16 Brutpaaren und etwa 90 Exemplaren auszugehen, erhält man, dass von dieser Art, die vom Aussterben bedroht ist, durch die Öresundbrücke jährlich in der Größenordnung von 10% des nationalen Bestands getötet werden.

- 6.5.3.2 Ebenso kann die Verteidigung Deutschlands nicht toleriert werden, dass einige Arten auch hohe Verluste populationsdynamisch ausgleichen können (so aber Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 16**, dort: Seite 47). Denn zum einen hat dieser Mechanismus Grenzen, zum anderen zeigen nicht alle relevanten Arten dieses Verhalten. Auch der Umweltkonsultationsbericht (aaO) gibt bei genauem Lesen nur zu, dass der Ausgleich der Tötungen durch erhöhte Reproduktionsraten im Wesentlichen nur bei Singvögeln unterstellt werden kann, suggeriert aber zugleich, dass das Risiko auch nur Singvogelarten betreffe. Eben letzteres aber ist falsch (siehe das Beispiel der Sumpfohreule, zuvor).
- 6.5.3.3 Im Übrigen wäre die Störung primär für die Arten zu beurteilen, für die das Gebiet ggfs nach der Vogelschutzrichtlinie auszuweisen wäre. Dies wären die Raubvogelarten und die Wasservogelarten, so dass insoweit der Hinweis auf die Singvogelarten verfehlt wäre.
- 6.5.3.4 Es kann auch nicht unterstellt werden, dass traversierende Zugvögel der Brücke ausweichen (so aber Umweltkonsultationsbericht, **Anlage Bf 14**, Seite 47f). Der Punkt ist vielmehr, dass ziehende Wasservögel vielfach Umwege über Land grundsätzlich vermeiden. Dies hat zur Folge, dass sie bei der Begegnung mit der Brücke diese zu überfliegen versuchen. Hierdurch wird – vielfach am Ende eines langen Flugweges – überproportional Energie verbraucht mit vielfachen unabsehbaren Folgen.
- 6.5.3.5 Schließlich ist zu betonen, dass es systematische Studien zum Kollisionsrisiko an Brücken oder ähnlichen Bauwerken nicht gibt und deswegen nach dem Grundsatz, dass Abweichungsregelungen nur auf der Grundlage gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse geltend gemacht werden dürfen,

EuGH C-342/05 vom 14. Juni 2007 (Finnische Wolfsjagd),

Unsicherheiten zu Lasten des Vorhabens gehen müssen.

6.5.4 All dies ist nicht erörtert worden, wäre aber in einer gehörig durchgeführten Strategischen Umweltprüfung zu Tage getreten.

6.6 **Erfordernis einer Stellungnahme der Kommission nach Artikel 6 Absatz 4 vor Ratifizierung des Staatsvertrages**

6.6.1 So gravierend die Umweltfolgen insbesondere einer Brücke für die Schutzgüter der Naturschutzrichtlinien sind, so ist doch festzuhalten, dass in diesem Bereich *prioritäre* Arten oder Lebensräume nicht betroffen sind, da die Kommission die Auffassung vertritt, für Vogelarten des Anhangs I sei Artikel 6 Abs 4 UAbs 2 FFH-Richtlinie nicht entsprechend anzuwenden.

6.6.2 Die Beschwerde ergreift die Gelegenheit anzuregen, dass dieser Standpunkt überdacht werde. Die Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG stellen ein kohärentes Regelungssystem dar, und es macht wenig Sinn, dass Eingriffe in Vogelschutzgebiete immer möglich sind, ohne dass die Kommission zuvor befasst werden muss.

6.6.3 Es wäre, dies sei zum Abschluss dieses Kapitels noch einmal betont und wie oben (6.1.5) schon angedeutet, in Bezug auf die Beeinträchtigung des **Neustädter Binnenwassers** sowie der **Sundwiesen Fehmarn** die Einholung einer Stellungnahme der Europäischen Kommission nach Artikel 6 Abs 4 FFH-Richtlinie geboten.

6.6.4 Der Beschwerdeführer legt als

Anlage Bf 22a: Neustädter Binnenwasser: Erhaltungsziele und Kartographie

Anlage Bf 22b: Sundwiesen Fehmarn: Erhaltungsziele und Kartographie

die grundlegenden Informationen zu den Gebieten bei.

- 6.6.4.1 Die Beeinträchtigungen erfolgen im Fall des *Neustädter Binnenwassers* durch den Eingriff in die Lagune (Lebensraumtyp 1150*) aufgrund der Erweiterung der Bahnstrecke auf zwei Gleise und in die Vogelwelt maßgeblich durch die Elektrifizierung (Verdrahtung).
- 6.6.4.2 Für den Fall der *Sundwiesen Fehmarn* ergibt sich ein Eingriff in die unmittelbar an der Trasse belegenen prioritären Lebensraumtypen 2130* (Festliegende Küstendünen mit krautiger Vegetation) und (wiederum) 1150* (Lagunen des Küstenraumes). Die Trasse führt auch hier mitten durch Vogelschutzgebiete.
- 6.6.5 Unbeschadet der Frage, ob formell eine Stellungnahmepflicht auch für Eingriffe in Vogelschutzgebiete bestehen kann, sind jedenfalls prioritäre Lebensräume betroffen. Im Fall der Fehmarnsundquerung ist zudem die Trassierung fest vorgegeben, so dass entsprechende Eingriffe unvermeidlich sind.
- 6.6.6 Die Einholung einer Stellungnahme der Kommission ist (war) mithin geboten.

6.7 Zwischenergebnis

- 6.7.1 Die Anforderung der SUP-Richtlinie, der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie sind eng miteinander verknüpft (vgl. Artikel 3 Abs 2 b) der Richtlinie 2001/42/EG). Die Berücksichtigung auch von darüber hinausgehenden Anforderungen aus internationalen Vereinbarungen und der Aspekte der biologischen Vielfalt (Anhang I lit e, f) der Richtlinie 2001/42/EG) ist integraler Bestandteil der Strategischen Umweltprüfung.
- 6.7.2 In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass die Forderung nach Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung für den Staatsvertrag ist nicht eine Formalität, sondern im Hinblick auf die Belange des Europäischen Naturschutzes eine ernste materielle Notwendigkeit.

- 6.7.3 Der Beschwerdeführer erinnert zudem an den 12. Erwägungsgrund der Entscheidung 884/2004 zur Neufassung der TEN-Leitlinien (siehe schon oben, 3.3.4.3):

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sollte ferner davon abhängig gemacht werden, dass die Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sowie die Richtlinien 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten und 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen eingehalten werden.

Der Beschwerdeführer meint, dass eine Kofinanzierung des Vorhabens des Staatsvertrages wegen der Mißachtung des Umweltrechts der Gemeinschaft durch die Vertragsparteien nicht zulässig sein kann.

- 6.7.4 Dieses letztere Ergebnis erhält man im Übrigen auch aus den sonstigen rechtlichen Anforderungen für die Transeuropäischen Netze (Verkehr) – siehe unten nachfolgend, Ziffer 8.

7. Zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

- 7.1 Mit der am 17. Juni 2008 verabschiedeten und am 15. Juli 2008 in Kraft getretenen Richtlinie 2008/56/EG⁴⁰, die bis zum 15. Juli 2010 umzusetzen ist, ist ein Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt geschaffen worden.

- 7.2 Artikel 13, Absätze 4 und 5 der Richtlinie lauten:

(4) Die gemäß diesem Artikel erstellten Maßnahmenprogramme enthalten unter anderem räumliche Schutzmaßnahmen, die zu kohärenten und repräsentativen Netzwerken geschützter Meeresgebiete beitragen, die die Vielfalt der einzelnen Ökosysteme angemessen abdecken, wie besondere Schutzgebiete im Sinne der Habitatrichtlinie und Schutzgebiete im Sinne der Vogelschutzrichtlinie und geschützte Meeresgebiete, die von der Gemeinschaft oder den betroffenen Mitgliedstaaten im Rahmen internationaler oder regionaler Übereinkommen, denen sie als Vertragspartei angehören, vereinbart wurden.

40 RICHTLINIE 2008/56/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABLEG L164/19 vom 25. Juni 2008

(5) Wenn Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass die Regelung menschlicher Tätigkeiten auf gemeinschaftlicher oder internationaler Ebene möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Meeresumwelt hat, insbesondere in den in Absatz 4 genannten Gebieten, wenden sie sich einzeln oder gemeinsam an die betreffende zuständige Stelle oder internationale Organisation, damit Maßnahmen geprüft und gegebenenfalls angenommen werden, die zur Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie erforderlich sein können, damit die Integrität, Struktur und Funktion der Ökosysteme erhalten oder gegebenenfalls wiederhergestellt werden können.

7.3 Der Beschwerdeführer meint, dass diese Regelungen auf die vorliegende Fallgestaltung Anwendung finden.

7.4 In zeitlicher Hinsicht ist anzumerken, dass die Beschlussfassung über den Staatsvertrag zwar vor dem Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie, aber nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens liegt. Nach der Vorwirkungsdoktrin des Gerichtshofes

darf (ein) Mitgliedstaat, an den (eine) Richtlinie gerichtet ist, während der in dieser festgesetzten Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Erreichung des in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage zu stellen.

stRSpr seit: EuGH C-129/96 vom 18. Dezember 1997 (Inter-Environment Wallonie).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Zeithorizont für die Maßnahmenprogramme nach Artikel 13 der Richtlinie 2008/56 das Jahr 2016 ist (Artikel 5 Abs 2 lit b) der Richtlinie). Dies ist ein Zeitrahmen, der mit dem der Fertigstellung des Vorhabens korrespondiert, so dass der Vorwirkungsgedanke insoweit Anwendung finden kann und zu finden hat.

7.5 Der Beschwerdeführer meint, dass die Maßnahme "Fehmarnbeltquerung" geeignet ist, das Ziel der Meeresstrategie-Richtlinie, insbesondere durch räumliche Schutzmaßnahmen das Ziel der Richtlinie, die Meeres Umwelt zu schützen und zu erhalten und ihre Verschlechterung zu verhindern (Artikel 1 Abs 2 lit a) der Richtlinie) im Bereich der Ostsee, hier: des Fehmarnbelt, ernstlich zu verhindern.

7.6 In der Sache redet Artikel 13 Abs 4 der Richtlinie 2008/56 einer Ausweisung von Schutzgebieten nach Biodiversitätskriterien das Wort,

vgl auch in Zusammenschau die Erwägungsgründe 6 und 7 der Richtlinie,

während Artikel 13 Abs 5 der Richtlinie ein Prüfgebot bei Eingriffen konstituiert.

Der Beschwerdeführer meint, dass diese Prüfung vorliegend in die Strategische Umweltprüfung hätte integriert werden müssen.

- 7.7 Dies bindet insbesondere an die zuvor von Beschwerdeführern erörterte schwierige Frage an, wie der Schutz der Meeresfläche des Fehmarnbelt in das Schutzsystem der Vogelschutzrichtlinie einzubinden ist.

Im Sinne einer dynamischen Auslegung sollte nach Auffassung des Beschwerdeführers die Vogelschutzrichtlinie in der Tat im Lichte der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie so ausgelegt werden, dass die Meeresfläche des Fehmarnbelt insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung für den Vogelzug als besonderes Schutzgebiet nach der Vogelschutzrichtlinie anzusehen ist.

Denn das Asuweisungsprogramm der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie geht erklärter Maßen über das der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie hinaus,

vgl Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2008/56/EG.

- 7.8 Auf die besondere Bedeutung des Gebietes für die biologische Vielfalt wurde ebenfalls bereits hingewiesen. Der Beschwerdeführer merkt dazu an, dass das insoweit zuständige deutsche *Bundesamt für Naturschutz* sich qualifiziert zu dieser Problemlage geäußert hat.

Der Beschwerdeführer bedauert, der Kommission hierzu keine schriftliche Dokumentation vorlegen zu können. Es regt insoweit ein, dass die Kommission sich mit dem Bundesamt ins Benehmen setze.

8. Unvereinbarkeit des Staatsvertrages mit den Regelungen zu den Transeuropäischen Netzen Verkehr (TEN-V)

8.1 Einführung

8.1.1 Es wurde oben bereits dargelegt, dass die Vorhabensdefinitionen der TEN-Leitlinien und des Staatsvertrages nicht miteinander übereinstimmen. In diesem Kapitel soll dargelegt werden, welche Rechtsfolgen sich hieraus nach Auffassung des Beschwerdeführers ergeben.

8.1.2 Zentrales Motiv für die Befassung des Beschwerdeführers mit der angesprochenen Thematik ist, dass die TEN-Leitlinien von einer "Eisenbahnachse Fehmarnbelt" ausgehen und die Vorhabensplanung des Staatsvertrages den schienenzentrierten Charakter der Planung negiert bzw vernachlässigt. Auf deutscher Seite wird mit dem Ausbau der B207 sogar ein Element Straßenbau in die Planung hinein genommen, das in der TEN-Vorhabensplanung überhaupt nicht auftaucht. Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass die Planung der TEN-Leitlinien mit ihrer Betonung des Verkehrsträger Schiene die umweltfreundlichere ist, die deshalb aus seiner Sicht bevorzugt werden sollte. Was das Schienennetz angeht, ist das Vorhaben des Staatsvertrages praktisch ein aliud zu dem der TEN-Leitlinien.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich sein Interesse zu zeigen, dass jedenfalls eine Kofinanzierung des Vorhabens nach dem Staatsvertrag aus Mitteln der Gemeinschaft nicht zulässig ist.

8.1.3 Die Unvereinbarkeit der Planung nach dem Staatsvertrag mit den TEN-Leitlinien ergibt sich nicht nur daraus, dass diese verschiedene Bauvorhaben betreffen, sondern auch aus einer Unvereinbarkeit der Zeitvorgaben sowie einer Mißachtung grundlegender Anforderungen des TEN-Regelwerks bei der Einbindung des Vorhabens des Staatsvertrages in die Transeuropäischen Netze. Im Einzelnen:

8.1.4 Das TEN-Vorhaben Nr 20 ist ein "Vorrangiges Vorhaben" (TEN-Leitlinien, Artikel 19) und als solches zugleich ein "Vorhaben von gemeinsamen Interesse" (TEN-Leitlinien, Artikel 7). Als ein solches Vorhaben muss es bestimmte materielle Kriterien erfüllen.

Nachfolgend werden beispielhaft drei Verstöße gegen derartige materielle Kriterien geltend gemacht.

Das Vorhaben verstößt gegen das Gebot der Förderung des Schienenverkehrs (8.2). Es legt die deutsche Hinterlandanbindung als konventionelle Eisenbahnstrecke, nicht als Hochgeschwindigkeitsstrecke, fest (8.3). Es beseitigt Engpässe nicht und schafft neue; zugleich wird das Vorhaben nicht kohärent in die TEN-Netzplanung eingebunden (8.4, 8.5, 8.6). Der Zeitplan des Staatsvertrages ist mit dem der TEN-Leitlinien nicht vereinbar (8.7).

8.1.5 Das Vorhaben des Staatsvertrages ist mithin nicht nur formal, sondern auch materiell kein Vorhaben im Sinne der TEN-Leitlinien. Eine (Ko-)Finanzierung nach Maßgabe des TEN-Finanzierungsinstruments ist deshalb nicht zulässig (8.8).

8.1.6 Im Übrigen ist das Verhalten der Vertragsparteien des Staatsvertrages rechtswidrig, nämlich treuwidrig (Artikel 10 EG-Vertrag), da die Parteien der Vorhabensdefinition der TEN-Leitlinien im Vorwege zugestimmt haben (8.9).

8.2 Verstoß gegen das Gebot der Förderung des Verkehrsträgers Schiene

8.2.1 In Abweichung von der Vorhabensdefinition des Vorhabens Nr 20 wird nach dem Staatsvertrag nur ein kleiner Teil der deutschen Hinterlandanbindung Schiene vorgesehen.

8.2.2 Hieraus resultiert ein Verstoß gegen Artikel 19 Absatz 1 lit f) der TEN-Leitlinien, wonach Vorhaben von gemeinsamen Interesse nur dann zu Vorrangigen Vorhaben deklariert werden, wenn eine Prüfung ergibt, dass sie

durch die Verbesserung der Sicherheit und die Verringerung der verkehrsbedingten Umweltbeeinträchtigungen zur nachhaltigen Verkehrsentwicklung beitragen, indem insbesondere der Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt und der Seeverkehr als alternative Verkehrsträger sowie der intermodale Verkehr gefördert werden.

- 8.2.3 Jedenfalls in einer Situation wie hier, wo die Planung in Bezug auf die Förderung des Schienenverkehrs schlechter ist die der TEN-Leitlinien, liegt ein Verstoß gegen diese Anforderung vor.

8.3 Keine Auslegung als Hochgeschwindigkeitsstrecke

- 8.3.1 Nach Annex I, Section 3-3, ist die Eisenbahnachse im deutschen Hinterland einschließlich des Teils auf Fehmarn und der eigentlichen Fehmarnbeltquerung, als Hochgeschwindigkeitsstrecke geplant.
- 8.3.2 Der Staatsvertrag (Artikel 2 Abs 2) sieht hier lediglich eine konventionelle Schienenstrecke vor.
- 8.3.3 Die Beschwerde macht geltend, dass dies nicht zulässig sein kann und auch insoweit das Vorhaben des Staatsvertrages kein Vorhaben im Sinne der TEN-Leitlinien ist.

8.4 Engpässe

- 8.4.1 Nach Artikel 19 Absatz 1 a), Artikel 5 a) TEN-Leitlinien muss ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse und insbesondere ein vorrangiges Vorhaben der Beseitigung von Verkehrsengpässen dienen. Dies ist für das Vorhaben des Staatsvertrages nicht der Fall.
- 8.4.2 Die Straßenverbindung auf der eigentlichen Beltquerung ist vierstreifig, die Bahnstrecke dortselbst zweispurig (Artikel 2 Absatz 1 Satz 2 Staatsvertrag).
- 8.4.2.1 Die auf deutscher Seite vorgelagerte Fehmarnsundbrücke (Straßenteil) soll jedoch zweistreifig bleiben (Artikel 5 Absatz 2 Satz 3 Staatsvertrag).
- 8.4.2.2 Die Schienenstrecke soll dortselbst einspurig bleiben.

8.4.2.3 Insoweit bleibt in diesem Bereich ein Engpass erhalten bzw wird neu erzeugt.

8.4.3 Der Ausbau der Schienenstrecke Bad Schwartau-Puttgarden zu einer zweispurigen Strecke soll erst bis zu sieben Jahre nach Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung erfolgen (Artikel 5 Abs 2 Satz 6 Staatsvertrag).

8.4.3.1 Damit ist zunächst im Verhältnis zur Festen Fehmarnbeltquerung ein neuer Engpass vorprogrammiert.

8.4.3.2 Hinzu kommt folgendes. Im Raum Lübeck ist der Ausbau der Strecke Lübeck-Travemünde anhängig, bzw soeben vollendet,

Anlage Bf 23: Investitionsrahmenplan (als Ausführungsplan zu den Bedarfsplänen, Unterzeichner) – Auszug,

vgl

Anlage Bf 24: Pressemitteilung der DB AG zum Ausbau der Strecke Lübeck-Travemünde vom 25. September 2008 und vom 18. März 2009.

Die Einbindung des Lübecker Hafensystems ergibt sich aus

Anlage Bf 25: Terminals der Lübecker Hafengesellschaft (kartographische Übersicht).

Der Ausbau des Lübecker Hafensystems gerade im Hinblick auf seine Schieneninfrastruktur wird weiter verdeutlicht in

Anlage Bf 26: Seehäfen in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, Veröffentlichung der DB Mobility Networks Logistics.

8.4.3.3 Hieraus ergibt sich, dass in die nord/südlich verlaufende Strecke Lübeck-Puttgarden von Osten die Einbindung des Schienenanschlusses des Lübecker Hafens erfolgt bzw erfolgen soll.

8.4.3.4 Es ist praktisch nicht vorstellbar, wie dies auf viele Jahre mit einer eingleisigen Verbindung Bad Schwartau-Puttgarden funktionieren soll.

- 8.4.3.5 Jedenfalls wird hier eine (weitere) signifikante Engpasssituation entstehen, damit der Errichtung der Festen Fehmarnbeltquerung neue Eisenbahnverkehre auf der Strecke (Lübeck) – Bad Schwartau – Puttgarden entstehen.
- 8.4.3.6 Umgekehrt wäre eine Synchronisierung des Ausbaus der Strecke (Lübeck) – Bad Schwartau – Puttgarden mit der Errichtung der eigentlichen Beltquerung unabdingbare Bedingung für die Vereinbarkeit der Planung mit den TEN-Leitlinien.
- 8.4.4 Hiernach werden durch die Planung nach dem Staatsvertrag in der Tat keine Engpässe beseitigt, sondern es entstehen neue. Hierzu hat sich (siehe schon oben, 1.6) der deutsche Bundesrechnungshof (**Anlage Bf 02**) kompetent geäußert:

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium (für Verkehr, Unterzeichner) gegenüber Lübeck-Puttgarden hinausgehenden Teil der Hinterlandanbindung nicht ausreichend berücksichtigt und untersucht hat. während das TEN-Projekt sogar noch hinter Hamburg liegende Strecken berücksichtigt, endet die Untersuchung der zu Grunde gelegte Studie vor dem Engpass des jetzt schon hochbelasteten Knotens Hamburg. Sofern die Prognosen erreicht werden, entsteht ohne dass zusätzliche Gleis schon vor dem Knoten Hamburg ein Engpass.

Bericht, Ziffer 3.1.2

8.5 Fehlende Netzkohärenz: (Mangelhaftigkeit der) Einbindung des Lübecker Hafensystems

- 8.5.1 Dies bedeutet zugleich den Mangel einer kohärenten Einbindung des Vorhabens nach dem Staatsvertrag in das TEN-V-Netz (vgl Artikel 1 Nr 3 Spiegelstrich 1 (Interoperabilität) der TEN-Leitlinien, Artikel 4 lit e) (Optimierung der Intermodalität), Artikel 5 lit a) (Engpassbeseitigung) der TEN-Leitlinien).
- 8.5.2 Denn der Lübecker Hafen ist ein Seehafen der Kategorie A (Artikel 12 Ziffer 2 Satz 2 der TEN-Leitlinien) und muss den unter 8.5.1 aufgezählten Anforderungen genügen, was aber nach den Ausführungen unter 8.4.3.2 gerade nicht der Fall ist.

8.6 Fehlende Netzkohärenz: Keine Berücksichtigung des TEN-Vorhabens Nr 21 (Meeresautobahn Ostsee)

8.6.1 Die TEN-Vorhaben Nr 20 und 21, die Feste Fehmarnbeltquerung und die Meeresautobahn Ostsee, kreuzen sich.

8.6.2 Zumindest im Fall einer Brückenquerung des Fehmarnbelt ist eine Untersuchung erforderlich, ob die Anforderungen, die an beide Vorhaben zu stellen sind, miteinander in Einklang gebracht werden können.

8.6.3 Der Staatsvertrag nimmt auf eine solche Prüfung nicht Bezug, hätte dies nach Auffassung des Beschwerdeführers im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung aber tun müssen.

8.7 Der Zeitplan des Staatsvertrages ist mit dem der TEN-Leitlinien nicht vereinbar

8.7.1 Unbeschadet der Tatsache, dass auch der Endausbau des Vorhabens nach dem Staatsvertrag nicht mit dem TEN-Vorhaben Nr 20 vereinbar ist, ist anzumerken, dass die Zeitpläne nicht miteinander vereinbar sind:

8.7.2 Die Vorhabensdefinition der TEN-Leitlinien enthält einen Zeitplan (Artikel 19 Absatz 2, Anhang III der TEN-Leitlinien, dort Nr 20):

8.7.2.1 Mit den Vorhaben soll vor 2010 begonnen werden.

8.7.2.2 Die Feste Beltquerung soll bis 2014, die Eisenbahnhinterlandanbindungen sollen bis 2015 fertig gestellt sein.

8.7.3 Demgegenüber sieht der Staatsvertrag die Fertigstellung der Festen Beltquerung bis 2018 vor und die der Schienenhinterlandanbindung in Deutschland bis 2025.

8.7.4 Auch dieser Verstoß ist keine Formalität, sondern führt spezi-

fisch zu der oben beschriebenen Engpasssituation.

8.8 Unzulässigkeit der Kofinanzierung nach dem TEN-Finanzierungsinstrument

8.8.1 Voranzuschicken ist, dass nach Auffassung der Beschwerde als Finanzierungsinstrument die Verordnung 680/2007 anzusehen ist, da die Maßnahme am 1. Januar 2007 noch nicht eingeleitet war (Artikel 20 der VO 680/2007 – Finanzierungsinstrument).

Hier kommt es aber letztlich nicht an, da die maßgeblichen Verstöße sich auch aufgrund der Vorgängerreglung (VO 2236/95) ergeben, wie unten kurz dargelegt werden wird.

Dies vorausgeschickt ist anzumerken:

8.8.2 Vorhaben im Sinne des Finanzierungsinstruments sind Vorhaben (Vorhaben von gemeinsamem Interesse, vorrangige Vorhaben) im Sinne der TEN-Leitlinien, vgl Finanzierungsinstrument, Artikel 2.

8.8.3 Das Vorhaben des Staatsvertrages ist nach dem Vorgehenden aber gerade kein Vorhaben im Sinne der TEN-Leitlinien. Es ist auch kein Teilvorhaben (Artikel 2 Nr 4 Finanzierungsinstrument), da einerseits unpassende Teile, insbesondere der Ausbau der B207, einbezogen sind und zum anderen die Teilvorhaben ihrerseits auf Vorhaben (im Sinne der TEN-Leitlinien) bezogen sein müssen.

8.8.4 Die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen ist deshalb unzulässig, da solche nach Artikel 9 Abs 1 Finanzierungsinstrument nur für Vorhaben oder Teilvorhaben gewährt werden (dürfen, Unterzeichner).

8.8.5 Hinzu kommt, dass für die Zulässigkeit der Konfinanzierung durch die Gemeinschaft eine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht verlangt ist (Artikel 12 des Finanzierungsinstruments). Erwägungsgrund 12 der Entscheidung 884/2004 hat besonders die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft betont (siehe oben, 6.7.3). Es ist Gegenstand der vorliegenden Beschwerde, dass mit der Planung nach dem Staats-

vertrag in vielfacher Weise gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen wird.

8.8.6 Soweit die Kommission bereits Zuschüsse gewährt hat, können diese zurück gefordert werden (Artikel 13 Abs 1 b) Finanzierungsinstrument). Der Beschwerdeführer regt an, dass hiervon Gebrauch gemacht wird, da nur so eine Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere dem Umweltschutzrecht der Gemeinschaft, durchgesetzt werden kann.

8.8.8 Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass die vorangehenden Folgerungen sich nicht ändern, wenn statt der VO 680/2007 die VO 2236/95 zu Grunde gelegt wird. Die Förderfähigkeit setzt auch hier ein TEN-Vorhaben (von gemeinsamem Interesse) voraus (dort: Artikel 2) und die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht ist gleichfalls verlangt (dort: Artikel 7).

8.9 Treuwidrigkeit des Verhaltens der Vertragsparteien

8.9.1 Nach Artikel 156 Satz 2 EG-Vertrag bedürfen Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates betreffen, der Billigung des betroffenen Mitgliedstaates.

8.9.2 Dies bedeutet, dass Deutschland und Dänemark die TEN-Leitlinie und das Vorhaben Nr 20 gebilligt haben.

8.9.3 Die Tatsache, dass die beiden Parteien des Staatsvertrages nunmehr anders planen als nach den TEN-Leitlinien, bedeutet demnach einen rechtswidrigen Treubruch (Artikel 10 EG-Vertrag).

9. Zusammenfassung

9.1 Die mit dem Staatsvertrag gemäß dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (**Anlage Bf 03**) beabsichtigte Entscheidung über das Ob einer Realisierung des Vorhabens einer Festen Fehmarnbeltquerung einschließlich der beabsichtigten gleichzeitigen Entscheidung über die Art der Ausführung der Teilvorhaben ver-

stößt in erheblicher Weise gegen Umweltvorschriften der Gemeinschaft.

Das Vorhaben des Staatsvertrages, das schon in seiner Definition von dem zugehörigen Vorhaben nach den TEN-Leitlinien abweicht, ist mehrfach in materieller Hinsicht mit diesen Leitlinien nicht vereinbar.

Ihm mangelt es an kohärenter Einbindung in die TEN-Verkehrsnetze (Lübecker Hafen, Meeresautobahn Ostsee), es schafft Engpässe, statt diese zu beseitigen und sieht einen Realisierungszeitplan vor, der weit von dem der TEN-Leitlinien abweicht.

In diesem Verhalten liegt ein Treubruch der Vertragsparteien. In der Folge ist eine Kofinanzierung durch die Gemeinschaft nicht zulässig.

- 9.2 Insgesamt betrifft der Staatsvertrag auf deutscher Seite und was die Hinterlandanbindung angeht, praktisch ein völlig anderes Vorhaben als die TEN-Leitlinien⁴¹. Aus dem in **Anlage Bf 02** beigefügten Bericht des Bundesrechnungshofes vom 30. April 2009

dort: Kapitel 3.1, 3.2

folgt zudem, dass die für die Schienenhinterlandanbindung zuständige Deutsche Bahn AG praktisch kein Interesse an der Durchführung des Vorhabens hatte und hat. Der Staatsvertrag löst das Problem nicht, dass die Deutsche Bahn AG im Grunde eigenständig über die Verwirklichung des Vorhabens entscheidet und als private Gesellschaft durch den Staatsvertrag nicht in die Pflicht genommen werden kann.

- 9.3 Unbeschadet der Frage der Vereinbarkeit der Vorhabensdefinitionen muss das Vorhaben des Staatsvertrages einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden. Dies ist keine (ausschließlich) formale Anforderung. Vielmehr sind gewichtige Fragen des Naturschutzrechts der Gemeinschaft einschließlich der Meeres(umwelt)strategie und internationale Verpflichtungen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt berührt, die nur im Rahmen einer solchen Strategischen Umweltprüfung angemessen beantwortet werden können. Erst nach der Beantwortung dieser Fragen wäre die Ratifizierung des Staatsvertrages zulässig.

41 Siehe insoweit schon oben, Ziffer 1.6

Die Begründung für Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) kann wie folgt skizziert werden:

- (1) Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Gesetz zur Ratifizierung des Staatsvertrages liegt ein Plan im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG vor. Dieser Plan wurde aufgrund deutscher verfassungsrechtlicher Vorschriften ausgearbeitet. Denn damit ein Staatsvertrag für eine Maßnahme wie die Feste Fehmarnbeltquerung wirksam werden kann, muss nach deutschem Recht ein entsprechender Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages herbeigeführt werden.
- (2) Dieser setzt einen Rahmen für Projekte gemäß der Richtlinie 85/337/EWG. Seine Durchführung würde mehrere Gebiete des Netzes Natura 2000 erheblich beeinträchtigen. Er muss deshalb einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden.
- (3) Die SUP-Pflicht ergibt sich auch aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben. Die Vorschrift der Richtlinie 2001/42/EG sowie des SUP-Protokolls, wonach ein Plan aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgearbeitet werden muss, eröffnet den Mitgliedstaaten kein freies Ermessen dahingehend, durch Verzicht auf die entsprechende Rechtsetzung das Eintreten der SUP-Pflicht zu vermeiden. Dies gilt insbesondere im Bereich grenzüberschreitender Vorhaben und in Hinblick darauf, dass das SUP-Protokoll auch Politiken und Rechtsvorschriften anspricht. Ganz praktisch gesprochen: Wären grenzüberschreitende Vorhaben des Umfangs der Feste Fehmarnbeltquerung vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG nicht erfasst, wäre dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit genommen.
- (4) Deutschland und die Gemeinschaft sind auch dem Abkommen über die biologische Vielfalt (CBD-Abkommen) beigetreten. Das Abkommen verlangt in allgemeiner Weise ohne Bezugnahme auf Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Umweltprüfung von Vorhaben mit dem spezifischen Bezugspunkt der biologischen Vielfalt. Da das einzige Instrument

zur Prüfung der Umweltverträglichkeit auf der Ebene des Vorhabens des Staatsvertrages die Strategische Umweltprüfung ist, folgt die SUP-Pflicht aus der Anwendung des CBD-Abkommens.

- (5) Im Rahmen einer Anwendung der Vorwirkungsdoctrin des Gerichtshofes ist auch die Meeresstrategie-Richtlinie anwendbar mit der Folge (zumindest), dass für ein Gebiet wie die Fläche des Fehmarnbelt, dessen Schutzbedürftigkeit nach einer Vielzahl von Kriterien ins Auge springt, eine effektive Prüfung auf die Eingriffsfolgen im Vorgriff auf die zwingend zu erwartende Schutzgebietsausweisung zu erfolgen hat. Auch diese Prüfung wäre in die vom Beschwerdeführer angemahnte Umweltprüfung zu integrieren.
- (6) Auch die TEN-Leitlinien nehmen Bezug auf die Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung und sind so zu verstehen, dass die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung für ein Vorhaben wie das des Staatsvertrages geboten ist.
- (7) Der Staatsvertrag trifft Entscheidungen mit Wirksamkeit für die gesetzlich festgelegte Netzplanung Deutschlands. Da Deutschland für diese Netzplanung die SUP-Pflicht von Gesetzes wegen festgelegt hat, folgt aus dem Anpassungsbedarf der Netzplanung die SUP-Pflicht für das Vorhaben des Staatsvertrages.
- (8) Der Staatsvertrag muss vor seiner Ratifizierung der Kommission zur Abgabe einer Stellungnahme nach Artikel 6 Abs 4 UAbs 2 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) zugeleitet werden. Denn der Staatsvertrag erlaubt eine Planung mit einem Eingriff in einen prioritären Lebensraum nach Maßgabe dieser Richtlinie.
- (9) Im Bereich der Beltquerung selber wirft der Staatsvertrag ungelöste Probleme grundsätzlicher Natur mit der Auslegung der Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutz) auf. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das dortige Vogelzugsgeschehen von Be-

deutung mindestens auf Europäischer Ebene ist und insoweit die Notifikation der Meeresfläche selber als besonderes Schutzgebiet geboten wäre. Die vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung der Richtlinie regelmäßig herangezogenen IBA-Kriterien bilden die Problemlage nur bedingt bzw teilweise ab. Angesichts der überragenden Bedeutung des Gebietes für den europäischen Vogelschutz hätte die Planung sich dieser Problematik stellen müssen. Im Lichte der Meeresstrategie-Richtlinie sieht der Beschwerdeführer hier keinen anderen Weg als eine Schutzgebietsausweisung mit einem strengen Schutzregime. Diese Schutzgebietsausweisung wäre im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung zu berücksichtigen.

9.5 Eine Strategische Umweltprüfung ist bisher auch noch nicht durchgeführt worden. Ein Anfang 2006 eingeleitetes sogenanntes Umweltkonsultationsverfahren kann diese Rolle nicht übernehmen. Dies ist schon aus formellen Gründen so, denn dem Umweltkonsultationsverfahren lag nicht der Entwurf eines anzunehmenden Plans zugrunde. Darüber hinaus kann der Umweltkonsultationsbericht, der sehr allgemein und in der Form einer nichttechnischen zusammenfassenden Darstellung verfasst ist, die detaillierten Planungsfestlegungen des Staatsvertrages nicht tragen.

9.6 Der Beschwerdeführer bittet deshalb die Kommission, gegenüber Deutschland vorstellig zu werden und

zu verlangen, dass das Gesetzgebungsverfahren für das Ratifizierungsgesetz jedenfalls bis zur Nachholung einer Strategischen Umweltprüfung ausgesetzt werde;

darzulegen, dass eine Kofinanzierung durch die Gemeinschaft nicht in Betracht komme, solange keine Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht hergestellt sei;

ggfs bereits gezahlte Zuschüsse zurück zu fordern.



(Dr W Mecklenburg, Rechtsanwalt)

Anlagen

- Anlage Bf 01:** Vollmacht und Beitrittsschreiben
- Anlage Bf 02:** Bundesrechnungshof, Schreiben an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 30. April 2008, nebst Bericht nach § 88 Abs 2 Bundeshaushaltsordnung sowie vorangehenden Bericht vom 30. Oktober 2008, zur Festen Verbindung über den Fehmarnbelt mit Hinterlandanbindung.
- Anlage Bf 03:** Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 3. September 2008 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung, Bundesratsdrucksache 15/09 vom 2. Januar 2009
- Anlage Bf 04:** Erläuterungen zu TOP (Tagesordnungspunkt) 33 der 854. Sitzung des Bundesrates am 13. Februar 2009
- Anlage Bf 05:** Beschluss des Bundesrates vom 13. Februar 2009, Bundesratsdrucksache 15/09(B) vom 13. Februar 2009
- Anlage Bf 06:** Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz – FstrAbG)
- Anlage Bf 07:** Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz - BSWAG)
- Anlage Bf 08:** Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen des Bundes (2004) – Auszug
- Anlage Bf 09:** Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen des Bundes (2004) – Legende

- Anlage Bf 10:** Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes – Bundestagsdrucksache 15/1657 vom 2. Oktober 2003,
- Anlage Bf 11:** Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, Bundestagsdrucksache 15/1656 vom 2. Oktober 2003.
- Anlage Bf 12:** Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
- Anlage Bf 13:** Bundesverkehrswegeplan 2003 gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2003
- Anlage Bf 14:** Eine feste Fehmarnbeltquerung und die Umwelt – Gesamtbericht (Januar 2006)
- Anlage Bf 15:** Eine feste Fehmarnbeltquerung und die Umwelt – Ergebnisbericht (Oktober 2006)
- Anlage Bf 16:** Johnny Kahlert, Kathrin Hüppop, Ommo Hüppop: Construction of a fixed link across Fehmarnbelt: preliminary risk assessment on birds, (nachfolgend: **Risk Assessment**)
- Anlage Bf 17:** Anfrage des Unterzeichners an das Landesamt für Naturschutz und dessen Antwort bezogen auf die Frage, wie die Ausweisung im Querungsbereich entschieden worden sei:
Aktenkonvolut
- Anlage Bf 18:** Anfrage des Unterzeichners an das Landesamt für Naturschutz und dessen Antwort bezogen auf die Frage, wie die Ausweisung im Querungsbereich entschieden worden sei:
Übersicht über das Aktenkonvolut
- Anlage Bf 19:** Bernd Koop (brieflich), aus Berndt, Hein, Koop, Lunk (2005): Vögel der Insel Fehmarn, Husum-Druck, aktualisiert auf Stand 2008: Tagesmaxima ausgewählter Arten über Fehmarn und Falsterbo im Vergleich

- Anlage Bf 20:** IBA-Kriterien 1989, nach: Leitfaden Zum Aufbau des Natura-2000-Netzes in der Meeresumwelt.
- Anlage Bf 21:** Iba-Kriterien 2000, nach: Heath/ Evans, Important Bird Areas in Europe, Volume 1: Northern Europe.
- Anlage Bf 22a:** Neustädter Binnenwasser: Erhaltungsziele und Kartographie
- Anlage Bf 22b:** Sundwiesen Fehmarn: Erhaltungsziele und Kartographie
- Anlage Bf 23:** Investitionsrahmenplan (als Ausführungsplan zu den Bedarfsplänen, Unterzeichner) – Auszug,
- Anlage Bf 24:** Pressemitteilung der DB AG zum Ausbau der Strecke Lübeck-Travemünde vom 25. September 2008 und vom 18. März 2009.
- Anlage Bf 25:** Terminals der Lübecker Hafengesellschaft (kartographische Übersicht).
- Anlage Bf 26:** Seehäfen in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, Veröffentlichung der DB Mobility Networks Logistics.

Annex: TEN - Regulierungen

Rechtsakt	Nummer	Datum	Gegenstand
Entscheidung	93/629/EWG	29.10.1993	Entscheidung 93/629/EWG des Rates zur Schaffung eines transeuropäischen Straßennetzes vom 29. Oktober 1993, Abl EG Nr. L305/11 vom 10.12.93
Entscheidung	1692/96/EG	23.07.1996	Entscheidung Nr 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABLEG L228/1 vom 9.9.1996
Entscheidung	884/2004/EG	29.04.2004	Entscheidung Nr 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Entscheidung 1962/96/EG, ABLEG L 167/1 vom 30.4.2004
VO	2236/95	18.09.1995	Verordnung (EG) Nr 2236/95 des Rates vom 18. September 1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, ABLEG L228/1 vom 23.9.1995
VO	807/2004	02.04.2004	Verordnung (EG) Nr. 807/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, ABLEG L143/46 vom 30. April 2004
VO	680/2007	20.06.2007	Verordnung (EG) Nr 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für Europäische Verkehrs- und Energienetze, ABLEG L162/1 vom 22.6.2007
Entscheidung	2007/60/EC	26.10.2006	BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 26. Oktober 2006 zur Einrichtung der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates (2007/60/EG) (ABl. L 32 vom 6.2.2007, S. 88), geändert durch: Beschluss 2008/593/EG der Kommission vom 11. Juli 2008 L 190 35 18.7.2008
Commission Decision	Keine Nr	19.09.2001	Commission Decision of 19-09-2001 establishing an Indicative Programme for the granting of Community Financial Aid
Commission Decision	C(2007)5282 final	05.11.2007	Commission Decision of 05/XI/2007 delegating powers to the Trans-European Transport Network Agency with a view to the performance of tasks linked to implementation of the Community programmes for grants in the field of the trans-European transport network, comprising in particular implementation of appropriations entered in the Community budget