

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - Partnerschaftsgesellschaft mbB
Harkortstraße 7 ■ 04107 Leipzig

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

EU-Beschwerde

zur Europäischen Kommission

BAUMANN RECHTSANWÄLTE
Partnerschaftsgesellschaft mbB

Partnerschaftsregister Nr. PR 90,
AG Würzburg

■ HAUPTSITZ WÜRZBURG

Wolfgang Baumann*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Franziska Heß*
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Simone Lesch
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Anja Schilling
Rechtsanwältin

Rick Schulze, LL.M.oec.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Thomas Jäger
Rechtsanwalt

Dr. jur. Thomas Degenhart
Rechtsanwalt

In Kooperation:

Prof. Dr. jur. Alexander Brigola
Prof. Dr. jur. Christian Heitsch

Annastraße 28 ■ 97072 Würzburg
Telefon 0931 46 0 46-0
Telefax 0931 46 0 46-70
info@baumann-rechtsanwaelte.de

■ ZWEIGSTELLE LEIPZIG

Wolfgang Baumann*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Franziska Heß*
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Harkortstraße 7 ■ 04107 Leipzig
Telefon 0341 14 96 97-60
Telefax 0341 14 96 97-58
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

* Partner i. S. d. PartGG

Bankverbindung:
Sparkasse Mainfranken
IBAN DE55 7905 0000 0047 7862 98
BIC BYLADEM1SWU

Bürozeiten:
Mo. bis Fr. 8.00 - 17.00 Uhr
und nach Vereinbarung

www.baumann-rechtsanwaelte.de

Mitglied im
AnwaltsCooperation.Netzwerk



Duisburg, Nürnberg, Schwerin, Würzburg

Mitglied bei



Für den Beschwerdeführer,

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) –
Friends of the Earth Germany,
Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin,**

reichen wir,

**Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB
Frau RAin Franziska Heß
Harkortstraße 7
04107 Leipzig, GERMANY
Phone:
+49341-14969760
hess@baumann-rechtsanwaelte.de
Fax:
+49341 14969758**

in Namen und Vollmacht (Anlage 0) des Beschwerdeführers

unter Auswahl der Option:

„Die Identität des Beschwerdeführers darf offengelegt werden“

B e s c h w e r d e

zur Europäischen Kommission ein.

I. Beschwerdeführer

Der Beschwerdeführer ist eine anerkannte Umweltvereinigung im Sinne des Art. 2 Nr. 5 der Aarhus-Konvention, Art. 1 der Richtlinie 2003/35/EG

II. Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts

Nach Ansicht des Beschwerdeführers wird das Gemeinschaftsrecht durch die Bundesrepublik Deutschland, handelnd durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BVMVI) als für die Aufstellung des BVWP federführend zuständige Behörde bzw. (ab Beschluss über die Ausbaugesetze) den Bundestag, nicht beachtet.

Die konkret angegriffenen Maßnahmen sind:

Kabinettsbeschluss über die Fernstraßenausbaumaßnahmen im Rahmen des „Bundesverkehrswegeplans 2030, bestehend aus

- Kabinettsvorlage“ (Kabinettsbeschluss vom 3.8.2016: Anlage 1) und
- Entwurf des „Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (vermutlich) vom 28.7.2016 (Anlage 2) sowie
- Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegebauausbaugesetzes (Stand 15. 7. 2016; Anlage 3).

Diese Gesetzentwürfe beenden das Verfahren der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des BVWP 2030 vom „März 2016“ (Anlage 4) nach Art. 6 der Richtlinie für die Strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG), das im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG, dort §§ 14a ff.) in deutsches Recht umgesetzt wurde.

III. Beschwerdegegenstand

Der BUND macht eine Verletzung von EU-Recht durch die Bundesrepublik Deutschland im Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030 geltend. Er wendet sich hierbei insbesondere gegen den Fernstraßenteil des BVWP und den Entwurf des 6. Fernstraßenausbauänderungsgesetzes.

Der BVWP setzt einen verbindlichen Rahmen für die Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2030. Zu diesem Zweck ordnet er u.a. 1.281 Straßenprojekte in die Kategorien Laufende Projekte, Vordringlicher Bedarf (Engpassbeseitigung VB-E und Vordringlicher Bedarf VB), Weiterer Bedarf mit Planungsrecht (WB*) und Weiterer Bedarf (WB - Projekte, die erst nach dem Jahr 2030 realisiert werden sollen) ein. Die Projekte VB-E, VB und WB* können unmittelbar Verabschiedung der Ausbaugesetz planerisch in Angriff genommen werden und werden bei der Mittelzuweisung vordringlich berücksichtigt. Projekte des Weiteren Bedarfs sind demgegenüber finanziell nicht durch entsprechende Mittelzuweisungen abgesichert und ihnen wird eine Realisierungswahrscheinlichkeit erst ab 2030 bescheinigt.

Am 3. August 2016 hat die Bundesregierung den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 und die drei Ausbaugesetze beschlossen, die diesen BVWP-Entwurf 1:1 in Gesetzesform übernommen haben. Die Gesetzentwürfe sollen im Herbst 2016 oder Winter 2016/2017 vom Bundestag als Gesetz beschlossen

werden. Änderungen des BVWP im Zuge oder als Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung fanden nicht statt.

Die erstmals im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes durchzuführende, EU-rechtlich erforderliche Strategische Umweltprüfung (SUP) ein-

schließlich der frühzeitigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des BVWP 2030 vom 16.3. bis zum 2.5.2016 wurde mit dem Beschluss der Bundesregierung vom 03. August 2016 (Kabinettsbeschluss) abgeschlossen. Die Entwürfe für die Ausbaugesetze übernehmen nahezu vollständig die Aussagen des Entwurfs des BVWP 2030, Forderungen der Öffentlichkeit nach Verzicht auf bestimmte Projekte oder Vorschläge umweltschonender Alternativen wurden soweit erkennbar nur in einem von ca. 1300 Straßenprojekten aufgegriffen. .

Der BUND setzt die EU-Kommission mit der vorliegenden Beschwerde davon in Kenntnis, dass das im Rahmen der Aufstellung durchgeführte Umweltprüfungsverfahren und die hierin eingeschlossene Beteiligung der Öffentlichkeit in mehrfacher Hinsicht nicht den Vorgaben der Richtlinie 2001/42/EG über die Strategische Umweltprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten entsprach.

Dabei möchten wir klarstellen, dass sich die vorliegende Beschwerde nicht gegen die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG richtet, die im Wesentlichen mit den §§ 14 ff. UVPG erfolgt ist, sondern allein gegen deren Anwendung im konkreten Fall des BVWP unter Berücksichtigung der speziell für diesen Plan geltenden Bindungswirkung für nachfolgende Planungsebenen (dazu später ausführlich).

Der BVWP bedarf nach § 14 b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. Anlage 3 Nr. 1.1 zum UVPG einer strategischen Umweltprüfung (SUP). Diese beinhaltet eine Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichts nach § 14 f Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 14 g UVPG, der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans sowie vernünftige Alternativen ermittelt, beschreibt und bewertet. Zudem besteht nach § 14 i UVPG eine Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit.

Diese Vorschriften setzen die Vorgaben der Richtlinie 2001/42/EG in nationales Recht um, aus denen sich wiederum unmittelbare unionsrechtliche Bindungen des Gesetzgebers ergeben, so insbesondere bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen und nach richtiger Auffassung auch materiell-rechtliche Bindungen des Plangebers. Die wesentlichen Verfahrensanforderungen der Richtlinie 2001/42/EG (SUP-Richtlinie) sind im Sinne der Rechtsprechung des EuGH unbedingt und hinreichend bestimmt und entfalten damit im Zweifel unmittelbare Wirkung (vgl. Gärditz in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, Vor § 14a UVPG, Rn. 6).

Die vorliegend durchgeführte SUP wurde den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Beteiligung der Öffentlichkeit und an einen ordnungsgemäßen Umweltbericht nach § 14g nicht gerecht und leidet zudem wegen fehlender Alternativenbetrachtungen an einem formellen Mangel, der sich zugleich in defizitären Abwägungsergebnissen niederschlägt. Im Einzelnen:

1. Unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit wahrt nicht die diesbezüglichen Mindestanforderungen der SUP-Richtlinie.

a) Länge der Stellungnahmefrist

Zunächst betrug die Stellungnahmefrist für die Öffentlichkeit lediglich sechs Wochen. Gem. Art. 6 Abs. 2 SUP-RL ist der Öffentlichkeit innerhalb einer ausreichend bemessenen Frist frühzeitig und effektiv Gelegenheit zu geben, vor Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

§ 14 i Abs. Abs. 2 Satz 2 UVPG als nationale Umsetzungsbestimmung sieht einen Mindestzeitraum von einem Monat vor. Anerkannt ist insoweit, dass sich die rechtlich gebotene Dauer letztlich nach der Angemessenheit, die auch Art. 6 Abs. 2 der SUP-RL zu Grunde liegt, bestimmt. In die Bestimmung der Angemessenheit sind neben dem Umfang und der Schwierigkeit der Planung sowie der Komplexität des Umweltberichts auch die Art bzw. die Intensität der zu erwartenden Umweltauswirkungen einzubeziehen, wobei auf den durchschnittlichen Empfängerhorizont der Öffentlichkeit abzustellen ist.

Gemessen an diesem Maßstab ist die für die Stellungnahme zum BVWP 2030 im Verfahren gewährte Frist von sechs Wochen, die zudem für die meisten Bundesbürger zwei Wochen Osterferien einschloss, **deutlich** zu kurz bemessen.

Angesichts des Umfangs sowie der Vielzahl an Verkehrseinzelprojekten und der umfangreichen Entscheidungsgrundlagen ist dieser vorgesehene Zeitraum für eine vollständige Durchdringung der Unterlagen nicht ausreichend. Dies gilt in besonderem Maße für die auf Bundesebene tätigen anerkannten Umweltvereinigungen, die aufgrund ihrer besonderen Rolle und Verantwortung für die Durchsetzung des europäischen und nationalen Umweltrechts notwendig den gesamten BVWP und alle seine Projekte in den Blick nehmen müssen. Völlig unzureichend ist die Beteiligungsfrist aber auch dann, wenn nur ein spezielles Projekt in den Blick genommen würde, das z.B. ein Mitglied der Öffentlichkeit unmittelbar durch die von ihm voraussichtlich ausgehenden Auswirkungen betrifft. Die Fülle an Daten und Anlagedokumenten zu den Einzelprojekten erlaubte es der Öffentlichkeit selbst bei der Konzentration auf ein einzelnes Projekt allenfalls unter erheblichen Schwierigkeiten und nur bei Rückgriff auf professionellen rechtlichen und fachlichen Beistand, die maßgeblichen Gesichtspunkte zu erfassen und zum Gegenstand einer Stellungnahme zu machen. Eine effektive und der Wissensgenerierungsfunktion der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht werdende

Beteiligung am Aufstellungsprozess für den BVWP 2030 wurde durch den kurzen Beteiligungszeitraum erheblich erschwert. Das BMVI bot auch keine Rückfragemöglichkeiten oder eine Klärung von Sachverhalten an, sondern erklärte auf Nachfrage des BUND bei der Verbändeanhörung am 5.4.2016, es sei hierzu nicht imstande. Dieser Mangel wurde im Beteiligungsverfahren nicht nur seitens des BUND, sondern nach unserem Kenntnisstand auch von vielen weiteren Mitgliedern der Öffentlichkeit bemängelt.

Nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung am 02.05.2016 erarbeitete der deutsche Gesetzgeber innerhalb von nur zwei Monaten die Entwürfe der Ausbaugesetze. Der Beschwerdeführer erhielt ebenso wie die übrigen anerkannten Umweltvereinigungen zur Stellungnahme zu diesen Entwürfen nur ein extrem kurze Frist von nur zwei Werktagen bis zum 26.7.2016 vor dem Kabinettsbeschluss (vgl. die Aufforderung zur Stellungnahme als Anlage 5, die am Freitag, dem 22.7. um 13:38 h nach Dienstschluss per Email beim Beschwerdeführer einging) zeigt die Mängel der Beteiligung ebenso wie die Missachtung der Geschäftsordnung der Bundesregierung (vgl. dazu die Stellungnahme des BUND vom 03.08.2016 als Anlage 6).

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

b) Unzureichende Bereitstellung von Daten und Berechnungen

Ein weiterer Grund für eine unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der unzureichenden Bereitstellung von verwendeten Daten und Berechnungen zu sehen.

Das Ziel der SUP ist die Bewertung der Umweltwirkungen von Plänen und Programmen auf der Ebene der Gesamtnetze. Dieses Ziel konnte die Beteiligung zum Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 nicht erfüllen, weil die einzelnen Netze als Bestandteile des BVWP bei Offenlage für die Öffentlichkeit nicht fertig waren. Die Emissionsberechnungen fußen daher nicht auf Netzplanungen der Schienenwege, Fernstraßen und Wasserwege sondern auf nicht nachvollziehbaren summarischen bzw. überschlägigen Abschätzungen. Ursache dafür ist, dass die Netzplanungen insbesondere der Schiene wegen des gesetzten Zeitplans nicht beendet waren. Im Rahmen der SUP-Beteiligung sollen die Wirkungen von Plänen und Programmen, hier insbesondere Verkehrsnetzen auf die Schutzgüter der Umwelt dargelegt und bewertet werden. Das unterstreicht z.B. der Umweltbericht zum Entwurf des BVWP 2030 (Strategische Umweltprüfung zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Umweltbericht März 2016 als **Anla-**

ge 7, i.A. des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ARGE Bosch, Baader, GFP, Hannover u.a. 2016, S. 53 ff. „Wirkungen auf Netzebene“). Das Ziel der „Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Treibhausgasen“ des BVWP 2030 kann demnach neben der Engpassbeseitigung vor allem durch „Verkehrsverlagerung auf emissionsarme Verkehrsträger“ (vgl. das unten wiedergegebene Zielsystem des BVWP 2030) also auf Schiene und Schiff erreicht werden. Während für die Wasserstraßen eine priorisierte Netzplanung vorliegt, gibt es bei der Schiene keine fertige und in den BVWP eingestellte Netzplanung. (vgl. den BVWP 2030 – Kabinettsbeschluss Tabelle 3 S. 15 und S. 28 ff. – sowie den Entwurf des Bundesschienenwegeausbaugesetzes). Es fehlen Planungen und Maßnahmen des Ausbaus der Schienenknoten bis 2030, ohne die eine Verkehrsverlagerung und die Aufnahme zusätzlicher Kapazitäten auf der Schiene nicht möglich ist (vgl. zur Notwendigkeit des Knotenausbaus die „Machbarkeitsstufe zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr“, i.A. des BMVI; Autoren: ARGE IGES/Institut für Verkehrswesen der TU Braunschweig u.a., März 2015, S. 13). Die im Kabinettsbeschluss vom 3.8.2016 erfolgte Erhöhung und leichte Verschiebung der Mittel für den Anteil der Schiene auf 41,7 % der Gesamtinvestitionen bzw. 42% der Neu- und Ausbauinvestitionen bis 2030 ändert nichts an den Mängeln eines unfertigen Planes für das Schienennetz:

- die in der Projektliste vorgesehenen Aus- und Neubauinvestitionen der Schienen (Projektlisten Schiene, BVWP 2030 – Kabinettsbeschluss, S. 157 ff.) sind nicht finanziert: Sie umfassen im Vordringlichen Bedarf ein Investitionsvolumen für Neu- und Ausbau von 34,1 Milliarden Euro. Eingeplant ist als Investitionsvolumen aber nur die Hälfte dieser Summe, nämlich 18,3 Milliarden Euro bis 2030 (vgl. BVWP 2030 - Kabinettsbeschluss
- für den Ausbau der fünf Großknoten des Schienennetzes (Hamburg, Köln, Frankfurt/Main, Mannheim, München) sind 2,5 Milliarden Euro bis 2030. Laut Auskunft der DB AG werden für den Ausbau der Großknoten fünf Milliarden Euro zusätzlich benötigt. Die Erhöhung um 0,75 Milliarden Euro für „weitere Knoten“ und „mikroskopische Maßnahmen“ in den Knoten sind auch im Hinblick auf die Umsetzung des Deutschlandtaktes bei weitem nicht ausreichend. Zudem fehlen sämtliche Planungs- und Projektunterlagen für den Ausbau dieser Knoten.
- Maßnahmen des Ausbaus des Kombinierten Verkehrs und der Rangierbahnhöfe sind für das Erreichen des Ziels der CO₂-Reduzierung durch Verlagerung unverzichtbar. Aussagen und Unterlagen dazu fehlen. Sie waren offenbar nicht fertig. Daher konnte wegen fehlender Unterlagen dazu nicht Stellung genommen werden.

- 43 Vorhaben des Schienenausbaus wurden dem „Potenziellen Bedarf“ zugeordnet. Diese Maßnahmen sollen noch untersucht werden und ggf. in den „Vordringlichen Bedarf“ aufsteigen. Teil dieser Maßnahmen ist der Kombinierte Verkehr/Rangierbahnhöfe. Auch die Sicherung der Befahrbarkeit des Hauptnetzes mit 740 Meter langen Güterzügen ist nur im Potenziellen Bedarf aufgeführt, obwohl sie für eine Verlagerung von Gütern auf die Schiene entscheidend ist. Wegen fehlender Unterlagen konnte zu sämtlichen Vorhaben des Potenziellen Bedarfs nicht Stellung bezogen werden.

Der Investitionsbedarf wird im BVWP 2030 (Kabinettsbeschluss) dargestellt (S. 15).

	Gesamtinvestitionen (in Mrd. €)	Sonstige Investitionen (2016-2030)	Erhaltung/Ersatz (2016-2030)	Aus- und Neubau (2016 bis 2030) (ohne Erhaltungs- /Ersatzanteil)		Aus- und Neubau „Schleppe“ (ab 2031)
				Laufende und fest disponierte Vorhaben	Neue Vorhaben VB/VB-E	Neue Vorhaben VB/VB-E (mit Erhaltungs- /Ersatzanteil)
Bundesfernstraßen	132,8	12,0	67,0	15,8	18,3	19,6
Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	112,3	7,4	58,4	8,4	18,3	19,7
Bundeswasserstraßen	24,5	2,2	16,2	0,9	1,8	3,5
Alle Verkehrsträger	269,6	21,6	141,6	25,1	38,5	42,8

Tabelle 3: Gesamtvolumen des BVWP 2030 nach Verkehrsträger und Verwendungsart⁶

Der BVWP-Kabinettsbeschluss enthält somit nicht das im BVWP 2030 beschriebene leistungsfähige Bahnnetz, sondern plant und finanziert nur einen nicht funktionsfähigen Torso. Die CO₂-Minderung durch die Umsetzung der dem BVWP zugrunde liegende „Netzkonzeption 2030“ der DB AG wäre beachtlich. Sie wird von der DB AG mit 2,2 Millionen Jahrestonnen CO₂ beziffert. Eine aufgrund der Investitionen in die Korridore des Seehafen-Hinterlands mögliche Verdoppelung der Schienenkapazität in den Korridoren des Seehafen-Hinterlandes würde sogar zu einer CO₂-Reduktion um 7 Millionen Tonne/a führen. Aktuelle Studien des Umweltbundesamtes und der TU Berlin bestätigen diese Größenordnung der CO₂-Effekte durch die Verlagerung auf die Schiene (vgl. Technische Universität Berlin: „Beitrag des Schienengüterverkehrs zur Erreichung der Klimaschutzziele“. Gutachten i.A. des Netzwerks Europäischer Eisenbahnen e.V. (NEE), Berlin 2016 und IFEU-Institut/IFRAS AG/LBSt: Klimaschutz-

beitrag des Verkehrs bis 2050, i.A. des Umweltbundesamtes, Mai 2016 (S. 195),

Die Aussagen des Umweltberichts und des BVWP 2030 zur Emissionsminderung sind nicht nachvollziehbar und nicht plausibel. Es handelt sich nur um eine grobe Schätzung und keine Berechnung. Auch wurde das Reduktionsziel nicht operationalisiert.

Auch die Berechnungen zu den **Schadstoffemissionen** und den Geräuschemissionen sind nicht nachvollziehbar und nicht plausibel. Sie beziehen sich nicht auf die Effekte der Vorhaben auf das gesamte Netz unter Einschluss von Neuverkehren, sondern addieren lediglich die Effekte der einzelnen Vorhaben. Andererseits erhöhen Straßenbauprojekte wie die A 52 bei Gladbeck die Schadstoffkonzentrationen an einer Stelle, wo diese bereits heute beim Stickstoffdioxid und beim Feinstaub überschritten wird. Ähnliches gilt für Vorhaben wie die A 40 bei Bochum.

Abbildung Zielsystem des BVWP 2030 (Kabinettsbeschluss) S. 6:

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

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

BVWP 2030 (Kabinettsbeschluss), S. III

	Gesamtinvestitionen (in Mrd. €)	Sonstige Investitionen (2016-2030)	Erhaltung/Ersatz (2016-2030)	Aus- und Neubau (2016 bis 2030) (ohne Erhaltungs- /Ersatzanteil)		Aus- und Neubau „Schleppe“ (ab 2031)
				Laufende und fest disponierte Vorhaben	Neue Vorhaben VB/VB-E	
			Erhaltungs-/ Ersatzinvestitionen (inkl. Erhaltungs-/ Ersatzanteile in kombinierten Ausbauprojekten)			Neue Vorhaben VB/VB-E (mit Erhaltungs- /Ersatzanteil)
Bundesfernstraßen	132,8	12,0	67,0	15,8	18,3	19,6
Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	112,3	7,4	58,4	8,4	18,3	19,7
Bundeswasserstraßen	24,5	2,2	16,2	0,9	1,8	3,5
Alle Verkehrsträger	269,6	21,6	141,6	25,1	38,5	42,8

Tabelle 3: Gesamtvolumen des BVWP 2030 nach Verkehrsträger und Verwendungsart⁶

Neben diesen Defiziten bei den Angaben zu den Projekten waren weitere wesentliche Unterlagen der SUP-Beteiligung unvollständig: Die Prognose zum Bedarf für die Erhaltung von Bestandsstraßen lag zu Beginn der Verbändebeteiligung nicht vor, sondern erst ab April. Hier hatte die Öffentlichkeit also nicht einmal einen Monat Zeit, um sich mit den Unterlagen zu beschäftigen.

Auch die Unterlagen zum Straßennetz waren nicht vollständig. Statt einer Netzkonzeption fußen die Projektgutachten auf Einzelbetrachtungen und Einzelanmeldungen und wurden, anders als beim Schienen- und Wasserstraßennetz, nicht aus einem Netzkonzept entwickelt. Das Gutachten zur Netzplanung – die Festlegung von Verbindungsfunktionsstufen (VFS)¹ wurde erst 4 Wochen nach Beginn der Beteiligung, nämlich am 12.4.2016 im Internet veröffentlicht. Für die Dringlichkeitseinstufung ist die Zuweisung dieser Verbindungsfunktionsstufen 0 (kontinentale Verbindung) oder I (großräumige Verbindung) aber von entscheidender Bedeutung – vgl. die Projektdossiers www.bvwp-projekte.de (seit 2.8.2016 abgeschaltet). Diese Bewertungen waren bereits in den ab dem 16.3. veröffentlichten Projektdossiers enthalten und waren offenbar Gegenstand politischer Verhandlungen zwischen Bund und Länder. Daher ist dieses Netz durch politisch willkürliche und sachlich nicht nachvollziehbare Entscheidungen geprägt (z.B. bei der Zuweisung einer „kontinentalen Stufe“ für die A 14 zwischen Magdeburg und Karstädt bzw. Schwerin). Nähere Erläuterungen zu diesem Beispiel und weiteren Beispielen können wir der Kommission auf Wunsch gern vorlegen.

1 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/verbindungsfunktionsstufen-0-und-1.html>.

Die Erhaltungsbedarfsprognose für die Bundesfernstraßen, die laut der „Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015“ (S. 66) der Prioritätenfestlegung vorausgehen sollte, wurde erst im April 2016 nachgereicht. Diese nachgereichte Prognose reicht allerdings nicht bis 2030, sondern nur bis 2025 und setzt auf dem Erhaltungszustand des Straßennetzes von 2010 und nicht von 2014 auf. Wegen der unvollständigen Unterlagen können die im Umweltbericht definierten 12 Umweltziele (Umweltbericht S. 145) nicht umgesetzt und auch nicht überprüft werden. Soweit Überprüfungen im Umweltbericht nachvollziehbar sind und vom BUND überprüft werden konnten, werden alle 12 Umweltziele verfehlt. Der Umweltbericht dokumentiert die Eingriffe in Natur und Landschaft, die Erhöhung des Flächenverbrauchs über die vereinbarte Grenze von 1,9 ha zusätzliche Neuversiegelung pro Tag hinaus, die „wahrscheinliche“ Beeinträchtigung von 128 Natura 2000-Gebieten und die nicht auszuschließende Beeinträchtigung von 374 Natura 2000-Gebieten, die Inanspruchnahme von 1.237 unzerschnittenen Lebensraumnetzwerken des Bundesamts für Naturschutz (BfN), die Zerschneidung von 1.175 km Großsäugerlebensräumen und von 728 km Großräumen der Feucht-, Trocken- und Waldlebensräume.

Auch das Bundesumweltministerium hat diese Zielverfehlung kritisiert und in sachpolitischen Stellungnahmen festgehalten. Der BVWP verwendet das grundsätzlich geeignete Projektinformationssystem (PRINS), jedoch bleiben zugrunde gelegte Berechnungen der Ergebnisse der verschiedenen Module (A, B, C, D) unklar und konnten durch die Öffentlichkeit nicht nachvollzogen werden. Die verwendeten Parameter für die Bewertung der einzelnen Module wurden ausführlich nur für Fallbeispiele im Rahmen des Methodenhandbuchs zum BVWP, das Bestandteil der öffentlich ausgelegten Unterlagen war, dargestellt. Für die einzelnen Projekte des BVWP-Entwurfs fehlen sie jedoch im PRINS, es sind lediglich die Ergebnisse der Modulbewertungen einsehbar. Die Grundlage der Modulbewertungen (eingestellte Parameter) für einzelne Projekte ist dagegen nicht Gegenstand des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens. Eine Überprüfung der Berechnungen und ein Nachvollziehen der Herleitung der Ergebnisse der Modulbewertungen einzelner Projekte waren somit durch den Beschwerdeführer und die Öffentlichkeit nicht bzw. nur teilweise und unter aufwändiger eigenständiger Datenrecherche aus anderen Quellen möglich.

Die nach Anhang I Buchstabe g) der SUP-Richtlinie und § 14g Abs. 2 Nr. 6 UVP-G erforderliche Darstellung von Maßnahmen im Umweltbericht, die geplant sind, „um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen“ fehlen im Umweltbericht. Dadurch ist der Umweltbericht unvollständig.

Teilweise sind auch die vorlegten Daten und Angaben zu den Umweltauswirkungen nicht plausibel. So ist beispielsweise die behauptete CO₂-Minderung widersprüchlich und wegen fehlender Netzplanung nicht nachvollziehbar. Dem BVWP-Entwurf ist Seite 23 f. zu entnehmen:

„Insgesamt sind mit den Projekten des VB/VB-E aller drei Verkehrsträger lediglich 300 Mio. € positive volkswirtschaftliche Nutzen mit gesenkten CO₂-Emissionen verbunden. Dabei hat die Straße einen Bundesverkehrswegeplan 2030 negativen Beitrag (ca. -3 Mrd. €), Schiene und Wasserstraße einen positiven Beitrag (ca. +2,2 Mrd. € bzw. ca. 1,1 Mrd. €). Dies entspricht einer Minderung von 0,4 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr. Gemessen am in der Verkehrsprognose 2030 prognostizierten CO₂-Ausstoß des Verkehrs für 2030 in Deutschland in Höhe von vsl. ca. 190 Mio. Tonnen ist der Beitrag aus dem BVWP 2030 eher gering.“

Abgesehen von der Anwendung der hier intransparenten Barwertmethode ist unklar, welche Bahn- und Schifffahrtsinvestitionen hier gegengerechnet wurden, um zu diesem Minus zu gelangen. Planerisch und finanziell sind diese nicht unterfüttert. Die Tabelle auf S. 139 widerspricht dieser Aussage (vgl. Szenario 2) und bilanziert höhere CO₂-Emissionen. Es fehlten daher seriöse Emissionsberechnungen auf der Grundlage eines Netzes und damit die Grundlage einer angemessenen Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere der anerkannten Umweltvereinigungen.

Tatsächlich führt der BVWP zu einer massiven Erhöhung der CO₂-Emissionen gerade durch den Straßenverkehr, die in den Planungen völlig verkannt wurde. Die Erhöhung der Verkehrsleistung durch den induzierten Neuverkehr und die unter „impliziter Nutzen“ abgebildeten Verlagerungseffekte von der Schiene auf die Straße, die das eigentliche Verlagerungsziel konterkarieren, führen zu Emissionserhöhungen gegenüber der oben zitierten Berechnung. Bei der Ermittlung der CO₂-Emissionen wurden sie offenbar nicht einbezogen, obwohl sie bei der Begründung des Straßenbaubedarfs eine oft ausschlaggebende Rolle spielen.

Auch der sekundäre Neuverkehr durch Veränderung der Siedlungsentwicklung infolge einer attraktiveren Straßenverbindung wird in diese Berechnung nicht einbezogen. Es werden praktisch nur die Effekte der bewerteten Teilstücke berechnet, nicht aber die des gesamten in seiner Attraktivität gesteigerten Straßennetzes. Stattdessen werden die Wirkungen der Verkehrsinfrastruktur auf die Treibhausgasemissionen bagatellisiert und gegen Maßnahmen der Steigerung der Kraftstoffeffizienz – gegen deren Verschärfung sich die Bundesregierung in der EU gestemmt hat (siehe die CO₂-Grenzwerte für Pkw) - ausgespielt: „Der Einfluss von Erhalt und Ausbau von Verkehrsinfrastruktur im Bemühen um deutliche Reduktionen von Treibhausgasen ist daher sehr begrenzt. Wesentlich größere Effekte werden z. B. durch

eine kontinuierlich verbesserte Kraftstoffeffizienz im Verkehrsbereich erzielt.“ (vgl. BVWP-Entwurf vom 16.3.2014). Fachwissenschaftlich bestehen keine Zweifel über die starken Wirkungen der Verkehrsinfrastruktur und der Verlagerung auf die CO₂-Minderung. Das dem Schienenwegeausbaugesetz zugrundeliegende Netzkonzept kann diese Verlagerung auch prinzipiell realisieren.

Das eigene Ziel der Reduktion von Treibhausgasen ist weder operationalisiert, noch sind die Wirkungen der Investitionen seriös berechnet. Wie dringlich der Beitrag der Verkehrsinfrastruktur zur Verkehrsverlagerung ist, zeigt die Tatsache, dass die Verkehrsemissionen – laut vorläufigen Berechnungen des Umweltbundesamtes (vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/uba-emissionsdaten-fuer-2015-zeigen-notwendigkeit>) – im Jahre 2015 des Verkehrs in Deutschland höher lag als die Emissionen im Jahre 2014. Die Steigerung von 2014 auf 2015 lag bei 1,5%, zeigt also steil nach oben.

Dabei muss gerade ein langfristig angelegter Plan wie der BVWP mit dem Planungshorizont 2030 eine plausible und belastbare Prognose der Luftschadstoffe enthalten, damit die Klimaschutzziele und der Schutz der menschlichen Gesundheit, deren Erreichung u.a. mit den Luftqualitätsrichtlinien der EU angestrebt wird, erreicht bzw. verbessert werden können.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung des BVWP war nach alledem auch deshalb fehlerhaft, weil der Öffentlichkeit entgegen Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Buchstabe f) und g) der Richtlinie 2001/42/EG keine geeigneten Informationen über die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des BVWP und die Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen, vorgelegt wurden.

2. Keine Überprüfung und Bewertung des BVWP unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit

Es wird beanstandet, dass der Zeitplan des deutschen Gesetzgebers keine Zeit für die notwendige Überarbeitung des BVWP-Entwurfs infolge der Öffentlichkeitsbeteiligung vorsah, sondern die Verabschiedung des BVWP und der Beschluss der Ausbaugesetze im Bundestag noch für dieses Jahr fest vorgesehen sind. Dies widerspricht Art. 8 der SUP-Richtlinie.

Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen bei der Entscheidungsfindung vor der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. Dazu zählen die Sichtung der abgegebenen Stellungnahmen und deren Untersuchung im Hinblick auf Änderungsbedarf des BVWP-Entwurfs. Allein die vorgesehene Verabschiedung der nachfolgenden Aus-

baugesetze noch in diesem Jahr ist ein Indiz dafür, dass der Maßstab für eine echte Überprüfung unter Berücksichtigung der Einlassungen der Öffentlichkeit, wie ihn die SUP-Richtlinie vorsieht, nicht gewahrt wird.

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

Für eine Bewertung der Stellungnahmen, die deren Anliegen Rechnung trägt und den Plan und die diesem zugrunde liegenden Annahmen tatsächlich in dem von der SUP-Richtlinie geforderten Sinne „berücksichtigt“, ist ein weitaus längerer Zeitraum notwendig, als nach den bisherigen Planungen für die Verabschiedung der Ausbaugesetze vorgesehen.

Die gemäß Art. 8 SUP-RL geforderte Berücksichtigung der abgegebenen Stellungnahmen bei der Ausarbeitung und vor Annahme des Plans oder Programms und vor dessen Einbringung in das Gesetzesverfahren erscheint beim BVWP praktisch ausgeschlossen. Nach den eigenen Angaben des Bundesverkehrsministeriums wurden im Verfahren fast 40.000 Stellungnahmen abgegeben. Der Zeitplan der Regierungskoalition belegt, dass weder eine vollständige Erfassung des Inhalts der abgegebenen Stellungnahmen durch den Plangeber möglich war, noch Mängel beseitigt oder Änderungen am BVWP und den hierauf basierenden Ausbaugesetzen beseitigt werden konnten und beseitigt werden können:

- **02.05.2016 - Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung**
- **22.07.2016 - Übermittlung der Entwürfe der Ausbaugesetze an den Beschwerdeführer zur Stellungnahme bis zum 26.07.2016**
- **03.08.2016 - Kabinettsbeschluss**
- **September 2016:** Der Bundesrat befasst sich mit dem BVWP (7.9. Verkehrsausschuss, vermutlich am 23.9. das Plenum)
- **Ende September 2016** startet das parlamentarische Verfahren zu den Ausbaugesetzen des BVWP 2030
- **24.-26.10.2016:** Sondersitzungen des Bundestags-Verkehrsausschusses (24./25.: Straßen)
- **07. / 09.11.2016:** öffentliche Anhörungen (7.11.: Kommunen; 9.11.: Verbände)
- **November 2016:** Abschlussberatungen im Verkehrsausschuss

- **Dezember 2016/Januar 2017:** 2./3. Lesung und Beschluss der Ausbaugesetze im Bundestag.

Aus Sicht des Beschwerdeführers ist offenkundig, dass der deutsche Gesetzgeber allein durch den Zeitplan erkennen lässt, dass die in Art. 8 der SUP-Richtlinie geforderte Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung gar nicht stattfinden kann.

3. Unzureichende Alternativenbetrachtung

Gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SUP-RL und § 14 g Abs. 1 UVPG ist ein Umweltbericht im Rahmen der SUP zu erstellen, der vernünftige Alternativen ermittelt, beschreibt und bewertet. Diese Alternativenprüfung erstreckt sich auf die Gesamtheit des Plans ebenso wie auf einzelne Bestandteile des Plans. Der BVWP-Entwurf müsste folglich Alternativen sowohl zur Gesamtheit des Plans als auch für einzelne Vorhaben und Projekte ermitteln, beschreiben und bewerten.

a) Keine Alternativenprüfung für den Gesamtplan

Diesen Anforderungen wird der BVWP-Entwurf nicht gerecht. Zum einen fehlt eine Alternativenprüfung für den gesamten BVWP. Hier könnten vernünftige Alternativen darin bestehen, nur Vorhaben in den Bedarfsplan aufzunehmen, die nur geringe Auswirkungen auf die Umwelt und Natur haben. Zugleich besteht eine Alternative darin, die einzelnen Verkehrsträger hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen verschieden zu gewichten und das angestrebte Verkehrssystem daran auszuliegen (Verkehrsverlagerung). Bspw. kann eine Konzeptalternative darin bestehen, vorrangig den Schienenverkehr auszubauen und dafür weniger Straßenverkehr in die Planung einzustellen. Erst durch die Ermittlung und Untersuchung von Alternativen kann sichergestellt werden, dass die jeweiligen Vor- und Nachteile der verschiedenen Alternativen vergleichbar sind. Aufgrund dieser nicht vorgenommenen Alternativenprüfung des gesamten BVWP ist jedoch ein Vergleich von verschiedenen Szenarien im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen nicht möglich. Darin ist ein Verstoß gegen die Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 SUP-RL zu sehen. Die mangelnde Alternativenbetrachtung kann bereits anhand der Behandlung des BUND und der von ihm vorgeschlagenen (gesamtkonzeptuellen und projektbezogenen) Alternativen exemplarisch und stellvertretend für die zehntausenden Mitglieder der Öffentlichkeit dargestellt werden, die an die Beteiligung zum BVWP die Vorstellung geknüpft haben, hier könnten Anregungen und Meinungen abgegeben werden, die im Planungsprozess Berücksichtigung finden:

Der BUND hat bereits im September 2013 (nach Durchführung intensiver Abstimmungen mit seinen Landesverbänden, die ebenso wie

der BUND Bundesverband unter erheblichem Einsatz von ehrenamtlichem und hauptamtlichem Personal und finanziellen Mitteln alternative Verkehrskonzept- und Projektalternativen für die Straßeninfrastruktur erarbeitet haben) bei den nach deutschem Recht für die Sammlung der Projektvorschläge zuständigen Auftragsverwaltungen der Länder 50 bedarfsgerechte und umweltverträglichere Alternativen eingereicht (vgl. z.B. den vorgeschlagenen Ausbau von Bestandsstrecken statt des Neubaus von Autobahnen unter http://www.bund.net/themen_und_projekte/mobilitaet/infrastruktur/fernstrassenplanung/bund_alternativen/).

Bei keinem einzigen der im Kabinettsbeschluss enthaltenen 1.281 Straßenprojekte (Laufende Projekte, Vordringlicher Bedarf, Weiterer Bedarf mit Planungsrecht) wurden diese Vorschläge näher geprüft. An keiner Stelle konnte festgestellt werden, dass vom BUND vorgeschlagene Alternativen ermittelt, beschrieben oder bewertet wurden. Auch umgekehrt wurde die Wirkung von Netzentscheidungen wie die Ausweitung der Lkw-Maut auf Bundesstraßen ab 2018 auf die Notwendigkeit von insgesamt 520 Ortsumfahrungen nicht untersucht. Nach § 1 UVPG ist der Zweck dieser Prüfung, dass bei „Plänen und Programmen zur wirksamen Umweltvorsorge ...die Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen von Umweltprüfungen (Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung) frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden.“ Gemäß § 14g gilt das speziell für die SUP-Umsetzung. Dabei werden „die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet.“ Laut § 14g Abs. 2 Nr. 6 muss der Umweltbericht eine Darstellung der Maßnahmen enthalten, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern und soweit wie möglich auszugleichen. Ferner muss nach Nr. 8 eine „Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen sowie eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung durchgeführt wurde“ enthalten sein.

Hieran mangelte es vorliegend vollständig, wodurch das Recht des Beschwerdeführers auf Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der von ihm mit hohem Aufwand in das Verfahren eingebrachten Alternativen verletzt wurde. In keinem einzigen Fall wurden Projekte mit hoher Umweltbetroffenheit infolge der Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgestuft oder substantiell verändert (das gilt auch für die genannte Osttangente bei Augsburg, die meist genannt wird).

Diese Alternativenprüfung auf Projektebene muss im Rahmen der SUP nachgeholt werden. Nach Verabschiedung des Bedarfsplangesetzes im Bundestag ist eine Alternativenprüfung nicht mehr möglich, weshalb spätestens der Gesetzesbeschluss Unionsrecht verletzt.

Das BMVI schiebt im Beteiligungsbericht die Verantwortung für die (fehlende) Alternativenprüfung auf die Länder: Auf die Vorhaltung in

der BUND-Stellungnahme, die Alternativenprüfung auf Einzelprojektebene sei nicht ausreichend, „antwortete“ das BMVI im Beteiligungsbericht (vgl. Beteiligungsbericht als **Anlage 8**, S. 55 f.):

„Bei Straßenprojekten erfolgte eine vorhabenbezogene Alternativenprüfung vor der Projektanmeldung durch die Länder. Aufgrund der Planungskompetenzen der Länder wurden diese verpflichtet, vor der Anmeldung von Straßenprojekten "alternative Lösungsmöglichkeiten" zu prüfen. Insbesondere bei Umweltkonflikten war darzustellen, ob Alternativplanungen, insbesondere der Ausbau bestehender Strecken statt eines Neubaus, erwogen worden sind, und warum eine solche Lösung ggf. nicht angemeldet wurde. Soweit es sinnvoll war, sollte auch auf Verkehrsträgeralternativen eingegangen werden.“

Dieser Prüfungspflicht sind die Länder aber nicht nachgekommen, wie wiederum der Umgang mit den Alternativen des Beschwerdeführers zeigt:

Beispiel A 39 Lüneburg – Wolfsburg:

Eine komplette Ausbaualternative der B 4 zum A 39-Neubau wurde von der niedersächsischen Straßenbauverwaltung zwar ausgearbeitet, jedoch nicht angemeldet. Der BUND hatte genau diese Alternative in der offiziellen Anmeldephase eingereicht.

(Der Lageplan der – vom zuständigen Bundesland nicht eingereichten – Alternativplanung der Straßenbauverwaltung ist angehängt, **vgl. Anlage 9**.)

Beispiel A 100 AD Neukölln – Storkower Straße:

Das Projekt wurde als „Laufend/fest disponiert“ eingestuft, allerdings in das Projektdossier keine Unterlagen eingestellt, die entsprechenden Abschnitte als „ohne Planung“ bezeichnet. Laufende Projekte sind aber „im Bau“ befindliche oder planfestgestellte Vorhaben. Daher hätte eine Neubewertung der beiden Abschnitte ab Eisenbrücke erfolgen müssen. Hierauf hat der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme hingewiesen.

Beispiel A 46 Hemer – Menden (A46-B7-G41-NW-T1-NW):

In Nordrhein-Westfalen wurden Runde Tische zu einigen umstrittenen Projekten durchgeführt und mehrere Alternativen, darunter z.B. die Netzlösung des BUND als Alternative zum Neubau der A 46 Hemer – Menden - Neheim gemeldet. Diese wurde zwar beschrieben und teilweise bewertet. Sie kostet ein Siebtel der Neubauvariante, ist umweltschonend und hat ein wesentlich besseres Nutzen-Kosten-Verhältnis als die Neubaualternative. Auf einen Einstufungsvorschlag

wurde jedoch verzichtet mit dem Argument, es handele sich „nur um eine Alternative“. Für den Autobahnneubau wurde dagegen im BVWP-Entwurf ein Vordringlicher Bedarf gesehen.

Keine Alternative wurde im offiziellen PRINS-Dokument dargestellt, und konnte nicht kommentiert werden. Es bestand deshalb keine angemessene Möglichkeit, im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Netzlösung des BUND Stellung zu nehmen, weil diese nicht gleichwertig mit dem offiziellen Projekt dargestellt wurden..

All diese Alternativen werden auch dem Bundestag vorenthalten, der im Oktober und November über die Ausbaugesetze einschließlich der genannten 1.281 Straßenprojekten und 376 Projekten des „Weiteren Bedarfs“ entscheiden wird.

Diese Ablehnung von Alternativen hat System: Die Länder, die möglichst überdimensionierte und teure Straßenprojekte mit negativen Umweltwirkungen planen werden finanziell belohnt. Die Finanzmittel, die aus dem Bundeshaushalt an die Länder gehen, werden auf der Grundlage des Finanzvolumens der Projekte des Vordringlichen Bedarfs ermittelt. Wer kostengünstige und umweltschonende Projekte entwickelt, bekommt entsprechend weniger Geld. Dies verletzt Art. 47 EuGRC.

Einen tabellarischen Überblick über die Behandlung der 50 BUND-Alternativen zum Straßenbau, durch die Auftragsverwaltungen der Länder, das BMVI und seine Gutachter gibt die Stellungnahme des BUND vom 2.5.2016 im Rahmen der SUP-Beteiligung ab Seite 23 ff. Außerdem werden dort dem BMVI weitere Projektalternativen vorgeschlagen (vgl. S. 18 ff.)

b) Ausklammerung wesentlicher Vorhaben aus der Alternativenbetrachtung

Rund 40 % der Vorhaben (gemessen am Finanzvolumen) werden im BVWP-Entwurf als laufend oder fest disponiert gemeldet. Sie sollen nicht der SUP unterzogen werden und es wird der Eindruck erweckt, diese stünden nicht zur Diskussion innerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung. Teilweise befinden sich die Vorhaben, die unter laufend oder fest disponiert geführt werden, nicht im Bau oder es liegt noch gar kein Planfeststellungsbeschluss und damit auch kein Baurecht vor. Grundsätzlich sind alle Bestandteile eines strategischen Plans auf deren Auswirkungen zu untersuchen und zu bewerten. Das gilt auch für Projekte, die als laufend oder fest disponiert gemeldet wurden. Der Umweltbericht ist in dieser Hinsicht defizitär.

c) **Keine ausreichende Alternativenbetrachtung für Einzelvorhaben**

Das Erfordernis aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie, auch vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, entfaltet bei der strategischen Umweltprüfung auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans eine besondere Bedeutung, denn im Gegensatz zur Projekt-UVP stehen auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans weder der genaue Standort oder der Trassenverlauf noch die Projektausgestaltung bereits fest. Die zwingende Prüfung vernünftiger Alternativen ist deshalb zentraler Bestandteil vorgelagerter Pläne und Programme (vgl. dazu nur Sängenstedt, § 1 UVPG, Rn. 4; BVerwG, Beschluss vom 9.4.2008, NVwZ 2008, 789) und damit auch des BVWP. Im Rahmen dieser frühen Beteiligung müssen mindestens die Projektalternativen von Projekten geprüft werden, die Netzgestaltung und die im Umweltbericht dokumentierten Umweltwirkungen insgesamt beeinflussen.

Die Einbeziehung vernünftiger Alternativen geht aus Sicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie und auch von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG, Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2009/147/EG über das hinaus, was die deutsche Rechtsprechung an Anforderungen aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot abgeleitet hat. Es genügt demnach nicht, nur diejenigen Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, die sich ernsthaft anbieten oder gar aufdrängen, vielmehr erstreckt sich die Ermittlungspflicht auf alle Alternativen, die nicht offensichtlich fernliegen (Wulfhorst in Landmann/Rohmer, Bd. 1, § 14g UVPG, Rn. 34 m.w.N.).

Dabei entspricht es allgemeiner Auffassung, dass die Alternativenprüfung in zwei Phasen abzulaufen hat. Bei der im ersten Schritt vorausgehenden Auswahl "vernünftiger" Alternativen verlässt die SUP kurzzeitig das reine umweltinterne Prüfprogramm und öffnet sich anderen Belangen wie der Wirtschaft oder des Verkehrs. Auf dieser Ebene dürfen aber nur solche Vorhaben aus einer näheren Betrachtung ausgeschlossen werden, die jede Vernunft vermissen lassen (vgl. Wulfhorst in Landmann/Rohmer, Bd. 1, § 14g UVPG, Rn. 36 m.w.N.). In einem zweiten Schritt sind dann die Umweltfolgen der vorhandenen Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten wobei eine vergleichbare Untersuchung sämtlicher ausgewählter Varianten erforderlich ist.

Nach richtiger Auffassung ist zudem anzunehmen, dass die Alternativenprüfung sich zumindest auf alle vernünftigen Lösungsmöglichkeiten erstrecken muss, mit denen die durch einen Plan verfolgten Ziele erreicht werden können. Darüber hinaus sind auch unterschiedliche Plankonzeptionen in Betracht zu ziehen, die geeignet sind, die Planziele zu erreichen. Solange sich also eine alternative Konzeption im Rahmen der Planziele bewegt, muss sie ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Abgesehen davon können die Ziele eines Plans

auch keine strikte Grenze setzen, da derartige Ziele nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-Richtlinie nur zu berücksichtigen sind. Je enger und konkreter die Ziele des Plans also formuliert werden, desto eher müssen auch vernünftige Alternativen einbezogen werden, die jenseits dieser Ziele liegen. Bestandteil der Alternativenbetrachtung ist auch die so genannte Nullvariante, also der Verzicht auf eine bestimmte Planung

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

Die Projektdossiers, die in dem PRINS dargestellt werden, stellen regelmäßig nur unzureichende Alternativen dar, teilweise fehlt eine Alternativenprüfung vollständig (unter Verweis darauf, das Projekt sei alternativlos). Hierin ist ein klares Defizit der vorgenommenen Planung zu sehen, weshalb der BVWP-Entwurf und der Kabinettsbeschluss des BVWP nicht den Vorgaben der SUP-RL entsprechen. Zudem erstrecken sich Alternativen nur auf einzelne Verkehrsträger. Dies bedeutet, Alternativen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern werden nicht berücksichtigt, obwohl sie das Ziel (Verbindung zwischen zwei Punkten) gleichermaßen sicherstellen können. Beispiele für gemeldete aber nicht geprüfte Ausbauten straßenparalleler Bahnstrecken sind die B 64n, B 15n und die A 7. Gleichzeitig ist festzustellen, dass in den Fällen, in denen Alternativen für einzelne Projekte untersucht wurden, die Entscheidung für eine Streckenvariante ohne nachvollziehbare Begründung erfolgt. Eine wirkliche Alternativenprüfung ist ohne die Angabe von Entscheidungsgründen nicht gegeben und erfüllt auch nicht den Sinn der Umweltprüfung (vgl. auch Anhang I Buchst. h) zur SUP-Richtlinie).

Eine weitere gesetzlich vorgeschriebene Alternativenprüfung ist bei Beeinträchtigungen von Natura-2000 Gebieten vorzunehmen. Gem. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (RL 92/43/EWG) hat die Bundesrepublik Deutschland die Pflicht, Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten, sowie Störungen von Arten zu vermeiden (Verschlechterungsverbot). Gleiches gilt gem. Art. 4 der Vogelschutz-RL (2009/147/EG) für Schutzgebiete für Vögel und für geschützte Vogelarten. Sämtliche Vorhaben, worunter auch die Vorhaben des BVWP fallen, sind auf ihre Verträglichkeit mit dem Schutzzweck der Natura-2000-Gebiete zu prüfen, wenn sie Auswirkungen auf diese Gebiete haben. Sind erhebliche Beeinträchtigungen auf die Schutzgebiete oder geschützte Arten zu erwarten, ist eine Alternativenprüfung vorzunehmen, in der untersucht wird, ob das Vorhaben auch durch eine Alternative verwirklicht werden kann, die wesentlich geringere Umweltauswirkungen hat. Grundsätzlich sind alle erheblichen Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten gem. Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie i.V.m. § 32 Abs. 2 S. 1 BNatSchG unzu-

lässig. Diese Vorschrift gilt auch für den BVWP als Plan. Vom Verbot des Art. 6 Abs. 3 kann gem. Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie i.V.m. § 32 Abs. 3 BNatSchG abgewichen werden, wenn ein Vorhaben im öffentlichen Interesse liegt und keine zumutbaren Alternativen gegeben sind, die den mit dem Vorhaben verfolgten Zweck auch an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen auf das Natura-2000-Gebiet verwirklichen können.

Der Begriff der Alternative i.S.d. Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie steht nach der nationalen Rechtsprechung in der BRD in engem Zusammenhang mit den Planungszielen, die mit dem Vorhaben verfolgt werden. Eine Alternativlösung setzt voraus, dass sich die zulässigerweise verfolgten Planungsziele trotz gegebenenfalls hinnehmbarer Abstriche auch mit ihr erreichen lassen. Eine (Standort- oder Ausführungs-)Alternative ist vorzugswürdig, wenn sich mit ihr die Planungsziele an einem nach dem Schutzkonzept der FFH-Richtlinie günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.03.2008, 9 A 3.06, Rn. 169 f.; Beschluss vom 01.04.2009, 4 B 62.08, Rn. 45 - juris). Allerdings kann der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es rechtfertigen, selbst naturschutzfachlich vorzugswürdige Alternativen aus gewichtigen naturschutzexternen Gründen auszuschneiden. Theoretisch denkbare Alternativen sind dann nicht zumutbar, wenn diese unverhältnismäßige Opfer abverlangen oder Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigen. Maßstab ist dabei letztlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wobei sich die Unverhältnismäßigkeit einer Variante auch aus einer wirtschaftlichen Belastung ergeben kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.03.2008, 9 A 3.06, Rn. 172; siehe auch Urteil vom 27.01.2000 - 4 C 2.99 -, BVerwGE 110, 302 [309 f.]).

Nach der Rechtsprechung des EuGH bestimmt Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie, dass in einem Fall, in dem ein Plan oder ein Projekt trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung nach Absatz 3 Satz 1 aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses durchzuführen und keine Alternativlösung vorhanden ist, der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist (EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006 – C-239/04 –, juris Rn. 34). Diese Bestimmung, die es unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, einen Plan oder ein Projekt durchzuführen, dessen Prüfung nach Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie negative Ergebnisse erbracht hat, ist als Ausnahme von dem in Absatz 3 Satz 2 festgelegten Genehmigungskriterium eng auszulegen (EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006 – C-239/04 –, juris Rn. 35). So ist die Durchführung eines Plans oder Projekts nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie insbesondere von der Voraussetzung abhängig, dass das Fehlen von Alternativlösungen nachgewiesen wird (EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006 – C-239/04 –, juris Rn. 36). Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie kommt zudem nur zur Anwendung, nachdem die Auswir-

kungen eines Plans oder Projekts gemäß Art. 6 Abs. 3 erforscht wurden. Die Kenntnis der Verträglichkeit mit den für das fragliche Gebiet festgelegten Erhaltungszielen ist nämlich eine unerlässliche Voraussetzung für die Anwendung von Abs. 4, da andernfalls keine Anwendungsvoraussetzung dieser Ausnahmeregelung geprüft werden kann. Die Prüfung etwaiger zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses und der Frage, ob weniger nachteilige Alternativen bestehen, erfordert nämlich eine Abwägung mit den Beeinträchtigungen, die für das Gebiet durch den vorgesehenen Plan oder das vorgesehene Projekt entstünden. Außerdem müssen die Beeinträchtigungen des Gebiets genau identifiziert werden, um die Art etwaiger Ausgleichsmaßnahmen bestimmen zu können (EuGH, Urteil vom 20. September 2007 – C-304/05 –, juris).

Die Nachweispflicht, dass keine Alternative vorhanden ist, obliegt dabei dem Plangeber, hier also dem deutschen Gesetzgeber. Ein Beschluss über den BVWP ist nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie eine Ausnahme zum allgemeinen Prinzip des Artikels 6 Abs. 3 Satz 2, wonach dem Plan nur zugestimmt werden darf, wenn er ein geschütztes Gebiet nicht als solches beeinträchtigt. Es obliegt daher demjenigen, der sich auf diese Ausnahme beruft, nachzuweisen, dass die Anforderungen der Ausnahmeregelungen beachtet wurden (vgl. in diesem Sinne zur mangelnden Beweislast der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 41).

Die Zustimmung zu einem Plan nur in Abwesenheit von Alternativen nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der FFH-Richtlinie soll verhindern, dass Schutzgebiete beeinträchtigt werden, obwohl die Ziele des Projekts auch in einer Weise erreicht werden könnten, die das Schutzgebiet weniger oder gar nicht beeinträchtigen würde. Das Fehlen von Alternativlösungen entspricht insofern einem Schritt der Prüfung der Verhältnismäßigkeit, wonach, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist (vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 42 m.w.N.). Die Abwesenheit von Alternativen kann dabei nach Auffassung der Generalanwältin Kokott noch nicht festgestellt werden, wenn nur einige Alternativen geprüft wurden, sondern nur nachdem *alle* Alternativen ausgeschlossen wurden. Die Anforderungen an den Ausschluss von Alternativen steigen in dem Maß, in dem sie geeignet sind, die Ziele des Plans zu verwirklichen, ohne zu offensichtlichen – ohne vernünftigen Zweifel – unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen zu führen (vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 43 m.w.N.). Die Generalanwältin meint weiter (vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 44 ff. m.w.N.):

„44. Unter den so in die engere Wahl kommenden Alternativen muss die Wahl nicht zwangsläufig danach getroffen werden, welche Alternative das betroffene Gebiet weniger stark beeinträchtigt.(...) Vielmehr bedarf die Auswahl einer Abwägung zwischen der Beeinträchtigung des BSG und den jeweils einschlägigen Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses.“

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

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

Erforderlich ist letztlich ein belastbarer Vergleich der konkreten Auswirkungen des Plans und möglicher Alternativen gefordert (vgl. EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 27.04.2006, C-239/04, Rn. 51 und 52).

Zwar ist nicht jede theoretisch denkbare Alternative zu ermitteln. Allerdings kann sich die Alternativenprüfung nicht – wie eine UVP – auf „die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten“ (Anhang III Nr. 2 der UVP-Richtlinie) beschränken. Damit wäre die von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie geforderte Abwesenheit von Alternativen nicht gewährleistet. Folglich muss sichergestellt werden, dass zumindest die Alternativen geprüft werden, die nicht offensichtlich – ohne vernünftigen Zweifel – fern liegen (vgl. EuGH, Schlussanträge vom 27.10.2005, C-209/04, Celex-Nr. 62004CC0209, Rn . 72 – juris). Für die Auswahl der Alternative ist entscheidend, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Verwirklichung dieser Alternative verlangen oder ihnen auch durch eine andere Alternative genügt werden kann (vgl. EuGH, Schlussanträge vom 27.10.2005, C-209/04, Celex-Nr. 62004CC0209, Rn . 73 – juris).

Dabei ist es unschädlich, dass eine Verträglichkeitsprüfung auf der Ebene vorgelagerter Pläne nicht alle Auswirkungen einer Maßnahme berücksichtigen kann. Regelmäßig stehen viele Details erst im Zeit-

punkt der späteren Projektgenehmigung und damit nicht auf Ebene des BVWP fest. Allerdings muss auf jeder relevanten Verfahrensstufe die Beeinträchtigung von Schutzgebieten so weit beurteilt werden, wie dies aufgrund der Plangenaugigkeit möglich ist. Auf nachfolgenden Verfahrensstufen ist diese Prüfung mit zunehmender Konkretisierung zu aktualisieren (so EuGH, Schlussanträge vom 09.06.2005, C-6/04, Celex-Nr. 62004CC0006). Soweit aber bereits auf Ebene des BVWP erkennbar, müssen Auswirkungen auf Natura-200-Gebiete konkret betrachtet, Vermeidungsmöglichkeiten geprüft und die jeweilige Wirkung der Varianten und der Vorzugsvariante miteinander verglichen werden.

Wichtig ist zudem, dass die Generalanwältin beim EuGH ausdrücklich klargestellt hat, dass auch Trassenänderungen Alternativen zu einem Straßenbauprojekt sind, die genauer geprüft und hinsichtlich ihrer Auswirkungen in einer der Vorzugsvariante vergleichbaren Intensität untersucht werden müssen. Die Prüfung nur „zumutbarer“ Alternativen wird insoweit nicht als ausreichend erachtet (vgl. EuGH, Schlussanträge vom 27.10.2005, C-209/04, Celex-Nr. 62004CC0209, Rn. 76).

Selbst wenn man eine Prüfung nur zumutbarer Alternativen unionsrechtlich für zulässig erachtet, lässt sich indessen nicht allgemein beantworten, wann eine Alternative zumutbar ist. Dies erfordert eine Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles und eine Abwägung zwischen dem erforderlichen Aufwand und dem damit erzielten Ertrag. Allgemein gilt, dass mit der Schwere des Eingriffs auch die für eine Alternativlösung zu fordernden Mehraufwendungen wachsen und dass umgekehrt solche Mehraufwendungen dort ihre Grenze finden, wo sie außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem damit erzielten Gewinn für Natur und Umwelt stehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, in welchem Maße die beabsichtigte Maßnahme die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie verhindert und die Alternativlösung dazu beiträgt, diese zu realisieren (insoweit zutreffend OVG Lüneburg, Urteil vom 18. November 1998 – 7 K 912/98 –, Rn. 61, juris – insoweit durch BVerwG, NuR 2000, 448 nicht aufgehoben).

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

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

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

Diese Bindung der späteren Fachplanungsebene an die Feststellung des vordringlichen Bedarfs durch den Bundesgesetzgeber für einzelne Projekte entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das hieran auch in Anbetracht der Geltung des Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie festgehalten hat. Konkret gilt für die Planrechtfertigung eines Straßenbauvorhabens und mögliche Alternativen (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, E-CLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 20):

„Die Planrechtfertigung folgt aus der gesetzlichen Bedarfsfeststellung, die für die Planfeststellung und das gerichtliche Verfahren verbindlich ist (stRspr; vgl. etwa Urteile vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <345 ff.> und vom 19. März 2003 - BVerwG 9 A 33.02 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 173 S. 157).“

Damit ist einem Kläger im späteren Prozess der Vortrag, es gäbe keinen Verkehrsbedarf für die fragliche Bundesautobahn und Bundesstraße, von vornherein abgeschnitten. Das angerufene Gericht kann den BVWP und die dort enthaltene Feststellung des vordringlichen Bedarfs nur auf die Einhaltung der Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überprüfen. Eine Grenzüberschreitung liegt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nur vor (BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, E-CLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 21),

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

Die Feststellung des vordringlichen Bedarfs hat nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts aber nicht nur Bedeutung für die Planrechtfertigung. Vielmehr wird hierdurch auch vorgegeben, was überhaupt eine geeignete Alternative zu dem Vorhaben sein kann. Denn es gilt für die Frage, was überhaupt Projektalternativen sind, die von der Behörde in den Blick genommen werden müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, E-CLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 85 m.w.N. – ständige Rechtsprechung):

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

Das Bundesverwaltungsgericht erkennt zwar an, dass „gewisse Abstriche am Grad der Zielvollkommenheit als typische Folge des Gebots, Alternativen zu prüfen, hinzunehmen“ sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, E-CLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 86).

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

Wird nämlich bspw. ein Ausbau im Bestandsnetz und eine Abwicklung des Verkehrs auf einer zweistreifigen Bundesstraße als Alternative zu einem Neubau einer vierstreifigen Autobahn gefordert, ist die Behörde nach deutscher Rechtslage jedenfalls dann nicht verpflichtet, diese Möglichkeit näher zu untersuchen, wenn im BVWP ein vordringlicher Bedarf für den Neubau einer vierstreifigen Autobahn festgestellt ist. In den Worten des BVerwG (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.05.2013, 9 A 16.12, ECLI:DE:BVerwG:2013:030513U9A16.12.0, Rn. 87) hat eine solche Alternative:

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

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

Wenn ein Vorhaben von der zeichnerischen Darstellung im gesetzlichen Bedarfsplan abweicht, hat dies nicht notwendig das Fehlen der Planrechtfertigung zur Folge (vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, 9 A 4.13, E-CLI:DE:BVerwG:2014:080114U9A4.13.0, Rn. 31). Anders ausgedrückt ist der konkrete Verlauf der Trasse einer im BVWP vorgesehenen, neu zu bauenden Autobahn durch den BVWP nicht abschließend vorgegeben, sondern die konkrete räumliche Führung der Trasse bleibt den nachfolgenden Verwaltungsverfahren vorbehalten.

Aber der BVWP (vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, 9 A 4.13, ECLI:DE:BVerwG:2014:080114U9A4.13.0, Rn. 32):

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

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

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

der Trasse verbindlich vorgegeben sind. Ein Verzicht auf das Vorhaben, ein hinsichtlich der Anzahl der Spuren geringerer Straßenbau oder ein Ausbau des bestehenden Straßennetzes sind von vornherein keine Alternative, die einem Vorhaben des vordringlichen Bedarfs laut BVWP entgegengehalten werden können. Diese Rechtsprechung gilt auch insoweit, als es um die Alternativenprüfung nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie geht. So hat das Bundesverwaltungsgericht in der soeben bereits zitierten Entscheidung vom 08.01.2014 einem Landesverband des BUND in Bezug auf die von ihm geforderte Alternative des Ausbaus der bestehenden Bundesstraße gegenüber dem Neubau einer Autobahn entgegengehalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.01.2014, 9 A 4.13, ECLI:DE:BVerwG:2014:080114U9A4.13.0, Rn. 33):

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

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

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

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

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

4. Unzureichende Berücksichtigung ökologischer Belange

Zudem wird kritisiert, dass die Auswirkungen des BVWP-Entwurfs auf die Umwelt und den Naturhaushalt nur völlig unzureichend berücksichtigt werden und damit die Planung nicht den Anforderungen des Art. 37 der EuGRC entspricht.

Zwölf mit der Ausgestaltung der Infrastruktur zusammenhängende Umweltziele werden im Umweltbericht definiert und die Effekte der Umsetzung der Vorhaben dokumentiert.

Auf die vier Ziele

- Reduzierung der CO₂- bzw. Treibhausgasemissionen
- Reduzierung der Emissionen von Luftschadstoffen (Stickstoffdioxid, PM₁₀, Ozon)

- Minderung der Geräuschbelastung innerorts
- Reduzierung der Geräuschbelastung außerorts.

wurde oben bereits eingegangen.

Die Verfehlung von acht weiteren Umweltzielen fasst die Tabelle 34 auf Seite 160 des Umweltberichts zusammen. Zur Einhaltung dieser Ziele müssten umweltverträgliche Alternativen zu Neubaumaßnahmen entwickelt und umgesetzt werden.

2.1	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Naturschutzvorrangflächen	1.071,1	177,7	2.095,3	Fläche [ha]
2.2	Erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten**				
	- nicht ausgeschlossen	250	92	32	Anzahl Gebiete
	- wahrscheinlich	87	25	16	Anzahl Gebiete
2.3	Inanspruchnahme von unzerschnittenen Kernräumen der BfN-Lebensraumnetzwerke	880,7	211,9	144,0	Fläche [ha]

Kriterien		Straße	Schiene*	Wasserstraße	Einheit
2.4	Zerschneidung von unzerschnittenen Großräumen sowie Achsen/Korridoren der BfN-Lebensraumnetzwerke				
	2.4.1a) Großräume der Feucht-, Trocken- und Waldlebensräume	594,2	127,1	6,7	Zerschneidungslänge [km]
	2.4.1b) Großsäugerlebensräume	985,4	183,0	6,7	Zerschneidungslänge [km]
	2.4.1c) National bedeutsame Lebensraumachsen/-korridore	40	33	0	Anzahl
	2.4.2) Wiedervernetzung von Lebensraumnetzwerken bei Ausbauprojekten				
	- „entschnitten“	26	-	-	Anzahl
	- nicht „entschnitten“	6	-	-	Anzahl
2.5	Flächeninanspruchnahme	13109,7	2.311,6	90,8	Fläche [ha]
2.6	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	100,4	8,7	0,4	Zerschneidungslänge [km]
2.7	Durchfahrung von Wasserschutzgebieten	39,2	11,3	29,7	Zerschneidungslänge [km]
2.8	Zerschneidung von Unzerschnittenen verkehrsbaren Räumen (UZVR)	75324,3	9.988,6	0,3	Fläche [ha]

Auch die deutsche Umweltministerin, Frau Dr. Barbara Hendricks, hat die Verfehlung der Umweltziele in internen Stellungnahmen und öffentlich kritisiert, aber sich beim Kabinettsbeschluss zum BVWP 2030 offenbar dem politischen Druck der Verkehrsminister im Bund und in den Ländern gebeugt. In der Kabinettsfassung wurde dieser Passus gestrichen (BVWP 2030 - Kabinettsbeschluss S. III:

Leistungsfähige Verkehrsnetze sind oberstes Ziel

Der BVWP 2030 zielt primär auf diejenigen Ziele der Verkehrspolitik ab, die durch die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur konkret beeinflusst werden können. So ist eine reibungslose Mobilität im Personenverkehr und ein leistungsfähiger Güterverkehr elementar von leistungsfähigen Wegenetzen abhängig. Sie sind die zentrale Voraussetzung für einen ungehinderten Verkehrsfluss auf allen Verkehrsträgern. Aber auch Aspekte der Verkehrssicherheit sowie des Klima-, Umwelt- und Lärmschutzes werden in den Bewertungen des BVWP abgebildet. ~~Gleichwohl führt eine Stärkung der umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße und eine damit verbundene Verlagerung der Verkehre von der Straße zu einer Senkung der Umweltbelastung im Straßenverkehr.~~

Grundlage für die vordringliche Bedarfseinschätzung (VB-E/VB) ist die Kosten-Nutzen-Analyse (Bewertungsmodul A). Diese ist jedoch nur bedingt dafür geeignet, den Bedarf eines Vorhabens zu ermitteln. Hier werden die verschiedenen Parameter unterschiedlich monetär bewertet und einige nicht berücksichtigt, so dass auch das Ergebnis stark von dem fiktiven Nutzen eines Verkehrsprojektes abhängt. Ein Beispiel für Parameter, die das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse erheblich verzerren, sind gerechnete Zeitersparnisse von einer Minute. Diese Zeitgewinne sind praktisch gar nicht spürbar, so dass eine höhere Grenze für Zeitersparnisse anzuwenden ist (mindestens 5 min). Daneben sind auch die Parameter für Umweltauswirkungen der Kosten-Nutzen-Analyse unzureichend bestimmt. In die Berechnung werden lediglich Emissionen durch Lärm, CO₂, NO_x und kanzerogene Schadstoffe berücksichtigt. Hingegen sollen weitere Umweltauswirkungen der monetären Bewertung gar nicht zugänglich sein, wie bspw. der Flächenverbrauch, der Verlust von Lebensräumen geschützter Tier und Pflanzenarten, weswegen die Kosten-Nutzen-Analyse letztendlich gar nicht dazu fähig ist, den realen positiven Nutzen oder negativen Nutzen einer Verkehrsverbindung zu beschreiben. Im Gegensatz hierzu, sollen jedoch bspw. Parameter der Zuverlässigkeit des Verkehrsablaufs monetär bewertbar sein und fließen in die Kosten-Nutzen-Analyse ein.

Dem Defizit der unzureichenden Berücksichtigung ökologischer Auswirkungen kann auch nicht durch das Bewertungsmodul B (Umwelt- und Naturschutzfachliche Beurteilung) abgeholfen werden. Die Einschätzung der Umweltbeeinträchtigung erfolgt lediglich in drei bzw. vier Kategorien (keine-geringe-mittel-hohe) die aufgrund ihrer groben Einteilung nicht dazu fähig sind, die Beeinträchtigungen der Umwelt- und des Naturhaushalts realistisch und differenziert widerzuspiegeln. Letztlich erreichen durch die Prüfung der Umweltauswirkungen nach dem BVWP nur solche Projekte eine Einstufung „hoch“, die in jeglicher Hinsicht Auswirkungen auf alle Umweltschutzgüter und Bewertungskriterien haben. Gleichzeitig sind die Umweltbeeinträchtigungen auch nur mit „hoch“ bewertet, wenn das Verkehrsvorhaben zu einem unmittelbaren Verlust besonders schützenswerter und einzigartiger Gebiete führt. Hierin ist ein methodischer Fehler zu sehen, dem durch eine breitere Fächerung der Kategorien abgeholfen werden kann. Daneben ist zu bedenken, dass jegliche Beeinträchtigung eines ausgewiesenen Schutzgebiets eine hohe Umweltbetroffenheit darstellen muss. Die Ausweisung eines Schutzgebiets (Natura-2000-Gebiete, Wasserschutzgebiete usw.) ist Ausdruck der Wertung des Gesetzgebers, den Erhalt dieser Gegebenheiten sicherzustellen. Dementsprechend muss die Beeinträchti-

gung eines Schutzgebiets immer die Einstufung als „hohe“ Umweltbeeinträchtigung zur Folge haben.

Auch die Gewichtung und Auswahl der Kriterien für Umweltbeeinträchtigungen ist zu kritisieren. Das Kriterium der Flächeninanspruchnahme wird bspw. gar nicht in die Einzelprojektbewertung einbezogen (was letztlich Erhaltungsmaßnahmen für Verkehrswege gegenüber Neubaumaßnahmen benachteiligt). Auch die Gewichtung der Kriterien und deren Einstufung sind nicht nachzuvollziehen. So sollen bspw. Vorhaben, die in hervorragenden Wiedervernetzungsabschnitten des Biotopverbunds liegen, lediglich als „mittel“ eingestuft werden, wenn sie keine Maßnahmen zur Verbesserung der Wiedervernetzung vorsehen. Ein weiteres Beispiel sind Trinkwasserschutzgebiete. Deren Beeinträchtigung wird nur im Rahmen der Bewertung der Umweltbeeinträchtigungen berücksichtigt, wenn durch Verkehrswege die Schutzzonen I und II geschnitten werden. Die weitaus größere Schutzzone III wird hingegen nicht berücksichtigt, obwohl sie Bestandteil der Trinkwasserschutzgebiete ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Bewertung der Umweltbeeinträchtigungen eines Vorhabens keine Auswirkung auf deren Einstufung in die Kategorien (VB/WB/WB*) hat. Lediglich in der Kategorie VB-E sollen keine Vorhaben enthalten sein, die im Modul B mit „hoch“ bewertet wurden. Wie bereits erwähnt, ist die Kategorie „hoch“ im Modul B jedoch nur zu erreichen, wenn sämtliche Kriterien vergleichsweise stark beeinträchtigt werden. Auf alle anderen Kategorien der Bedarfszuordnung hat die Bewertung des Moduls B überhaupt keinen Einfluss. Damit werden die Belange des Umwelt- und Naturschutzes verkannt und der vorgelegte Plan ist generell nicht fähig, eine fehlerfreie Abwägung zu gewährleisten.

Denn anders als die drei Bewertungsverfahren – Nutzen-Kosten-Analyse (Modul A), Städtebauliche Beurteilung (Modul C), Raumordnerische Beurteilung (Modul D) – wird die Umwelt- und naturschutzfachliche Bewertung (Modul B) nicht in die Gesamtabwägung und die Dringlichkeitseinstufung der Projekte einbezogen.

Das Umweltministerium war zudem nicht an der Ausarbeitung der SUP-Verfahren und des Umweltberichts beteiligt. Auch deshalb bleibt die Umweltbewertung komplett folgenlos. Es fehlen konkrete Netzplanungen im Bereich der Straßen, um die Wirkungen der Umsetzung dieser Netze realistisch abzuschätzen, als auch die Wirkungen von Verlagerungen auf Schiene und Schiff. Die Aussagen des Umweltberichts enthalten keine ausreichend klaren Aussagen über die umzusetzenden Netze und die Verlagerungswirkungen, sondern nur summarische Abschätzungen auf der Grundlage von Durchschnittswerten.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassung betrachtet ist damit festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland einen BVWP in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat bzw. aktuell einbringt, bei dem Art. 5, Art. 6 und Art. 8 der Richtlinie 2001/42/EG sowie Art. 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG nicht beachtet wurden.

Wir bitten die Kommission deshalb, durch Versand eines ersten Mahnschreibens nach Art. 258 Abs. 1, 2. Halbsatz AEUV an die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Da ein Beschluss über die Ausbaugesetze unmittelbar bevorsteht, bitten wir die EU-Kommission aufgrund der hierdurch entstehenden Dringlichkeit um sofortiges Tätigwerden.

V. Sonstige Fragen

1. **Bezieht sich die vorliegende Beschwerde auf die EU-Charta der Grundrechte, die ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt (Artikel 51 der Charta)?**

Ja, auf Art. 37 der EU-Grundrechtecharta, der fordert, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen.

Die Beteiligung des BUND als Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit beruht auf Art. 6 der Richtlinie 2001/42/EG. Die Pflicht zur Alternativenprüfung bei der Aufstellung des BVWP und dem Beschluss über die Ausbaugesetze beruht auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/42/EG. Insbesondere die Alternativenprüfung hat dabei gerade wegen Art. 37 der EU-Grundrechtecharta im Lichte des aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43/EWG bzw. Art. 4 der Richtlinie 2009/147/EG folgenden allgemeinen Verschlechterungsverbots für geschützte Natura-2000-Gebiete und europäisch geschützte Arten zu erfolgen. Die fehlende Prüfung von Alternativen widerspricht deshalb nicht nur den verbindlichen Verfahrensforderungen aus Art. 6 der Richtlinie 2001/42/EG, sondern missachtet auch das Erfordernis, ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken einzubeziehen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. Gerade weil Art. 37 der EU-Grundrechtecharta nicht als „klassisches“ Grundrecht ausgestaltet, sondern als Zielbestimmung formuliert ist, kann und muss er seine Wirkung vor allem bei den übergeordneten Politiken der Mitgliedstaaten entfalten.

Insoweit darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass der BVWP und die auf diesem beruhenden Ausbaugesetze nicht „irgendein“ Plan sind, sondern das zentrale Steuerungselement für die langfristige Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland.

2. Geben Sie gegebenenfalls (möglichst mit Angabe der Referenzen) an, ob der betreffende Mitgliedstaat im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft erhalten hat oder erhalten könnte

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

3. Etwaige bereits unternommene Schritte bei den Kommissionsdienststellen

Keine

4. Etwaige bereits unternommene Schritte bei den anderen Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft

Keine

5. Bereits unternommene Schritte bei den einzelstaatlichen Behörden – auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene

Ja, und zwar die folgenden Schritte:

Der BUND hat sich intensiv im Verfahren zur Aufstellung des BVWP durch Abgabe von Stellungnahmen beteiligt und zwar sowohl als BUND e.V. als auch über seine Landesverbände, die sich neben dem Gesamtausbaukonzept speziell zu den in den einzelnen Bundesländern vorgesehenen Verkehrsprojekten geäußert haben. Im Rahmen der Stellungnahmen wurde auf die hier geltend gemachten Mängel der Beteiligungsverfahren, der ausgelegten Unterlagen und die fehlende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Alternativen hingewiesen (vgl. Stellungnahme des BUND vom 02.05.2016 als **Anlage 10**).

Der BUND hat Informationsveranstaltungen organisiert und durchgeführt, in denen verantwortliche Vertreter des Bundestags und der Landesparlamente

te ebenso eingeladen waren wie Vertreter der Bundes- und Landesministerien. So wurde versucht, auf die bestehenden Mängel aufmerksam zu machen.

Speziell mit dem federführenden Bundesministerium wurde durch Vertreter des BUND über die notwendigen Inhalte des BVWP diskutiert.

6. Schritte bei den Gerichten und ähnlichen Einrichtungen

Schritte bei Gerichten und ähnlichen Einrichtungen wurden durch den BUND nicht eingeleitet, weil in der Bundesrepublik Deutschland gegen den BVWP kein Rechtsbehelf vorgesehen ist.

Die Handlungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten des BUND sind ebenso wie für die gesamte Öffentlichkeit mit der Beteiligung an der Aufstellung des BVWP erschöpft.

Gegen die Ausbaugesetze selbst ist ein Rechtsmittel nicht vorgesehen. Zwar gibt es theoretisch gegen Gesetze die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde, allerdings nur, soweit Grundrechte verletzt werden. Die hier verletzten Rechte sind aber nur durch das EU-Recht bzw. durch das einfache nationale Umsetzungsrecht (§§ 14a ff. UVPG) verbürgt, die nicht mit einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können.

Gegen den BVWP und die Ausbaugesetze hat der BUND nicht einmal inzidenten Rechtsschutz für den Fall, dass er gegen ein Projekt klagen würde, das im BVWP als vordringlicher Bedarf ausgewiesen und später genehmigt wird, obwohl der BVWP nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG eine Bindungswirkung für die Feststellung des Bedarfs für ein konkrete Projekt hat und insbesondere Planalternativen nur insoweit herangezogen werden können, als sie dem laut BVWP festgestellten Bedarf entsprechen.

Der BVWP gibt für spätere Verfahren der Raumordnung und der Projektgenehmigung nicht nur verbindlich vor, dass ein bestimmter Verkehrsbedarf besteht, sondern auch, durch welche Infrastrukturmaßnahme dieser Bedarf zu erfüllen ist. Wird also z.B. der Neubau einer Autobahn im BVWP als vordringlicher Bedarf festgestellt, ist dies für die spätere Projektgenehmigungserteilung bindend. Die Genehmigungsbehörde (Planfeststellungsbehörde) ist dann nicht mehr gehalten, z.B. einen Ausbau einer vorhandenen Bundesstraße als Alternative zu prüfen. Selbst im Rahmen der im Vergleich zum deutschen Fachplanungsrecht wesentlich strengeren Pflicht zur Alternativenprüfung bei erheblichen Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten nach Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG ist nach der Rechtsprechung des BVerwG keine Alternative zu prüfen, welche die „Ausbauziele“ des BVWP nicht oder geringer erfüllt. Im Rahmen einer Klage gegen ein konkretes Projekt, für das der BVWP einen vordringlichen Bedarf festgestellt hat, kann auch nicht geltend gemacht werden, der BVWP leide an Mängeln und entfalte deshalb keine Bindungswirkung. Da der BVWP als

formelles Gesetz beschlossen wird, kann sich auch ein (im Zusammenhang mit einer konkreten Projektgenehmigung) angerufenes Verwaltungsgericht nicht über den BVWP hinwegsetzen oder dessen Rechtswidrigkeit feststellen, da dem die Bindung des Gerichts an das Gesetz entgegensteht (Art. 20 Abs. 3 GG). Ein Gericht könnte den BVWP unter den Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 GG zwar dem BVerfG vorlegen, aber nur dann, wenn es das Gesetz für verfassungswidrig hält, was bei einer Verletzung von Normen (nur) des Unionsrechts und des einfachen Rechts nicht in Betracht kommt.

Um den BVWP trotz der geschilderten Bindungswirkung auf der späteren Projektebene vollständig und endgültig der gerichtlichen Überprüfung zu entziehen, plant der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der aktuell in der parlamentarischen Diskussion befindlichen Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eine spezielle Regelung, die eine Klage von Mitgliedern der Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit im Sinne des Art. 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention gegen den BVWP und die Ausbaugesetze ausdrücklich ausschließt (vgl. Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 19.04.2016 als Anlage 11).

Mit der geplanten Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes beabsichtigt der deutsche Gesetzgeber (eigentlich), die aufgrund des Urteils des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 sowie des Beschlusses der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention festgestellten Defizite im deutschen Recht insbesondere im Hinblick auf eine Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zu beseitigen, verweigert aber von vornherein die Gewährung des völkerrechtlich gebotenen Rechtsmittels gegen den BVWP.

Die einzige Möglichkeit für den BUND, die bei der Aufstellung des BVWP begangenen Rechtsverstöße gegen das EU-Recht zu beanstanden, besteht deshalb darin, sich im Beschwerdewege an die EU-Kommission zu wenden. Der BUND sieht in der geplanten Verweigerung von Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den BVWP zudem einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention.

7. etwaige Belege und Beweismittel

1. Kabinettsbeschluss vom 3.8.2016 als Anlage 1
2. Entwurf des „Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 28.7.2016 als Anlage 2
3. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (Stand 15. 7. 2016) als Anlage 3
4. Entwurf des BVWP 2030 vom „März 2016“ als Anlage 4

5. Aufforderung zur Stellungnahme als Anlage 5
6. Stellungnahme des BUND vom 03.08.2016 als Anlage 6
7. Umweltbericht von März 2016 als Anlage 7
8. Beteiligungsbericht als Anlage 8
9. Alternativenplanung des BUND zur B4 als Anlage 9
10. Stellungnahme des BUND vom 02.05.2016 als Anlage 10
11. Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 19.04.2016 als Anlage 11

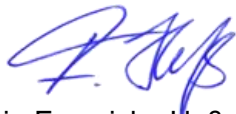
8. Weiterleitung an SOLVIT

Nein, wir sind nicht damit einverstanden, dass die Kommission unsere Beschwerde an SOLVIT weiterleitet.

9. Vertraulichkeit

Wir ermächtigen die Kommission, bei ihren Kontakten mit den Behörden des Mitgliedstaates, gegen den wir eine Beschwerde einlegen, unsere Identität zu offenbaren.

Leipzig, den 26.08.2016



RAin Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Anlage

Vollmacht als Anlage A 0
Kabinettsbeschluss vom 3.8.2016 als Anlage 1
Entwurf des „Sechsten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 28.7.2016 als Anlage 2
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (Stand 15. 7. 2016) als Anlage 3
Entwurf des BVWP 2030 vom „März 2016“ als Anlage 4
Aufforderung zur Stellungnahme als Anlage 5
Stellungnahme des BUND vom 03.08.2016 als Anlage 6
Umweltbericht von März 2016 als Anlage 7
Beteiligungsbericht als Anlage 8
Alternativenplanung des BUND zur B4 als Anlage 9
Stellungnahme des BUND vom 02.05.2016 als Anlage 10
Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 19.04.2016 als Anlage 11

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Beschwerdeführer	2
II.	Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts	2
III.	Beschwerdegegenstand	3
1.	Unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung	5
	a) Länge der Stellungnahmefrist	5
	b) Unzureichende Bereitstellung von Daten und Berechnungen.....	6
2.	Keine Überprüfung und Bewertung des BVWP unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit	13
3.	Unzureichende Alternativenbetrachtung	15
	a) Keine Alternativenprüfung für den Gesamtplan	15
	b) Ausklammerung wesentlicher Vorhaben aus der Alternativenbetrachtung	18
	c) Keine ausreichende Alternativenbetrachtung für Einzelvorhaben.....	19
4.	Unzureichende Berücksichtigung ökologischer Belange	28
IV.	Zusammenfassung	32
V.	Sonstige Fragen	32
1.	Bezieht sich die vorliegende Beschwerde auf die EU-Charta der Grundrechte, die ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt (Artikel 51 der Charta)?	32
2.	Geben Sie gegebenenfalls (möglichst mit Angabe der Referenzen) an, ob der betreffende Mitgliedstaat im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft erhalten hat oder erhalten könnte	33
3.	Etwaige bereits unternommene Schritte bei den Kommissionsdienststellen	33
4.	Etwaige bereits unternommene Schritte bei den anderen Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft	33
5.	Bereits unternommene Schritte bei den einzelstaatlichen Behörden – auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene	33
6.	Schritte bei den Gerichten und ähnlichen Einrichtungen	34
7.	etwaige Belege und Beweismittel	35
8.	Weiterleitung an SOLVIT	36
9.	Vertraulichkeit	36