FE-Vorhaben 96.0904/2007

Erarbeitung eines Konzepts zur „Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung“

Endbericht
Juli 2010

Bosch & Partner GmbH

Lister Damm 1, 30163 Hannover

Dr. Dieter Günnewig
Dr. Stefan Balla
Dr. Marie Hanusch

in Zusammenarbeit mit

TU Berlin

Fachgebiet Landschaftsplanung,
insb. Landschaftspflegerische Begleitplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung
in Kooperation mit dem Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)
Sekr. EB 5, Straße des 17. Juni 135, 10623 Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Wende
Dr. Thorsten Beckers

Planco Consulting GmbH

Lilienstraße 44, 45133 Essen

Diplom Volkswirt Peter Rieken

Dr. Dammert & Steinforth Rechtsanwälte

Ludolf-Colditz-Straße 42 , 04299 Leipzig

Prof. Dr. Bernd Dammert
Dr. Gunther J. Rieger

Inhaltsübersicht

Seite

1 Einleitung 1

2 Übersicht zu Wesen und Funktion der Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene 5

3 Allgemeine und rechtliche Grundlagen der SUP 18

4 Integration der Verfahrensschritte der SUP in das Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung 29

5 Prüfgegenstand der SUP zum BVWP 43

6 Festlegung des Untersuchungsrahmens 88

7 Umweltkomponenten, Ziele und Methodik der SUP zum BVWP ... 105

8 Inhaltliche Qualifizierung des Projektmeldeverfahrens durch die Länder 159

9 Alternativenprüfung in der SUP zum BVWP 166

10 Zusammenfassender Vorschlag zu den Inhalten des Umweltberichts 189

11 Öffentlichkeitsbeteiligung 202

12 Behördenbeteiligung 230

13 Überprüfung des Umweltberichtes und Entscheidung 237

14 Überwachung 241

15 Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG 260

16 Literatur- und Quellenverzeichnis 264

Inhaltsverzeichnis

Seite

Anhangsverzeichnis IX
Abbildungsverzeichnis X
Tabellenverzeichnis X
Abkürzungsverzeichnis XII
Glossar XIV

1 Einleitung 1

2 Übersicht zu Wesen und Funktion der Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene 5

2.1 Ebenen der Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland 5
2.2 Übersicht zum Prozessablauf der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene 5
2.3 Inhalte und Funktion der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene 7
2.3.1 Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 7
2.3.1.1 Inhaltliche (planerische) Festlegungen 8
2.3.1.2 Zielsetzungen und Grundlagen des BVWP 9
2.3.1.3 Alternative Verkehrsnetze oder Verkehrsträger 11
2.3.1.4 Keine Vorwegnahme nachfolgender Projektentscheidungen 11
2.3.1.5 Zwischenergebnis 11
2.3.2 Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz 12
2.4 Bindungswirkung der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene 13
2.4.1 Faktische Bindungswirkung des BVWP 13
2.4.2 Bindende Bedarfsfeststellung durch die legislativen Bedarfspläne 14
2.4.3 Grenzen der Bindungswirkung - keine „parzellenscharfe“ Detailplanung 15
2.5 Voraussichtliche zukünftige Vorgehensweise bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene 15

3 Allgemeine und rechtliche Grundlagen der SUP 18

3.1 Rechtliche Grundlagen 18
3.1.1 Grundlagen der Durchführung der SUP allgemein 18
3.1.2 Besondere Grundlagen der SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene 18
3.2 Pflicht zur Durchführung der SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene 21
3.3 Wesen und Gegenstand einer SUP 22

3.3.1 Grundaufgabe: Steuerung des Verfahrens zur Aufbereitung des umweltrelevanten Entscheidungsmaterials 22
3.3.2 Verfahrensrechtliche Stellung der SUP 24
3.3.3 Gegenstand und Funktion des Umweltberichts 25
3.3.4 Materielle Umweltprüfung im Rahmen der SUP 26
3.3.4.1 Ermittlung und Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen 27
3.3.4.2 Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen 27

4 Integration der Verfahrensschritte der SUP in das Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung 29

4.1 Rechtliche Vorgaben und generelle Konsequenzen für die Aufstellung von Verkehrswegeplänen auf der Bundesebene 29
4.2 Verfahrensschritte zur Durchführung einer SUP 30
4.3 Gegenüberstellung des Verfahrensablaufs zum BVWP 2003 und der erforderlichen Verfahrensschritte einer SUP 34
4.4 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 36
4.4.1 Verfahrensschritte 36
4.4.2 Zuständigkeit für das Aufstellungsverfahren und den Beschluss über den BVWP 39
4.4.3 SUP auf der Ebene der Bedarfspläne 41
4.4.4 Verfahrensablauf bei Modifizierung des BVWP-Verfahrens 42

5 Prüfgegenstand der SUP zum BVWP 43

5.1 Rechtliche Vorgaben 43
5.1.1 Konkrete planerische Entscheidungen des Plans oder Programms 43
5.1.2 Umwelt- bzw. Entscheidungsrelevanz der planerischen Entscheidung 45
5.1.3 Einbeziehung anderer Pläne, Programme oder Projekte 46
5.1.4 Zwischenergebnis 47
5.2 Analyse BVWP 2003 47
5.2.1 Inhalt und Entscheidungsstationen des BVWP 2003 47
5.2.1.1 zu 1.) Entscheidungsgrundlagen: 48
5.2.1.2 zu 2.) Grundverteilung des Finanzrahmens 48
5.2.1.3 zu 3.) Projektdefinition (Projektvorauswahl) 49
5.2.1.4 zu 4.) Bedarfsentscheidung / Projektpriorisierung 50
5.2.2 Bedarfszuordnung (der Einzelmaßnahmen) als maßgebende planerische Aussage des BVWP 51

5.2.3 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Entscheidungsgrundlagen .52
5.2.4 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Grundverteilung des Finanzvolumens....54
5.2.4.1 Zuordnung finanzieller Mittel für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen auf die einzelnen Verkehrsträger und Festlegung des Finanzrahmens für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen einerseits sowie für Aus- und Neubau andererseits ...54
5.2.4.2 Grundverteilung des Finanzrahmens für den Aus- und Neubau zwischen den einzelnen Verkehrsträgern....54
5.2.5 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Projektdefinition (Projektvorauswahl) 56
5.2.6 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Projektpriorisierung) Aus- und Neubau 56
5.2.6.1 Beschränkung der SUP auf eine planerische Gesamtaussage oder Einbindung der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP 56
5.2.6.2 Einbindung laufender und fest disponierter Aus- und Neubauvorhaben in die SUP 69
5.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 80
5.3.1 In den Prüfgegenstand der SUP aufzunehmende Festsetzungen eines künftigen BVWP....80
5.3.2 Festsetzungen eines künftigen BVWP, die nicht der SUP zu unterziehen sind84
5.3.3 Mögliche Alternativen zum Prüfgegenstand 84

6 Festlegung des Untersuchungsrahmens 88

6.1 Festlegung und Abgrenzung des Untersuchungsrahmens der SUP als entscheidende Weichenstellung bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozessen....88
6.2 Inhaltlicher Untersuchungsrahmen 88
6.2.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 88
6.2.1.1 Vorgaben des Umweltfachrechts als Grundlage des Untersuchungsrahmens 90
6.2.1.2 Einschränkung des Prüfungsaufwandes unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit 90
6.2.1.3 Vermeidung von Doppelprüfungen im Rahmen mehrstufiger Planungs- und Zulassungsprozesse – Abschichtung 91
6.2.1.4 Umfang und Tiefe der verbleibenden Umweltprüfung – Grobkörnigkeit der Planung....93
6.2.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise....95
6.2.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 95
6.3 Beteiligung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens 96

6.3.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 96
6.3.2 Analyse BVWP 2003 97
6.3.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 97
6.3.3.1 Verfahrensablauf 97
6.3.3.2 Kreis der Beteiligten 101

7 Umweltkomponenten, Ziele und Methodik der SUP zum BVWP 105

7.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 105
7.1.1 Überblick 105
7.1.2 Die Umweltauswirkungen des Plans / Programms als Ausgangspunkt der inhaltlichen Prüfung 106
7.1.3 Definition des Begriffs der „geltenden Ziele des Umweltschutzes“ 109
7.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise 112
7.2.1 Beschreibung 112
7.2.1.1 Nutzen-Kosten-Analyse 113
7.2.1.2 Raumwirksamkeitsanalyse 118
7.2.1.3 Umweltrisikoeinschätzung 118
7.2.1.4 Projektinformationssystem PRINS 128
7.2.1.5 Weitergehende Überlegungen zur Erfassung umweltbezogener Investitionskosten 129
7.2.2 Erfüllung der SUP-Anforderungen / Defizite / Handlungsbedarf 130
7.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 136
7.3.1 Überblick über die Methodik zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen in der SUP zum BVWP 136
7.3.2 Vorschlag zur Auswahl geeigneter Ziele und Indikatoren 139
7.3.2.1 Haupt-Wirkungsbereiche des BVWP als Ausgangspunkt für die Ziel- und Indikatorenauswahl 140
7.3.2.2 Kriterien für die konkrete Ziel- und Indikatorenauswahl für die SUP zum Bundesverkehrswegeplan 143
7.3.2.3 Konkreter Zielkatalog für die SUP zum BVWP 145
7.3.2.4 Konkreter Indikatorenkatalog für die SUP zum BVWP 154

8 Inhaltliche Qualifizierung des Projektmeldeverfahrens für die Länder ... 159

9 Alternativenprüfung in der SUP zum BVWP 166

9.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 166
9.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise 171

9.2.1 Beschreibung 171
9.2.2 Erfüllung der SUP-Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf 175
9.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 176
9.3.1 Alternativenprüfung für die im BVWP 2003 enthaltenen Prüfgegenstände 176
9.3.2 Alternativenprüfungen für mögliche neue Prüfgegenstände eines BVWP 185

10 Zusammenfassender Vorschlag zu den Inhalten des Umweltberichts 189
10.1 Einbindung des Umweltberichtes in das Verfahren 189
10.2 Gliederungsvorschlag zum Umweltbericht 189
10.3 Ausgelagerte Inhalte des Umweltberichts zum Projektbewertungsverfahren 191
10.4 Inhalte des Umweltberichtes im Einzelnen 192

11 Öffentlichkeitsbeteiligung 202
11.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 202
11.1.1 Allgemeine Anforderungen 202
11.1.2 Grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit 203
11.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise 203
11.2.1 Beschreibung 203
11.2.2 Erfüllung der SUP Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf 206
11.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 207
11.3.1 Optional: Frühzeitige Information der Öffentlichkeit 207
11.3.2 Bestimmung der zu beteiligenden Öffentlichkeit 208
11.3.2.1 Personelle Bestimmung 208
11.3.2.2 Räumliche Bestimmung 210
11.3.3 Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung 211
11.3.4 2. Referentenentwurf als Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung 211
11.3.5 Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung 211
11.3.6 Öffentliche Auslegung von Planentwurf und Umweltbericht 214
11.3.7 Auslegungsfrist und Möglichkeit zur Äußerung und Stellungnahme 217
11.3.8 Verarbeitung und Berücksichtigung der Stellungnahmen bei der Überprüfung des Umweltberichts sowie bei der planerischen Entscheidung 218
11.3.9 (Kein) Erörterungstermin 220
11.3.10 Wiederholung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planänderungen 220
11.3.10.1 Verschiebung der Bedarfszuordnung einzelner im Planentwurf bereits enthaltener neuer Aus- und Neubauprojekte ohne Einbeziehung zusätzlicher Projekte 222

11.3.10.2 Aufnahme zusätzlicher neuer Aus- und Neubauprojekte in den Vordringlichen oder Weiteren Bedarf 223
11.3.10.3 Konsequenzen und Empfehlung für das Verfahren 223
11.3.11 Besonderheiten Onlinebeteiligung 224
11.3.12 Aufwandsschätzung 226
11.3.13 Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung 227

12 Behördenbeteiligung 230
12.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 230
12.2 Bisherige Vorgehensweise im BVWP 230
12.2.1 Beschreibung 230
12.2.2 Erfüllung der SUP Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf 230
12.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 231
12.3.1 Kreis der zu beteiligenden Behörden 231
12.3.2 Zeitpunkt der Behördenbeteiligung 231
12.3.3 Übermittlung von Planentwurf und Umweltbericht und Unterrichtung der zu beteiligenden Behörden 232
12.3.4 Einholen der Stellungnahmen / Kein Erörterungstermin 233
12.3.5 Grenzüberschreitende Behördenbeteiligung 234

13 Überprüfung des Umweltberichtes und Entscheidung 237
13.1 Überprüfung des Umweltberichts und Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung über den BVWP 237
13.2 Bekanntgabe der Entscheidung über den BVWP 239

14 Überwachung 241
14.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP 241
14.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise im BVWP 245
14.2.1 Beschreibung 245
14.2.2 Erfüllung der SUP Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf 246
14.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP 246
14.3.1 Integration des Monitorings in das Verfahren des BVWP 246
14.3.2 Gegenstand des Monitorings 248
14.3.3 Methodik 251
14.3.4 Zeitpunkt 256
14.3.5 Verantwortlichkeiten 257
14.3.6 Dokumentation und Veröffentlichung der Monitoringergebnisse 257

14.3.7 Folgen 258

15 Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG 260

15.1 Grundinhalt und Grundaufgabe sowie Grenzen der Regelungs- und Abweichungsbefugnis nach § 19b Abs. 3 UVPG 260

15.2 Zweckmäßigkeit einer Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG 261

15.3 Mögliche Inhalte einer Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG 262

16 Literatur- und Quellenverzeichnis 264

Anhangsverzeichnis

Anhang A Internationale Erfahrungen mit der SUP zur hochrangigen Verkehrsinfrastrukturplanung

Anhang B Analyse von nationalen und landesweiten Beteiligungsverfahren

Anhang C Konkretisierter Methodenvorschlag zur inhaltlichen Umweltprüfung

Anhang D Praxistest zur inhaltlichen Umweltprüfung

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abb. 7-1: Zuordnung der Prüfgegenstände der SUP zu inhaltlichen Beiträgen der SUP 137
Abb. 14-1: Integration des SUP-Monitorings in den Planungsprozess des BVWP 247
Abb. 14-2: UBA-KIS-Indikator: „Spezifische Emissionen PKW“ 255
Abb. 14-3: UBA-KIS-Indikator: „Spezifische Emissionen Schwere Nutzfahrzeuge“ 256

Tabellenverzeichnis

Seite

Tab. 1-1: Leitfragen des FE-Vorhabens 3
Tab. 2-1: Planungs- und Entscheidungsebenen der Verkehrsinfrastrukturplanung (Straßenbau) 5
Tab. 2-2: Verfahrensschritte des BVWP 2003 7
Tab. 3-1: Übersicht zu Aufgabe und Funktion der SUP 24
Tab. 4-1: Verfahrensschritte der SUP und ihre Einbindung in ein idealtypisches Planaufstellungsverfahren 33
Tab. 4-2: Gegenüberstellung der Verfahrensschritte der bisherigen Verkehrswegeplanung auf Bundesebene und der SUP-Verfahrensschritte 35
Tab. 4-3: Verfahrensschritte der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene mit integrierter SUP 38
Tab. 7-1: Bewertungsmatrix der Früherkennung 120
Tab. 7-2 Methodenschema der Umweltrisikoeinschätzung 121
Tab. 7-3 Orientierungshilfe zur zusammenfassenden Einstufung des Umweltrisikos 123
Tab. 7-4: Überblick über die Raumwiderstandskriterien der URE zum BVWP 2003 124
Tab. 7-5: Beispiel für die Ergebniseinstufung eines Projektes im Rahmen der URE Wasserstraßen 127
Tab. 7-7: Schematische Darstellung der Ableitung SUP-relevanter Indikatoren für den BVWP 139
Tab. 7-9: Haupt-Wirkungsbereiche der BVWP nach Wirkfaktoren und Schutzgütern 141
Tab. 7-10: Katalog der für die SUP zum BVWP relevanten Themenfelder / Zielbereiche 142
Tab. 7-11: Ziele des Umweltschutzes für den BVWP 146
Tab. 7-12: Indikatorenkatalog für die SUP zur BVWP 155
Tab. 7-13: Mehrfachwirkungen der Indikatoren 156
Tab. 7-14: Relevanz der Indikatoren für die verschiedenen Verkehrsträger 157
Tab. 9-1: Teilnetzalternativen im Rahmen der Verkehrsuntersuchung Nordost 174
Tab. 9-2: Kartendarstellung URE zur Alternative „VUNO I“ 175

Tab. 9-3: Inhaltliche Entscheidungsstationen des BVWP und Ansatzpunkte einer SUP-Alternativenprüfung....177
Tab. 9-4: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen....181
Tab. 9-5: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen anhand von Stärken-Schwächen-Profilen....182
Tab. 9-6: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen anhand einer Rangreihung je Indikator....184
Tab. 9-7: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen anhand eines gewichteten Durchschnittsrangs....185
Tab. 9-7: Verkehrsnetzkonzeption gemäß Generalverkehrsplan Österreich....187
Tab. 10-1: Vorschlag für die Gliederung des Umweltberichtes zum BVWP....190
Tab. 10-2: Beispiel für eine projektbezogene Ergebnistabelle im Umweltbericht....197
Tab. 14-1: Informationsgrundlagen für die SUP-Monitoringindikatoren....252

Abkürzungsverzeichnis

BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPL	Bedarfsplan
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
FES	BfN-Früherkennung 2003 (Methode des BfN zur Identifizierung der Projekte, für die eine URE durchzuführen ist)
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FFH-VE	FFH-Verträglichkeitseinschätzung (des BVWP 2003)
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KIS-UBA	Kernindikatoren des Umweltbundesamtes
LIKI	System der Kernindikatoren der Bundesländer in der Länderinitiative Kernindikatoren

NHS	Nachhaltigkeitsstrategie
NKA	Nutzen-Kosten-Analyse (Methode des BVWP zur Monetarisierung der Kosten und Nutzen eines einzelnen Verkehrswegeprojektes)
NKV	Nutzen-Kosten-Verhältnis (Ergebnis einer Methode des BVWP zur Monetarisierung der Kosten und Nutzen eines einzelnen Verkehrswegeprojektes)
PRINS	Projektinformationssystem des BMVBW zur Darstellung der Ergebnisse des BVWP 2003 im Internet
ROG	Raumordnungsgesetz
SEA	Strategic Environmental Assessment
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUPG	Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG
SUP-RL	EG-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
UBA	Umweltbundesamt
URE 2003	Umweltrisikoeinschätzung (des BVWP 2003)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPVwV	UVP-Verwaltungsvorschrift
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

Glossar

BfN-Früherkennung 2003

Früherkennungssystem des Bundesamtes für Naturschutz, welches zum BVWP 2003 zur Identifizierung von URE-relevanten Projekten verwendet wurde.

Bundesverkehrswegeplan

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) bildet die erste informelle Stufe der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (siehe dort). Der BVWP wird von der Bundesregierung aufgestellt und legt den Investitionsrahmen für die zukünftig zu realisierenden Projekte der Bundesverkehrswege fest.

Gesamtplanauswirkung

Unter den Gesamtplanauswirkungen ist die Summe sämtlicher negativer und positiver Auswirkungen eines Plans oder Programms zu verstehen (d. h. also einschließlich der kumulativen Auswirkungen). Die Gesamtplanauswirkungen sind somit Gegenstand einer Gesamtdarstellung über alle Schutzgüter.
Die Gesamtplanauswirkungen ergeben sich dabei aus der Zusammenschau der Auswirkungen sämtlicher Planfestlegungen. So können auch Planfestlegungen mit jeweils geringen Auswirkungen durch die Kumulierung mit anderen Planfestlegungen im gleichen Bezugsraum oder im Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Festlegungen mit jeweils einzeln nicht erheblichen Auswirkungen, insgesamt zu einer erheblichen Gesamtplanwirkung führen.

Kumulative Umweltauswirkungen

Unter kumulativen Umweltauswirkungen wird die räumliche Überlagerung der Umweltauswirkungen mehrerer Planfestlegungen, bezogen auf ein Schutzgut (z. B. Landschaftsbild, Luftqualität oder Lärmsituation eines Teilraumes) verstanden.

L_{den}

Lärmindex der Umgebungslärmrichtlinie, der die Tag-, Abend- und Nachtzeit abdeckt (DEN = Day/Evening/Night)

Planfestlegung

Unmittelbare zielorientierte inhaltliche Festlegungen von Plänen oder Programmen, durch die die verfolgten Planungsziele und –konzepte ausgestaltet und festgesetzt werden

Planinhalt

Sämtliche im Plan oder Programm enthaltenen Angaben, also originäre Planfestlegungen und zusätzliche notwendige oder zweckmäßige Angaben, insbesondere nachrichtliche Übernahmen aus anderen Plänen und Programmen.

„Prüfgegenstand“ der SUP

Der Prüfgegenstand der SUP sind die Planfestlegungen (siehe dort) des Plans oder Programms, die der SUP zu unterziehen sind.

„Prüfinhalt“ der SUP

Materiell-inhaltliches Prüfprogramm der SUP zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der potenziellen Umweltauswirkungen. Dieses wird gesetzlich im Wesentlichen durch § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG (Schutzgüter-Katalog) und § 14 g UVPG (Gegenstand des Umweltberichtes) bestimmt. Eine weitere Konkretisierung erfolgt durch die im Einzelfall prüfungsrelevanten Umweltauswirkungen, die einschlägigen Ziele des Umweltschutzes und die daraus abgeleiteten Erfassungs- und Bewertungskriterien bzw. –indikatoren.

Scoping

In der Fachwelt benutztes Synonym für den Arbeitsschritt der Festlegung eines Untersuchungsrahmens für die UVP (im Sinne von § 5 UVPG) oder die SUP (im Sinne von § 14f UVPG).

SUP: Strategische Umweltprüfung

Unselbständiger Teil behördlicher Planungsverfahren zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms im Sinne der SUP-RL und des UVPG.

Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung

Vorschlag für einen neuen umweltbezogenen Methodenbaustein zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen als Element einer zukünftigen inhaltlichen Umweltprüfung zum BVWP.

Umweltbeitrag zur Projektbewertung

Vorschlag für einen neuen umweltbezogenen Methodenbaustein der Projektbewertung als Element einer zukünftigen inhaltlichen Umweltprüfung zum BVWP. Der Umweltbeitrag zur Projektbewertung basiert auf einem Katalog an Umweltindikatoren und besteht aus einem Teil 1, der die im Rahmen der NKA betrachteten monetarisierten Umweltaspekte umfasst, und einem Teil 2, der die bisher in der URE behandelten nicht monetarisierten Umweltaspekte umfasst.

Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene

Oberbegriff für aktuelle oder zukünftige Pläne bzw. Programme der bundesweiten Verkehrswegeplanung im Sinne des § 19b UVPG. Dies sind der BVWP sowie vergleichbare verkehrsträgerübergreifende Pläne und Programme auf der Bundesebene, welche Grundlage für Neu- und Ausbauvorhaben im Verkehrssektor sind und die Merkmale des § 2 Abs. 5 UVPG erfüllen. Damit gehören insbesondere auch die Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes zu den Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene.

1 Einleitung

Das Ziel des FE-Vorhabens besteht darin, einen Vorschlag zu erarbeiten, wie eine Strategische Umweltprüfung für Verkehrswegeplanungen des Bundes im Sinne des § 19b UVPG konzeptionell auszugestalten ist. Da der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) aus inhaltlicher Sicht als zentraler Fachplan innerhalb der mehrstufigen Verkehrswegeplanung auf Bundesebene einzustufen ist, liegt dem Titel entsprechend der Schwerpunkt des Forschungsvorhabens auf der Konzeption einer SUP für die Aufstellung und Annahme des Bundesverkehrswegeplans. Neben dem Bundesverkehrswegeplan sollen im Rahmen des FE-Vorhabens aber auch Hinweise zu den weiteren Verfahrensschritten der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene und hier insbesondere zur Ebene der Bedarfsplanung gegeben werden.

Die Bearbeitung der Aufgabenstellung soll auf der Basis der rechtlichen Anforderungen des UVP-Gesetzes und der EG-Richtlinie erfolgen. Diese Anforderungen sind mit Blick auf die Durchführung des Plans, seine konkreten Zielsetzungen, seinen Gegenstand und den daraus ableitbaren Alternativen, seiner Maßstäblichkeit und seiner Stellung im mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess der Verkehrswegeplanung zu konkretisieren. Darauf aufbauend und unter besonderer Berücksichtigung der Inhalte und Verfahrensschritte des BVWP 2003 wird ein rechtlich belastbares und fachlich angemessenes Verfahrenskonzept für eine zukünftige Bundesverkehrswegeplanung mit SUP ausgearbeitet.

Zu allen Verfahrens- und Prüfschritten der SUP gibt es bereits ein umfangreiches Schrifttum und Erfahrungen sowie Vorüberlegungen der Forschungsnehmer. Wesentliche Aufgabe des FE-Vorhabens ist davon ausgehend die vertiefte Diskussion und die gemeinsame Abstimmung der wesentlichen Detailfragen mit dem Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bzw. den Mitgliedern eines ressortübergreifenden Forschungsbegleitkreises.

Grundsätzlich ist die Ausgestaltung der SUP abhängig von den Inhalten und dem Verfahrensgang des jeweils zu prüfenden Plans bzw. Programms. Im Forschungsbegleitkreis wurde entschieden, das SUP-Verfahrenskonzept primär auf der Basis der aus dem Verfahren zum BVWP 2003 bekannten Inhalten und Verfahrensschritten zu entwickeln. Das Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans ist rechtlich allerdings nicht determiniert und es besteht daher gegenüber dem letzten Verfahren zum BVWP 2003 grundsätzlich Gestaltungsspielraum für einen zukünftigen SUP-konformen BVWP. Soweit sich aus der SUP heraus hier Alternativen zum BVWP 2003 anbieten, werden diese im Forschungsbericht ergänzend angesprochen.

Auf der Grundlage der Untersuchung der inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Vorgaben für eine SUP sowie der Konzipierung des Verfahrensvorschlages zur Durchführung der SUP wurde im FE-Vorhaben auch die Frage beantwortet, ob für eine Vereinfachung bzw. Konkretisierung des Verfahrens unter Durchführung einer SUP eine Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG zweckmäßig und erforderlich ist und daher erlassen werden sollte.

Der Forschungsnehmer und das BMVBS sind sich darüber einig, dass die SUP für die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene im Wesentlichen auf den Bundesverkehrswegeplan bezogen sein muss, da die wesentlichen inhaltlichen Analysen und Vorfestlegungen in diesem Plan erfolgen. Die SUP zum BVWP soll alle relevanten Umweltauswirkungen so vollständig umfassen, dass eine zusätzliche SUP auf der Ebene der anschließenden Bedarfsplanaufstellung im Sinne des § 19b Abs. 1 UVPG nicht erforderlich wird. Damit soll vermieden werden, dass insgesamt zwei SUP-Verfahren durchgeführt werden müssen.

Für die inhaltliche Ausgestaltung der SUP geht der Bericht von dem weitgehenden Ansatz aus, dass sowohl der Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren als auch eine Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen des BVWP insgesamt von der SUP umfasst werden. Der Bericht beinhaltet dem entsprechend Methodenvorschläge für beide Betrachtungsebenen, die auch unabhängig voneinander zum Einsatz kommen können.

Der FE-Bericht ist grundsätzlich ablauforientiert im Sinne der Verfahrensschritte einer SUP aufgebaut, wobei allgemeine Ausführungen zu Wesen und Funktion der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (Kap. 2), zu den Grundlagen der SUP (Kap. 3) sowie zum Prüfgegenstand der SUP zum BVWP (Kap. 5) vorangestellt werden. In Kap. 4 wird einführend eine Gesamtübersicht zum Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung mit integrierter SUP gegeben. Fragen der inhaltlichen Umweltprüfung werden zusammenhängend in Kap. 7 behandelt. Die Darstellungen in den Kapiteln. 5 bis 7, 9, 11,12 und 14 sind grundsätzlich dreistufig aufgebaut. Einer einführenden Darstellung der jeweiligen rechtlichen Grundlagen folgt eine Darstellung, wie dieses Element der Prüfung im bisherigen BVWP 2003 berücksichtigt wurde. In einem dritten Schritt werden jeweils Empfehlungen für eine zukünftige SUP-konforme Vorgehensweise gegeben.

Als erweiterte Informationsbasis für die Ableitung von SUP-Empfehlungen zum BVWP wurde eine Recherche internationaler Erfahrungen zur strategischen Umweltprüfung von hochrangigen Verkehrsinfrastrukturplanungen (siehe Anhang A) sowie eine Analyse von Beteiligungsverfahren anderer nationaler bzw. landesweiter Planungen (siehe Anhang B) durchgeführt. Die Empfehlungen zur Weiterentwicklung bzw. Neukonzeption der inhaltlichen Umweltprüfung, die in den Grundzügen in Kap. 7.3 und als vertiefendes Methodenkonzept in Anhang C dokumentiert sind, wurden im Rahmen des FE-Vorhabens bereits einem ersten Praxistest unterzogen (siehe Anhang D) und entsprechend der Ergebnisse dieses Praxistests optimiert. Das in diesem FE-Vorhaben entwickelte Methodenkonzept hat damit bereits einen hohen Konkretisierungsgrad erreicht. Dennoch werden sich bei einer konkreten Anwendung im Vorfeld eines neuen BVWP weitere Modifizierungen und Konkretisierungen nicht vermeiden lassen. Dies haben die Erfahrungen bei der URE 2003 gezeigt.

Zur näheren Definition der Aufgabenstellung wurden durch das BMVBS zu Beginn und im Laufe des Bearbeitungsprozesses **Leitfragen** formuliert, die in folgenden Kapiteln des Berichtes beantwortet sind:

Tab. 1-1: Leitfragen des FE-Vorhabens

Leitfragen		**Kapitel:**
Allgemeines zur SUP		
1.	Was ist das Wesen der SUP (Darstellung, Dokumentation, Prüfung von Wirkungen)? Welche Folgen für den Plan ergeben sich aus einem bestimmten Prüfungsergebnis?	Kap. 3.3
Erfahrungen aus anderen Ländern		
2.	Wie wurde in anderen EU-Mitgliedstaaten die EU-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt und welche Handhabung erfolgt bei den höchstrangigen Verkehrswegeplanungen?	Anhang A
Inhaltliche Einzelfragen zur SUP im BVWP		
3.	Was ist Gegenstand der SUP (Plan oder Summe der Projekte)? Muss zu jedem einzelnen Projekt etwas gesagt werden, da Einzelprojekte Bestandteil des Plans sind? Ist dann die SUP-Aussage eine aggregierte Darstellung der Einzelauswirkungen? Oder soll der Plan als Ganzes betrachtet werden? An welcher Stelle soll die formale SUP ansetzen, um dem Gesetz genüge zu tun? Was sollte eher der reinen Verkehrsplanung zugeordnet werden (Qualifizierung der Verkehrsplanung aus Sicht der Umweltvorsorge z. B. auch Einzelprojektbetrachtung in Korridoren, ohne den Zwang dies bundesweit in der Öffentlichkeit nach formalen Kriterien kommunizieren zu müssen).	Kap. 5.3
4.	Wie können indisponible Projekte des BVWP hinsichtlich der SUP-Anforderungen behandelt werden? Für indisponible Projekte werden (gemäß BVWP-Methodik) keine Bewertungen vorgenommen, die in einen Umweltbericht einfließen könnten. Entspricht es den SUP-Anforderungen, nur die Auswirkungen der disponiblen Projekten zu prüfen bzw. darzustellen?	Kap. 5.3
5.	Welche Anforderungen sind für eine Alternativenprüfung im Sinne der SUP zu erfüllen? Bezieht sich die Alternativenprüfung - auf Projektalternativen? - auf verkehrsträgerübergreifende Projekt-, Korridor- oder Relationsalternativen? - auf Planalternativen als Ganzes? Wie könnten diese aussehen? - auf Rahmenalternativen (Szenarioebene)? - In welcher Form könnten Alternativenprüfungen durchgeführt werden?	Kap. 9.3
6.	Welche Umweltkomponenten / Belange / Kriterien können für eine SUP mit vertretbarem Aufwand herangezogen und auf Programmebene aggregiert werden? Für welche Komponenten existieren bereits umweltpolitische Ziele?	Kap. 7.3.2
7.	Was (Umweltziele, Schutzgüter) ist überhaupt auf dieser Ebene operationalisierbar, was sollte sinnvollerweise in die nachfolgenden Planungsebenen abgeschichtet werden und dort dann auch einem Monitoring unterzogen werden? Wie können Synergieeffekte mit nachfolgenden Planungsstufen genutzt werden?	Kap. 7.3.2

Leitfragen		**Kapitel:**
8.	Welcher Gegenstand und welche Inhalte hat die Überwachung der Umweltauswirkungen (Monitoring)? Wie kann es umgesetzt werden?	Kap. 14.3
Verfahrensfragen zur SUP		
9.	Wie könnte bei den unterschiedlichen Vorgehensweisen ein Untersuchungsrahmen aussehen?	Kap. 6.2.3 und 7.3, Anhang C
10.	Kann das Meldeverfahren für den verkehrlichen Bedarf von Straßenbauprojekten mit Hilfe der SUP weiter qualifiziert werden? Wenn ja, wie?	Kap. 8
11.	Wie könnte eine Behördenbeteiligung (auch grenzüberschreitend) aussehen? Welcher zeitliche und materielle Aufwand ist zu erwarten?	Kap. 12.3
12.	Wie könnte eine Öffentlichkeitsbeteiligung (auch grenzüberschreitend) aussehen? Welcher zeitliche und materielle Aufwand ist zu erwarten?	Kap. 11.3
Verhältnis BVWPalt – SUP		
13.	Inwieweit erfüllt das bisherige Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung bereits die SUP-Anforderungen? Welche Änderungen sind ggf. erforderlich?	Kap. 4
14.	Wie verhält sich die SUP zu den erstmals im BVWP 2003 angewendeten Instrumenten der Umweltrisiko- und FFH-Verträglichkeitseinschätzung? Inwieweit lässt sich der Aufwand für diese Prüfschritte zukünftig im Rahmen einer SUP reduzieren?	Kap. 7.3, Anhang C
Rechtsverordnung zur SUP		
15.	Sollte für eine Vereinfachung bzw. Konkretisierung des Verfahrens zur Durchführung der SUP eine Rechtsverordnung i.S.d. § 19b Abs. 3 UVPG erlassen werden? Welche – EU-rechtskonformen – Inhalte sollte/könnte diese haben?	Kap. 15

2 Übersicht zu Wesen und Funktion der Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene

2.1 Ebenen der Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland

Die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene ist eingebunden in eine im Prinzip **dreistufige Verkehrsinfrastrukturplanung** in Deutschland. Auf allen drei Ebenen ist eine Umweltprüfung (Strategische Umweltprüfung bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung) vorgesehen, sodass Umweltbelange durchgängig Berücksichtigung finden. Gleichzeitig sollen Mehrfachprüfungen vermieden werden (siehe §§ 14f Abs. 3 Satz 3 und 15 Abs. 4 UVPG).

Tab. 2-1: Planungs- und Entscheidungsebenen der Verkehrsinfrastrukturplanung (Straßenbau)

Planungsebene	Umweltbeitrag	Entscheidungsinhalt	Rechtswirkung
Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (Bundesverkehrswegeplan / Bedarfspläne)	SUP nach § 19b Abs. 1 und Anlage 3 zum UVPG	Investitionsrahmenplanung Vordringlicher oder weiterer Bedarf eines Vorhabens, dass durch Anfangs- und Endpunkt sowie Bautyp (Anzahl der Fahrstreifen, Seitenstreifen) definiert ist (Annahmen zum Verlauf der Straße werden für die Wirkungsanalyse vorgenommen)	Für nachfolgende Planungsebenen verbindliche Bedarfsfeststellung (§ 1 Abs. 2 FStrAbG)
Linienbestimmung	UVP nach § 15 Abs. 1 UVPG	Voruntersuchung / Linienentwurf 1:5.000 – 1:25.000 Trassenvariantenvergleich Verlauf und grundsätzliche technische Ausführungsmerkmale (z. B. Streckencharakteristik, Kunstbauwerke, Damm- und Einschnittslagen) eines Vorhabens* Begründete Abweichung von der linienbestimmten Trasse innerhalb weniger hundert Meter sind bei der Zulassung möglich*	Vorbereitende Grundentscheidung mit behördeninterner Wirkung
Planfeststellung / Plangenehmigung / Bebauungsplan	UVP nach Anlage 1 zum UVPG	Entwurfsplanung / Feststellungsentwurf 1:250 – 1:5.000 Parzellenscharfe Lage und Ausführung der Straße mit allen notwendigen Nebenanlagen und Folgemaßnahmen	Zulassungsentscheidung mit allgemeiner Rechtsverbindlichkeit

*) Siehe BMV 1996: Hinweise zu § 16 FStrG (eingeführt mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau Nr. 13/1996)

2.2 Übersicht zum Prozessablauf der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene

Die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene besteht aus zwei zeitlich aufeinander folgenden Verfahren. Aufbauend auf dem verkehrsträgerübergreifendem Fachplan, dem **Bundesverkehrswegeplan** (BVWP) erfolgt die Festlegung der zu finanzierenden Schienenwege und Bundesfernstraßen abschließend durch sog. **Bedarfspläne**, die mit dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) und dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) per Gesetz

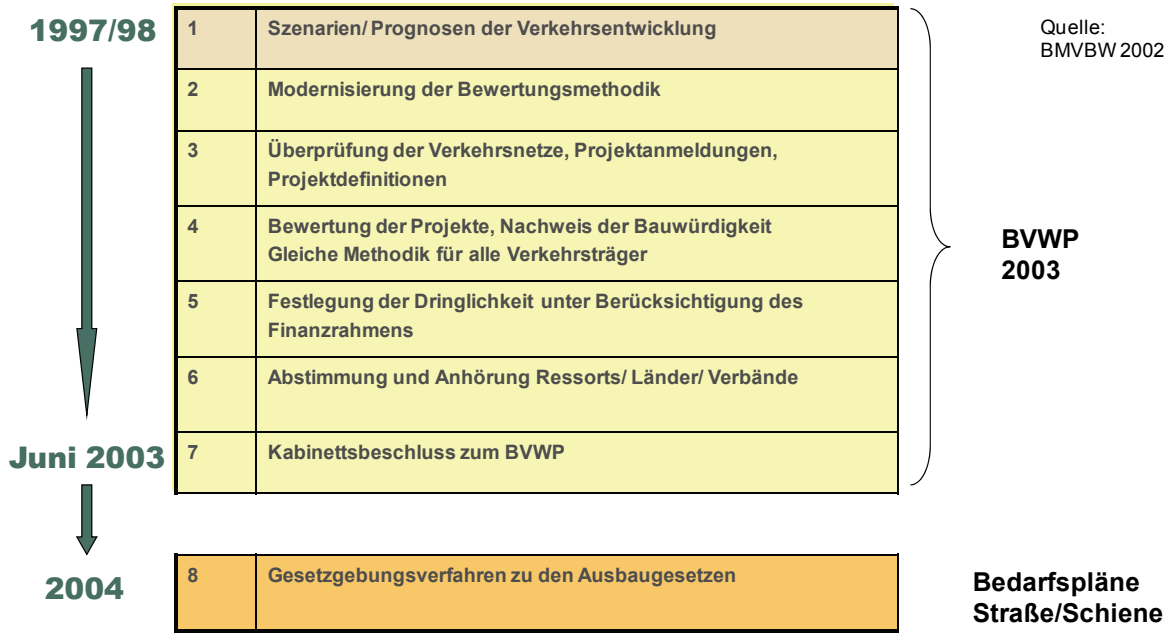
beschlossen werden. Entsprechende Bedarfspläne für Bundeswasserstraßen oder Flughäfen existieren bislang nicht. Ein Bedarfsplan für die Bundeswasserstraßen nach einem zu erlassenden Bundeswasserstraßenausbaugesetz ist aber in der Diskussion.

Die Fortschreibung bzw. Neuaufstellung eines BVWP ist gesetzlich nicht geregelt. Es gibt keine Vorschriften für das Aufstellungsverfahren, den Rechtscharakter, die Rechtsverbindlichkeit oder sonstige Aspekte des BVWP. Ein Bundesverkehrswegeplan wurde bisher 1973, 1980, 1985, 1992 und 2003 aufgestellt. Im Prinzip hat jeder Bundesverkehrswegeplan einen definierten Planungszeitraum. Im BVWP 2003 umfasst der konkrete Finanzierungszeitraum die Jahre 2001-2015. Die Neuaufstellung ergibt sich entweder aus dem Ablaufen des Planungshorizontes des Vorgänger-BVWP oder daraus, dass eine Bedarfsplanüberprüfung zu dem Ergebnis führte, dass sich die Ausgangslage derart stark verändert hat, dass ein neuer BVWP gerechtfertigt ist.

Der Bundesverkehrswegeplan wird von der Bundesregierung aufgestellt und vom Bundeskabinett beschlossen (Administrativplan). Eine konkretere Festlegung des Realisierungs- bzw. Finanzierungszeitraums einzelner Maßnahmen erfolgt im BVWP nicht. Dies wird den Ausbauplänen des Bundes und den Fünfjahresplänen des BMVBS überlassen, die einen Finanzierungshorizont von jeweils 5 Jahren besitzen.

Im Gegensatz zum BVWP haben die Bedarfspläne Gesetzesqualität (Legislativpläne). Der gesetzliche Auftrag zur Fortschreibung der Bedarfspläne ist in den Ausbaugesetzen weitgehend vergleichbar festgelegt. Spätestens nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, ob die Bedarfspläne der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sind (§ 4 S. 1 FStrAbG und § 4 Abs. 1 S. 1 BSWAG). Der Überprüfung folgt eine förmliche Entscheidung über die Überarbeitung von Bundesverkehrswegeplan und Bedarfsplänen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die wesentlichen Arbeitsschritte der Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene im Zuge der Aufstellung des BVWP 2003. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die Erstellung des BVWP gelegt, da auf dieser Ebene die wesentlichen fachplanerischen Analysen erfolgen.



Tab. 2-2: Verfahrensschritte des BVWP 2003

2.3 Inhalte und Funktion der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene

Sowohl der BVWP als auch die verkehrsträgerbezogene Bedarfsplanung verkörpern eine **Investitionsrahmenplanung**, die der Festlegung dient, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte mit dem vorhandenen Finanzrahmen finanziert werden sollen. Nachfolgend wird der Plan am Beispiel des geltenden BVWP 2003 insbesondere bezogen auf SUP-relevante Elemente analysiert und beschrieben.

2.3.1 Bundesverkehrswegeplan (BVWP)

Der Bundesverkehrswegeplan ist nach eigener Zielsetzung seit Mitte der 70er Jahre als **verkehrsträgerübergreifender** Investitionsrahmenplan konzipiert. Er umfasst in seinen planerischen Festlegungen die Verkehrsträger Schiene, Straße und Schifffahrtsweg. Der Luftverkehr wird nur indirekt in Bezug auf die landseitige Anbindung der Flughäfen mit berücksichtigt.[1]

Inhalt und Umfang des BVWP sowie eine Anpassungspflicht sind gesetzlich nicht festgelegt. Bei dem BVWP handelt es sich daher grundsätzlich um eine gesetzlich nicht näher geregelte Administrativplanung. Jedoch besteht eine langjährige ministerielle Verwaltungspraxis der

[1] Die Kapazitätssituation der Luftfahrt in Deutschland, die Ausbaunotwendigkeiten der Flughäfen, notwendige Verknüpfungen mit Schienen- und Straßennetzen sowie Dringlichkeiten werden im Flughafenkonzept der Bundesregierung festgelegt.

regelmäßigen Überprüfung und Fortschreibung des BVWP, die im BVWP selbst angelegt ist. Dabei erfolgt die konkrete Aufstellung durch einen Beschluss der Bundesregierung.[2]

Das BSWAG definiert in § 3 Abs. 2 die **Aufgabe** der Bundesverkehrswegeplanung, die Bedarfspläne für Bundesschienenwege und für andere Verkehrsträger verkehrsträgerübergreifend aufeinander abzustimmen. Dabei sollen auch die Ausbaupläne für den europäischen Eisenbahnverkehr und kombinierten Verkehr, Belange des Umweltschutzes und Zielsetzungen der Raumplanung angemessen berücksichtigt werden (§ 3 Abs. 2 BSWAG). Auch in dieser Aufgabenbeschreibung wird der verkehrsträgerübergreifende Ansatz des BVWP deutlich. Gleichzeitig wird auf eine umfassende Belangabwägung innerhalb des BVWP abgezielt, die ausdrücklich auch Belange des Umweltschutzes einbeziehen soll.

Dem entsprechend stellen sich der maßgebende Inhalt und die Funktion des BVWP – am Beispiel des BVWP 2003 – wie folgt dar:

2.3.1.1 Inhaltliche (planerische) Festlegungen

Entsprechend seinem Charakter als **Investitionsrahmenplan** enthält der BVWP 2003 als maßgebende inhaltliche und damit planerische Aussage Festlegungen zur Verteilung beziehungsweise Zuteilung von Investitionen für die einzelnen Verkehrsträger und für Verkehrsprojekte. In den Bundesverkehrswegeplänen wird - abgestimmt auf den für den jeweiligen Geltungszeitraum voraussichtlich zur Verfügung stehenden Finanzrahmen - das für die Erhaltung sowie den Ausbau der bestehenden Infrastruktur vorgesehene Investitionsvolumen dargestellt. Dabei legt der BVWP für den Bereich des Aus- und Neubaus einen Finanzierungsbedarf fest, der die Grundlage für die Bedarfsgesetze der einzelnen Verkehrsträger bildet.[3]

Das maßgebende Ergebnis des BVWP 2003 besteht somit in einer grundsätzlichen Festlegung des Investitionsrahmens für **Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen** zur Erhaltung der Bestandsnetze einerseits und für den **Aus- und Neubau** von Bundesstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen andererseits. Dabei wird der Investitionsbedarf für Ersatz und Erhaltungsmaßnahmen im Bereich Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen jeweils als Block festgelegt, ohne dass eine Zuweisung auf oder Festlegung für einzelne Projekte erfolgt. Dem gegenüber benennt die Liste der Aus- und Neubauprojekte die einzelnen Projekte sowie die damit verfolgte Netzverknüpfung (Anfangs- und Endpunkt), den Ausbautyp (z. B. Anzahl der Fahrstreifen) und die Investitionskosten des Projektes, nicht jedoch eine konkrete Linienführung. Als weitere maßgebende Kernaussage des BVWP 2003 werden die Aus- und Neubauprojekte nach dem **Vordringlichen** und einem **weiteren Bedarf** unterschieden. Der „Vordringliche Bedarf“ unterscheidet weiter zwischen

[2] Siehe im Einzelnen dazu HOPPE / HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 12 und LEWIN 2003, S. 46 sowie auch die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3 UVPG.

[3] Siehe im Einzelnen u.a. BVWP 2003, S. 3 und 4

den laufenden und fest disponierten Vorhaben sowie den neuen Vorhaben. Dabei erfolgte die Einordnung der Aus- und Neubauprojekte in die genannten Bedarfskategorien entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bewertung sowie einer ökologischen und raumordnerischen Einschätzung.[4] Die Generalplanungsebene der Bundesverkehrswegeplanung schließt somit mit der politischen Entscheidung ab, ob ein bestimmtes Aus- oder Neubauprojekt planerisch weiter zu verfolgen ist und nachfolgende Schritte zu seiner Realisierung einzuleiten sind.[5]

Die vorgenannten Entscheidungen erfolgten, wie der BVWP 2003 selbst ausweist, nach Maßgabe des verfügbaren Finanzvolumens bzw. der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf der Grundlage eines durch die Finanzplanung bis zum Jahr 2015 abgesicherten Betrages in Höhe von 150 Mrd. €[6], der im Ergebnis entsprechend der vorgenannten Struktur aufgeteilt wurde.

2.3.1.2 Zielsetzungen und Grundlagen des BVWP

Verkehrspolitik in Deutschland ist seit Ende der 90er Jahre „Integrierte Verkehrspolitik". Damit wird seitdem von der jeweiligen Bundesregierung bekräftigt, dass Raumordnungs-, Städtebau- und Verkehrspolitik gemeinsam die Probleme der wachsenden Mobilitätsbedürfnisse unter den vielfältigen relevanten Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit abzuwägen und zu lösen haben.

Der BVWP 2003 umfasst daher eine Darstellung und Zusammenfassung seiner konzeptionellen und strategischen **Grundlagen** und übergeordneten Zielsetzungen (Metaebene). Die Leitlinien für den BVWP 2003 wurden seinerzeit unter einer rot-grünen Bundesregierung im Verkehrsbericht 2000 vorgegeben und durch weitere verkehrspolitische Programme und Leitbilder fortentwickelt. Hierzu gehört im Falle des BVWP 2003 u. a. das „Zukunftsprogramm Mobilität" 2002 der Bundesregierung. In diesen Programmen wird bereits seit einigen Jahren grundsätzlich das **Leitbild** einer „Integrierten Verkehrspolitik" verfolgt. Integriert bedeutet dabei, dass die verkehrlichen Maßnahmen langfristigen Entwicklungszielen und einem dauerhaft ausgewogenem Verhältnis von sozialen, ökonomischen und ökologischen Erfordernissen der Mobilität dienen müssen. Im Einklang mit diesem Oberziel formuliert der BVWP 2003 selbst folgende „zentrale verkehrspolitische und gesellschaftliche Ziele":[7]

- Gewährleistung dauerhaft umweltgerechter Mobilität,
- Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen,
- Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen,

[4] Siehe u.a. BVWP 2003, S. 3 und Kap. 5.2.1.4 in diesem Bericht.
[5] BVWP 2003, S. 22.
[6] BVWP 2003, S. 34 f S. 69 f.
[7] Siehe BVWP 2003, S. 6 sowie S. 8/9

- Schaffung fairer und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger,
- Verbesserung der Verkehrssicherheit für Verkehrsteilnehmer und Allgemeinheit,
- Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbaren Ressourcen,
- Reduktion der Emissionen von Lärm, Schadstoffen und Klimagasen (vor allem CO_2),
- Förderung der europäischen Integration.

Neben den genannten zentralen Zielsetzungen beschreibt der BVWP 2003 in seinem Kap. 4 als **weitere Anforderung** für die konkrete Projektauswahl insgesamt sechs investitionspolitische Schwerpunkte, die mit dem BVWP 2003 verfolgt werden. Diese verkehrlichen Zielsetzungen stehen unter der Überschrift „Vernetztes Verkehrssystem für das 21. Jahrhundert" und lauten:

- Stärkung der deutschen Verkehrsinfrastruktur in einem größer werdenden Europa,
- Bau leistungsfähiger Verkehrswege in den neuen Bundesländern,
- Vernetzung der Verkehrsträger zu einem integrierten Verkehrssystem,
- Gezielte Engpassbeseitigung im Verkehrssystem,
- Verstärkter Bau von Ortsumgehungen,
- Förderung moderner Verkehrstechnologien.

Zu den einzelnen Zielsetzungen, insbesondere zur EU-Osterweiterung, zu wichtigen Vorhaben des Verkehrswegebaus in den neuen Bundesländern, zur Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen und zur Stärkung des Flughafenstandortes Deutschland werden im BVWP 2003 konzeptionelle Aussagen gemacht und konkrete Verkehrswegemaßnahmen hinsichtlich ihrer jeweiligen Funktion hervorgehoben (vgl. Kap. 4). Maßnahmen des bereits beschlossenen Anti-Stau-Programms 2003 – 2007 zur Engpassbeseitigung werden an dieser Stelle dem Vordringlichen Bedarf zugewiesen.

Eine wesentliche fachliche Grundlage des BVWP 2003 ist ein **aktualisiertes Verkehrsmodell** sowie die sich daraus ergebende Überprüfung der vorlaufenden Bundesverkehrswegepläne und Bedarfspläne. Aus dem Verkehrsmodell und daraus abgeleiteten Prognosen der Verkehrsentwicklung wird jeweils der verkehrliche Nutzen eines bestimmten Neu- oder Ausbauprojektes abgeleitet.

Im Zuge des Verfahrens zum BVWP 2003 wurden erstmals aufgrund politischer Entscheidungen und als Grundlage für die Verkehrsprognose mehrere **Entwicklungsszenarien für die grundsätzliche Mobilitätsentwicklung** in Deutschland erarbeitet. Dabei wurden vier alternative Szenarien entwickelt, in die unterschiedliche Prognosen für einzelne die Verkehrsentwicklung beeinflussende Politikfelder (Ordnungspolitik, Technologiepolitik, Siedlungsstrukturpolitik usw.) eingestellt wurden. Im Ergebnis wurde das sog. „Integrationsszenario" als Basis für die weiteren Verkehrsprognosen zum BVWP 2003 ausgewählt. Dieses Szenario liegt in der Mitte der Bandbreite der denkbaren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen und enthält moderate preispolitische Maßnahmen zur Beeinflussung des Modal Splits zugunsten von Schiene und Wasserstraße (u. a.

Einführung Lkw-Maut, mehr Parkplatzbewirtschaftung in Innenstädten, Erhöhung der Mineralölsteuer entsprechend der ökologischen Steuerreform der damaligen Rot-Grünen Bundesregierung usw.).

Die genannten Zielsetzungen und Prognosen bilden damit die Grundlagen und Anforderungen des BVWP. Sie verkörpern die Basis und die Gründe der inhaltlichen Festlegungen (siehe Kap. 2.3.1.1), ohne jedoch selbst Teil der unmittelbaren planerischen Festsetzungen zu sein.

2.3.1.3 Alternative Verkehrsnetze oder Verkehrsträger

Der BVWP 2003 lässt nicht erkennen, ob und in welcher Weise alternative Verkehrsnetze oder alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet oder untereinander verglichen wurden. Zudem dokumentiert der BVWP 2003 keine Entscheidungsebene, die sich mit alternativen Verkehrslösungen oberhalb der Projektebene – bspw. regionaler Projektbündel - auseinandersetzt. Der BVWP entscheidet allerdings grundsätzlich über die Aufteilung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens auf die drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße. Diese Entscheidung ergibt sich nicht allein aus dem Ergebnis der fachlichen Projektbewertung. In den bisherigen BVWP-Entscheidungsprozessen wurde vielmehr zusätzlich eine Grundsatzentscheidung darüber getroffen, wie die Finanzmittel auf die drei Verkehrsträger aufgeteilt werden sollen (siehe weitergehend Kap. 5.2.1).

2.3.1.4 Keine Vorwegnahme nachfolgender Projektentscheidungen

Der BVWP nimmt keine Entscheidungen über Fragen vorweg, die erst auf der nachfolgenden Planungsebene zu treffen sind. Dies betrifft insbesondere eine konkrete Linienführung oder über den grundsätzlichen Ausbaugrad hinausgehende technische Details eines Projektes (z. B. Tunnellösungen, Einhausungen, Dammführungen, Durchführung von Schutz- und Kompensationsmaßnahmen usw.).

2.3.1.5 Zwischenergebnis

Der BVWP ist ein Investitionsrahmenplan für die Instandhaltung (Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen) sowie den Aus- und Neubau von konkreten Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur. Er lässt sich im Sinne des verkehrsbezogenen SEA Manuals der Europäischen Kommission[8] als „Programm“ bezeichnen, d. h. als Liste von Projekten, mit deren Realisierung bestimmte Ziele in einem definierten Raum und einer definierten Zeit erreicht werden sollen. Wie auch die weiterführenden verkehrsträgerbezogenen Bedarfspläne verkörpert der BVWP i. e. eine besondere planerische Entscheidung, die der Festlegung dient,

[8] European Commission, DG TREN (2005): The SEA Manual - A Sourcebook On Strategic Environmental Assessment Of Transport Infrastructure Plans And Programmes.

welche Verkehrsinfrastrukturprojekte mit dem vorhandenen Finanzrahmen finanziert werden sollen.

Weitergehende strategische Aussagen oder Festlegungen sind im BVWP 2003 dagegen nicht ausdrücklich erkennbar. Jedoch wird aus den Grundlagen und inhaltlichen Festlegungen in Verbindung mit den zeichnerischen Darstellungen des Anhanges zum BVWP 2003 deutlich, dass sich der Plan auch von der Erhaltung und der Optimierung der bestehenden Verkehrsnetze leiten lässt. So ist auch das Ziel der Vernetzung der Verkehrsträger zu einem integrierten Verkehrssystem ausdrücklich Teil der Zielstellung „Vernetztes Verkehrssystem für das 21. Jahrhundert“ und als solches, wie dargestellt, auch Grundlage der inhaltlichen Festsetzungen.[9]

2.3.2 Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz

Die weitere Festschreibung der Verkehrsprojekte des Bundesverkehrswegeplans erfolgt in den nachfolgenden Bedarfsplänen, aktuell durch das FStrAbG und das BSWAG. Die Bedarfspläne sind jeweils Anlagen, also Bestandteile, der genannten Gesetze und damit Legislativpläne.

Die Bedarfspläne beinhalten die Darstellung des Vordringlichen und des weiteren Bedarfs des jeweiligen Verkehrsträgers. Dabei unterscheidet der Vordringliche Bedarf auch hier zwischen den laufenden und fest disponierten Vorhaben sowie den neuen Vorhaben. Damit ist die politische Entscheidung verbunden, ob ein nach Netzverknüpfung und Richtquerschnitt beschriebenes (Straßen-) Bauprogramm planerisch (weiter) zu verfolgen ist.[10] Dabei finden die konkretisierten Ergebnisse des BVWP ihren Niederschlag in dem jeweiligen Bedarfsplan,[11] bzw. enthält der BVWP die Eckdaten für die legislativen Bedarfspläne.[12] Die Bedarfspläne gehen aus dem BVWP als höchststufiger Planung innerhalb der Hierarchie der Verkehrsplanung hervor[13], denn sie enthalten eine Projektliste mit gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan nahezu identischen Angaben zu den Neu- und Ausbauvorhaben.

Das Bundesverwaltungsgericht legt insoweit zugrunde, dass der BVWP-Inhalt der Bedarfspläne der Verkehrswegeausbaugesetze wird.[14] Dabei handelt es sich bei der Bedarfsfeststellung in den Bedarfsplänen nicht um eine „bloße Feststellung“, sondern vielmehr um Prioritätsentscheidungen, inwieweit bestehende, künftige oder lediglich gewünschte Bedürf-

[9] Siehe dazu die Aufgabenbeschreibung auf S. 3 des BVWP 2003.

[10] Siehe HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 13; LEWIN 2003, S. 49 f.

[11] Siehe GASSNER, UVPG, § 19b Rn. 2.

[12] LEWIN 2003, S. 47.

[13] So ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3 UVPG.

[14] Siehe insoweit BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, Az. 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054, 1057 zu § 1 Abs. 2 des FStrAbG und dem BVWP 1992.

nisse nach bestimmten Kapazitäten eines Verkehrswegetyps befriedigt werden sollen und ob dies Vorrang vor anderen öffentlichen Interessen verdient.[15]

Die Festlegung des Investitionsrahmens für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen zur Erhaltung der Bestandsnetze ist dagegen nicht Teil der Bedarfspläne nach dem FStrAbG oder dem BSWAG, sondern allein im BVWP enthalten.

Auch die Bedarfspläne enthalten das bereits genannte Netzelement. Denn sie konkretisieren zugleich die Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG, indem sie ein bestimmtes, wenn auch grobmaschiges, „zusammenhängendes Verkehrsnetz" für einen „weiträumigen Verkehr" darstellen, das dem prognostizierten Bedarf gerecht wird.[16]

2.4 Bindungswirkung der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene

Die Bedarfsfestlegung durch den BVWP und die Bedarfspläne stellt eine verkehrspolitische und verkehrsträgerübergreifende Leitentscheidung dar, die den Ebenen der konkreten Linienbestimmung und der Projektzulassung mit der Entscheidung über die grundstücksscharfe Betroffenheit von Rechtsgütern weit vorgelagert ist.

2.4.1 Faktische Bindungswirkung des BVWP

Der den Bedarfsplänen vorgelagerte BVWP als solcher entfaltet noch keine rechtlich relevante Bindung für die nachfolgenden projektbezogenen Verfahren. Einerseits erfolgt durch den BVWP noch keine verbindliche Linienfestlegung und erst recht keine Entscheidung über die Zulässigkeit eines konkreten Verkehrsprojektes. Auch kann der BVWP als Administrativplan der Bundesregierung die Bedarfsplanfestlegung des Gesetzgebers in den Verkehrswegeausbaugesetzen rechtlich nicht determinieren. Der BVWP beinhaltet aber verkehrspolitische und verkehrsträgerübergreifende Leitentscheidungen der Bundesregierung, die die fachliche Grundlage bzw. den Entwurf für die entsprechenden Anpassungen der Verkehrswegeausbaugesetze, also für die Anpassung der Bedarfspläne bilden. Trotz des rechtlichen Vorranges der legislativen Bedarfsplanung entfaltet der Inhalt des administrativen BVWP somit faktische Bindungswirkung für die Bedarfspläne.[17]

Diese Wirkung der Festlegungen des BVWP wird mit der Umsetzung und Einbindung in die Bedarfspläne der Ausbaugesetze und der damit einhergehenden gesetzlichen Bedarfsfeststellung (z. B. gem. § 1 Abs. 2 FStrAbG) in der folgenden Art und Weise modifiziert:

---

[15] LEWIN 2003, S. 48.

[16] BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, Az. 4 C 3/95, NVwZ- RR 1998, 292 (294) sowie OVG NRW, Urteil vom 26. September 2003, Az. 11 D 53/00.AK, Rn. 26 (zit. Nach Juris).

[17] Siehe dazu im Einzelnen HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 13; LEWIN 2003, S. 47.

2.4.2 Bindende Bedarfsfeststellung durch die legislativen Bedarfspläne

Auch mit der Umsetzung des BVWP in den legislativen Bedarfsplänen ist eine unmittelbare Projektzulassung nicht verbunden. Jedoch wird durch die Aufnahme eines Projektes in den gesetzlichen Bedarfsplan die **Bedarfsfeststellung und damit die Planrechtfertigung** z. B. gem. § 1 Abs. 2 S.2 FStrAbG für die Linienbestimmung und die Planfeststellung verbindlich. Es handelt sich bei der Bedarfsfeststellung in den Bedarfsplänen nicht um eine „bloße Feststellung“, sondern vielmehr um Prioritätsentscheidungen, inwieweit bestehende, künftige oder lediglich gewünschte Bedürfnisse nach bestimmten Kapazitäten eines Verkehrswegetyps befriedigt werden sollen und ob dies Vorrang vor anderen öffentlichen Interessen verdient.[18] Für die Bedarfsfeststellung zu den Bundesschienenwegen gilt nach dem BSWAG entsprechendes.[19]

In Bezug darauf ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, dass in Folge der gesetzlichen Bedarfsfeststellung, z. B. durch § 1 Abs. 2 FStrAbG, grundsätzlich eine Nachprüfung ausgeschlossen ist, ob für den geplanten Verkehrsweg ein Verkehrsbedarf vorhanden ist. Dies ist auch für eine gerichtliche Nachprüfung bindend. Denn die insoweit gegebene Planrechtfertigung kann durch die Gerichte nur dann verneint werden, wenn ein Verfassungsverstoß des Gesetzgebers gegeben wäre, der eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG erzwingt.[20] Dies ist auf Grund des auch insoweit stark politisch geprägten Ermessens des Gesetzgebers nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dann der Fall, wenn sich ein Bedarfsgesetz offenkundig auf keinerlei verkehrlichen Bedarf für ein bestimmtes Vorhaben stützen kann, das die Annahme des Gesetzgebers rechtfertigen könnte,[21] die Feststellung des Bedarfs evident unsachlich ist.[22] Die Frage des Verkehrsbedarfs kann und darf daher auch im Rahmen der planerischen Abwägung im Grundsatz nicht abweichend von den gesetzgeberischen Vorgaben der Bedarfsfeststellung entschieden werden.[23] Die damit gegebene Bindungswirkung erstreckt sich insbesondere auf die Dimensionierung der Straße und die festgestellte Netzverknüpfung. Die in einem Bedarfsplan festgestellte Netzverknüpfung darf nicht ignoriert werden.[24]

Im Bereich der Bundeswasserstraßen besteht auf Grund des Fehlens legislativer Bedarfspläne dagegen keine entsprechende Bindungswirkung. Die Planrechtfertigung ergibt sich insoweit letztlich aus einer Beurteilung der gesetzlich geforderten Verkehrsbezogenheit und

---

[18] LEWIN 2003, S. 48.

[19] HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 14 unter Bezug auf BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1998, Az. 4 A 9.97, NuR 1998, 544, 546.

[20] BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, Az. 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054, 1057 unter Bezug auf die gefestigte Rechtsprechung.

[21] Siehe BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, Az. 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054, 1057 sowie die Zusammenfassung bei LEWIN 2003, S. 48.

[22] SAUTHOFF, in: Praxis des Fachplanungsrechts, Rn. 1304.

[23] BVerwG, Beschluss vom 23. November 2007, Az. 9 B 38.07, Rn. 10 (zit. nach Juris).

[24] Siehe SAUTHOFF, in: Praxis des Fachplanungsrechts Rn. 1304 sowie BVerwG, Urteil vom 11. Januar 2001, Az. 4 A 13/99, NVwZ 2001, 1154

danach, ob die jeweilige wasserwegerechtliche Maßnahme, gemessen an den Zielen des jeweiligen Fachplanungsrechts „vernünftiger Weise geboten“ ist.[25] Insoweit ist nach der Rechtsprechung des BVerwG eine Wasserstraßenplanung dann gerechtfertigt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundeswasserstraßengesetz verfolgten Ziele einschließlich sonstiger gesetzlicher Entscheidungen ein Bedürfnis besteht. Das ist nicht erst bei der Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern bereits dann, wenn es vernünftigerweise geboten ist.[26]

2.4.3 Grenzen der Bindungswirkung - keine „parzellenscharfe“ Detailplanung

Die vorgenannte Bindungswirkung ist jedoch begrenzt. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 8. Juni 1998 in Anknüpfung an die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts klargestellt, dass der in den Verkehrswegeausbaugesetzen festgestellte Verkehrsbedarf nur **einen unter vielen Belangen** darstellt, die bei der Planung von Bundesverkehrswegen zu berücksichtigen sind. Auch eine nach der gesetzlichen Festlegung unter verkehrlichen Aspekten vorzugswürdige Trasse kann daher immer noch an entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Belangen scheitern. Insbesondere wird auch der für die konkrete Betroffenheit von Belangen entscheidende „grundstücksgenaue“ Verlauf der Trasse erst im Planfeststellungsverfahren bestimmt und dort geprüft und abgewogen. Erst die weitere Konkretisierung des Bedarfsgesetzes ergibt, ob das Vorhaben überhaupt durchgeführt wird und welche Rechtsgüter und Belange dafür ggf. in Anspruch genommen werden sollen.[27] Bei den Bedarfsplänen und damit notwendig auch beim BVWP handelt es sich nicht um eine Detailplanung, die ein Verkehrsvorhaben „parzellenscharf“ festlegt, sondern um eine verkehrspolitische Leitentscheidung auf gesamtstaatlicher Ebene.[28]

2.5 Voraussichtliche zukünftige Vorgehensweise bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene

Als Grundlage der vorliegenden Untersuchung zur SUP wurde durch das BMVBS verbindlich klargestellt und vorgegeben, dass sich auch das zukünftige Verfahren und der Inhalt der Bundesverkehrswegeplanung **am BVWP 2003 orientieren** sollen. Das bisherige Verfahren soll grundsätzlich beibehalten und zur Einbindung insbesondere der SUP im erforderlichen Umfange modifiziert werden. Das bisherige Verfahren wird grundsätzlich als flexibel und offen für die erforderlichen Veränderungen eingeschätzt. Soweit zweckmäßig oder notwendig, sollen neue methodische Ansätze eingebunden.

---

[25] Siehe Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage, Rn. 3845.

[26] BVerwG, Urteil vom 2. April 2009, Az. 7 VR 1.09, Rn.8 unter Bezug auf st. Rechtsprechung: Urteile vom 16. März 2006 BVerwG 4 A 1075. 04 BVerwGE 125, 116 und vom 8. Juli 1998 BVerwG 11 A 53. 97 BVerwGE 107, 142 (145)

[27] BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1998, Az. 1 BvR 650/97, NVwZ 1998, 1060.

[28] BVerfG, a. a. O., S. 1061; dazu auch LEWIN 2003, S. 48 f.

Der Prognosehorizont für einen neuen BVWP 20XX wird einen ähnlichen Zeitraum wie bei den bisherigen BVWP umfassen. Das Prognosejahr für den BVWP 20XX wird voraussichtlich zwischen 2025 und 2030 liegen.

Der Zusammenhang von Investitionsplanung und Bedarfsentscheidung im BVWP als Grundlage für die Feststellung der Bedarfspläne soll beibehalten werden. Dazu wird der BVWP weiterhin insbesondere einzelne Projekte in Bedarfsgruppen einordnen, die entsprechend der relevanten Bedarfsstufen und zeitlichen Perspektiven (VB - Vordringlicher Bedarf, WB – Weiterer Bedarf) finanziert werden sollen (Bedarfs- und Dringlichkeitsreihung für einzelne Verkehrsprojekte) und dementsprechende Projektlisten zusammenstellen.

Offen ist für die Zukunft, ob im Vorfeld der Erstellung des künftigen BVWP wie zum BVWP 2003 alternative Szenarienbetrachtungen für die Verkehrsprognosen erfolgen werden und ob diese dann ein Ansatzpunkt für die SUP-Alternativenprüfung sein kann. Ob die SUP einen Zugriff auf die Szenarioentscheidung hat, hängt davon ab, ob vergleichbare Szenariountersuchungen als Elemente einer Verkehrsprognose in die Phase der Überprüfung vorhergehender Bedarfspläne und damit zur Vorbereitung der Entscheidung zur Neuaufstellung des BVWP gehören oder ob sie ureigener Teil des BVWP-Planungsprozesses sind und damit Gegenstand des Plans sind (hierzu weiter s. Kap. 5.2.3).

Ausdrückliche Vorgabe des BMVBS ist weiterhin, dass die SUP auf der Ebene des BVWP – im Rahmen des rechtlich Zulässigen und tatsächlich Möglichen bereits alle relevanten Umweltauswirkungen so vollständig umfassen soll, damit eine weitere SUP auf der Ebene der anschließenden Bedarfsplanaufstellung im Sinne des § 19b Abs. 1 UVPG nicht erforderlich wird.

Die Basis für die Untersuchung bildet somit der BVWP mit seinen erkennbaren Verfahrensschritten und in seinen maßgebenden inhaltlichen Bestandteilen, wie er im Jahr 2003 aufgestellt wurde (**Referenzverfahren**).

Alternative Verfahrensmöglichkeiten zur Aufstellung des BVWP werden auf dieser Grundlage einbezogen (**Verfahrensalternativen zum Referenzverfahren**). Solche Verfahrensalternativen umfassen auch eine Ergänzung des Referenzverfahrens 2003 um weitere, das konkrete Projektbewertungsverfahren ergänzende Entscheidungsstationen. Dabei wird auch die Notwendigkeit alternativer Vorgehensweisen im Sinne der durch § 19b Abs. 2 UVPG vorgesehenen Alternativenprüfung ggf. mit Netzbezug und verkehrsträgerübergreifendem Ansatz berücksichtigt.

Zu derartigen oder neuen Entscheidungsstationen des BVWP können bspw. zählen (siehe auch):

a) Vorbereitung der Projekteinzelentscheidungen durch projektbezogene oder konzeptionelle Alternativenprüfungen in regionalen Teilnetzen (wie bereits zum BVWP 2003 durchgeführt, jedoch unsystematisch und undokumentiert);

b) Ermittlung und Festlegung von (bundesweiten) Korridoren bzw. Maßnahmenbündeln für den Güterfernverkehr (Straße, Schiene) zur Steuerung von Investitionen (z. B. im Zusammenhang mit dem Problemfeld Hafen-Hinterlandverkehr);

c) Ermittlung und Festlegung eines Fernstraßenvorrangnetzes nach Überprüfung von alternativen Netzen (zur vorrangigen Priorisierung der Investitionsmittel, zur Einschränkung des Meldeumfangs von Maßnahmen im Vorfeld der Projektmeldung).

Konkrete Planungsansätze zu diesen alternativen Entscheidungsstationen sind im BMVBS derzeit nicht in Arbeit. Allerdings existiert bspw. im Sinne der alternativen Entscheidungsstation b) ein laufendes Planungsprojekt für den Hafenstandort Hamburg und seine Hinterlandanbindung (AG: Port Authority HH).

Der Ansatz, dass das BMVBS ein Fernverkehrsvorrangnetz definiert (alternative Entscheidungsstation c), wird seitens der Föderalismuskommission II derzeit nicht weiter verfolgt. Zum weiteren Vorgehen im Umgang mit nicht mehr fernverkehrsrelevanten Strecken ist innerhalb des BMVBS noch keine abschließende Entscheidung gefallen.

Die Thematik möglicher Entscheidungsstationen des BVWP-Verfahrens, die strategische Ansatzpunkte für eine Qualifizierung des Plans durch die SUP darstellen können, wird vor allem in Kap. 5.3.3 weitergeführt.

3 Allgemeine und rechtliche Grundlagen der SUP

3.1 Rechtliche Grundlagen

3.1.1 Grundlagen der Durchführung der SUP allgemein

Aufgabe, Gegenstand und Inhalt sowie das Verfahren und die damit verbundenen Anforderungen einer SUP von Plänen und Programmen sind in den folgenden Vorschriften normiert.

Der allgemeine europarechtliche Rahmen zur Durchführung einer SUP von Plänen und Programmen wird vorgegeben durch die Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).[29]

Im Nationalen Recht ist die Verpflichtung zur und die Durchführung der SUP von Plänen und Programmen auf der Bundesebene – soweit für Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene relevant - im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, neugefasst zum 2. März 2010, als Neufassung bekannt gemacht am 24. Februar 2010, (UVPG)[30] geregelt. In Bezug auf die erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung sind insbesondere die damaligen Änderungen des UVPG durch Art. 1 des Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 9. Dezember 2006 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)[31] bedeutsam.

3.1.2 Besondere Grundlagen der SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene

Für die Durchführung der SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene wird der europarechtliche Rahmen ebenfalls durch die SUP-RL und die in ihr enthaltenen Regelungen für Pläne und Programme vorgegeben. Zusätzlich enthält das UVPG auf der nationalen Ebene mit § 19b UVPG eine ergänzende Vorschrift zur Durchführung der SUP in der Bundesverkehrswegeplanung. Diese ist lex specialis, also eine Spezialregelung zu den allgemeinen Regelungen des UVPG, soweit ihre Bestimmungen von diesen abweichen.[32] Das heißt, für die SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene gelten die allgemeinen Vorschriften des UVPG, soweit in § 19b UVPG keine abweichenden Regelungen getroffen sind. Der durch das europäische Recht vorgegebene Rahmen ist jedoch in jedem Falle zu beachten und einzuhalten.

---

[29] ABl. EU L 197 S. 30.

[30] BGBl. I S. 94 ff.

[31] BGBl. I S. 2819.

[32] So eindeutig die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 39 zu § 19b UVPG.

Die für die Durchführung einer SUP maßgebenden materiellrechtlichen Umweltanforderungen ergeben sich aus den einschlägigen europarechtlichen sowie bundesrechtlichen Vorschriften, da das UVPG selbst keine eigenständigen materiell-rechtlichen Vorschriften enthält. Wie in der UVP gilt auch in der SUP, dass die Umweltauswirkungen des Plans oder Programms nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu bewerten sind (§ 14 g Abs. 3 UVPG). Zudem legt § 14f Abs. 2 UVPG fest, dass sich Umfang und Detaillierungsgrad der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben nach den Rechtsvorschriften bestimmt, die für die Entscheidung über die Ausarbeitung, Annahme oder Änderung des Plans oder Programms maßgebend ist.

Der europarechtliche Rahmen für die Überprüfung auch von Plänen in Bezug auf das kohärente europäische ökologische Netz Natura 2000 wird einerseits durch die Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)[33] sowie durch die Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (VRL)[34] vorgegeben. Im Nationalen Recht ist auf der Ebene des Bundes die Verpflichtung zu der entsprechenden Überprüfung von Plänen und Programmen im Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, neugeregelt durch Gesetz vom 29. Juli 2009, (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)[35] vorgegeben.

Hinsichtlich der genannten Vorschriften zur Überprüfung von Plänen in Bezug auf das Netz Natura 2000 war bei der Aufstellung des BVWP 2003 rechtlich umstritten, ob der BVWP ein Plan im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ist und damit der Verträglichkeitsprüfung nach § 35 (jetzt § 36) i. V. m. § 34 BNatSchG unterfällt. Auch ein Expertenworkshop aus dem Jahr 2002 brachte insoweit keine eindeutigen Ergebnisse.[36] Im Ergebnis dessen wurde im Rahmen der sog. FFH-Verträglichkeitseinschätzung (FFH-VE) die Wahrscheinlichkeit erheblicher Beeinträchtigungen von Gebieten des Netzes Natura 2000 ermittelt, um jedenfalls die frühzeitige und angemessene Berücksichtigung möglicher Konflikte mit dem europäischen Naturschutz zu gewährleisten.[37]

Die vorgenannte Frage der Geltung des besonderen Prüfregimes nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL wird nach wie vor unterschiedlich beantwortet. Den normativen Einstieg bildet insoweit nunmehr § 36 S. 1 Nr. 2 BNatSchG unter notwendiger Anknüpfung an Art. 6 Abs. 3 FFH-RL. Dabei verwendet die FFH-RL den Begriff der „Pläne“, ohne diesen zu definieren, während § 10 Abs. 1 Nr. 12 des BNatSchG 2002 einen Definitionsansatz enthielt.

---

[33] ABl. EU L 206 S. 7.

[34] ABl. EU L 103 S. 1.

[35] BGBl. I S. 2542 ff.

[36] Siehe im Einzelnen PÖU und IPU 2003, S. 33/34.

[37] Siehe im einzelnen Seite 13 und 14 des BVWP 2003, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003 sowie die Begründung zum Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 15/1657, Seite 11 sowie Seite 21

Insoweit kann im Grundsatz maßgebend sein, dass der Plan (im Sinne einer spezifischen Ordnung eines Sachkomplexes) Steuerungsfunktion ausüben will. Soweit ein Plan danach Teil eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses ist und die Entscheidungsfreiheit der Folgestufen - sei es auch nur behördenintern – einschränkt, kann eine der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehende Bindungswirkung vorliegen.[38] Dem entspricht letztlich auch die Neuregelung in § 36 S. 1 Nr. 2 BNatSchG.[39] Diese Erwägung allein könnte dafür sprechen, jedenfalls auch den BVWP und die legislativen Bedarfspläne dem Prüfregime des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zu unterstellen. Eine förmliche Verabschiedung des Plans in Form einer Rechtsvorschrift (Gesetz, Verordnung oder Satzung) ist dabei nicht erforderlich. Pläne im vorgenannten Sinne können vielmehr auch solche ohne Normqualität sein.[40] Jedoch sind Pläne im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL gerade nicht auf ihre (generelle) Zulässigkeit zu überprüfen, sondern nur hinsichtlich ihres konkreten Beitrages zu den Gesamteinwirkungen auf ein Natura 2000-Schutzgebiet.[41] Letztlich stellte auch die Definition in § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG 2002 auf die Eignung der Pläne ab, ein (konkretes) Gebiet des Netzes Natura 2000 zu beeinträchtigen.

Dem gegenüber enthalten der BVWP und letztlich auch die Bedarfspläne als Investitionsrahmenpläne nur Festlegungen zur Verteilung bzw. Zuteilung von Investitionen für die einzelnen Verkehrsträger und für Verkehrsprojekte. Dabei handelt es sich um Prioritätsentscheidungen, inwieweit bestehende, künftige oder lediglich gewünschte Bedürfnisse nach bestimmten Kapazitäten eines Verkehrswegetyps befriedigt werden sollen und ob dies Vorrang vor anderen öffentlichen Interessen verdient.[42] Dabei schließt die Generalplanungsebene der Bundesverkehrswegeplanung mit der Entscheidung darüber ab, ob ein nach Netzverknüpfung, Ausbautyp und Investitionskosten beschriebenes Projekt planerisch weiterzuverfolgen ist und nachfolgende Schritte zu seiner Realisierung einzuleiten sind, also ein verkehrlichen Bedarf für ein Projekt vorhanden ist.[43] Ein konkreter Gebietsbezug im Sinne einer konkreten Standortzulassung, die ein bestimmtes Gebiet des Netzes Natura 2000 beeinträchtigen könnte, ist damit noch nicht verbunden. Denn auf der Ebene der Verkehrswegeplanung des Bundes wird noch keine Aussage über die konkrete räumliche Verortung eines Verkehrsprojektes getroffen. Damit wird – im Gegensatz zu anderen Plänen, wie z. B. Regionalplänen - gerade (noch) keine Standortentscheidung getroffen, die konkret geeignet wäre, ein bestimmtes Gebiet des Netzes Natura 2000 zu beeinträchtigen. Die bloße für die Planrechtfertigung bindende Festschreibung des verkehrlichen Bedarfs eines konkreten Projektes ist dazu ersichtlich noch nicht in der Lage. Damit sprechen im Ergebnis

---

[38] Siehe im einzelnen GASSNER/BENDOMIR-KAHLO/SCHMIDT-RÄNTSCH, BNatSchG, 2. Aufl., § 35 Rn. 7, siehe auch LORZ/MÜLLER/STÖCKEL, Naturschutzrecht, 2. Aufl., A 1 § 35 Rn. 3.

[39] Siehe dazu Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, BT-Drs. 278/09, S. 205, Begründung zu § 36.

[40] GASSNER/BENDOMIR-KAHLO/SCHMIDT-RÄNTSCH, BNatSchG, 2. Aufl., § 35 Rn. Rn. 4

[41] GASSNER/BENDOMIR-KAHLO/SCHMIDT-RÄNTSCH, BNatSchG, 2. Aufl., § 35 Rn. 5.

[42] LEWIN 2003, S. 48.

[43] Entwurf zum Fünften Gesetz zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 15/1657, Seite 12 und Seite 13

weiterhin maßgebende Argumente dafür, auch nach dem Sinn und Zweck der Vorschriften zum Schutz des ökologischen Netzes Natura 2000, nämlich dem konkreten Gebietsschutz, die Verkehrswegeplanungen des Bundes, einschließlich BVWP und Bedarfspläne, nicht der Pflicht einer förmlichen Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bzw. § 36 i. V. m. § 34 BNatSchG zu unterstellen. Statt dessen sollten die entsprechenden materiellen naturschutzrechtlichen Zielvorgaben - der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung angemessen - in die Bewertung der potenziellen erheblichen Auswirkungen im Rahmen der SUP als Teil des Schutzgutes Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt eingebunden werden.

3.2 Pflicht zur Durchführung der SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene

Gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. mit Nummer 1.1 der Anlage 3 zum UVPG sind „Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes“ obligatorisch, d. h. ohne weitere Bedingung oder Einschränkung SUP-pflichtig. Diese allgemeine Grundregelung wird ergänzt durch § 19b Abs. 1 UVPG. Danach ist bei Bedarfsplänen nach Nummer 1.1 der Anlage 3 zum UVPG eine SUP nur für solche erheblichen Umweltauswirkungen erforderlich, die nicht bereits Gegenstand einer SUP im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von anderen Plänen und Programmen nach Nummer 1.1 der Anlage 3 waren. Damit geht das UVPG davon aus, dass auf Bundesebene regelmäßig eine mehrstufige Planung erfolgt. Im Anschluss an eine kontroverse wissenschaftliche Diskussion[44] hat der Gesetzgeber damit entschieden bzw. klargestellt, dass auch der BVWP als Vorstufe der Bedarfspläne der Pflicht zur Durchführung einer SUP unterfällt. Mit dem Wortlaut des Gesetzes und unter Berücksichtigung der Erwägungen des Gesetzgebers unterfallen der BVWP und die Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes der Pflicht zur Durchführung einer SUP.[45]

Den Begriff der „Verkehrswegeplanung“ verwendet der Gesetzgeber bewusst als offenen Begriff, um auch künftigen Entwicklungen und neuen Instrumenten Rechnung tragen zu können. Verkehrswegeplanungen in diesem Sinne umfassen daher neben dem BVWP auch vergleichbare verkehrsträgerübergreifende Pläne und Programme auf der Bundesebene, welche Grundlage für Neu- und Ausbauvorhaben im Verkehrssektor sind. Als ausdrückliche Beispiele werden in der Gesetzesbegründung insoweit Anti-Stau-Programme sowie die Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes genannt. Voraussetzung für die Einordnung weiterer Pläne oder Programme unter den Begriff der Verkehrswegeplanung ist, dass es sich um eine Planung des Bundes handelt, die die Merkmale des § 2 Abs. 5

[44] siehe insoweit nur HÜNNEKENS, in: HOPPE, UVPG, § 19b Rn. 1 ff

[45] Siehe dazu die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 1 UVPG.

UVPG erfüllt.[46] Notwendig sind somit bundesrechtlich vorgesehene Pläne und Programme, zu deren Ausarbeitung, Annahme oder Änderung eine Behörde durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verpflichtet ist.

3.3 Wesen und Gegenstand einer SUP

3.3.1 Grundaufgabe: Steuerung des Verfahrens zur Aufbereitung des umweltrelevanten Entscheidungsmaterials

Der Entwurf für eine SUP-RL vom Dezember 1996 stützte sich auf eine von der Europäischen Kommission beauftragte Studie. Danach kam eine erstmalige Prüfung der Umweltauswirkungen auf der Projektebene zum Teil zu spät und ließ Alternativenprüfungen sowohl für das Projekt als auch für seinen Standort oder seine Ausführung außer Betracht, da die Planung auf dieser Ebene für eine effektive Umweltprüfung bereits zu weit konkretisiert war.[47] Dementsprechend besteht das Ziel gemäß Art. 1 der SUP-RL darin, sicherzustellen, dass Umwelterwägungen bereits **frühzeitig** bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen **einbezogen** werden. Dazu sollen potenzielle Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme auf die Umwelt gemäß § 1 UVPG frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden.

Die aus dieser Umweltprüfung resultierenden Ergebnisse sind im Anschluss bei der Entscheidungsfindung **zu berücksichtigen**. Nach der SUP-RL sollen die potentiellen Auswirkungen auf die Umwelt bereits bei und während der Ausarbeitung von Plänen und Programmen bzw. während ihrer nachfolgenden Überprüfung im Aufstellungsverfahren und damit frühzeitig ermittelt und so früh wie möglich berücksichtigt werden. Dies folgt insbesondere aus den Erwägungsgründen 4 und 15 der SUP-RL und ist in § 1 Nr. 1 und Nr. 2 UVPG ausdrücklich normiert.

Insoweit ist aber zu beachten, dass die SUP-RL, ebenso wie auch bereits die UVP-RL ein reines **Verfahrenselement** darstellt.[48] Dies wird im Erwägungsgrund 9 der SUP-RL ausdrücklich klargestellt. Die SUP-RL enthält keine materiellen Umweltvorgaben, sondern ausschließlich Anforderungen an das Verfahren zur Aufstellung des betreffenden Plans bzw. Programms. Dies gilt ausdrücklich auch für die vorgenannte Berücksichtigungspflicht im Sin-

[46] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3.

[47] Siehe im Einzelnen KMENT, in: HOPPE, UVPG, Vorb. Rn. 18.

[48] Siehe auch KMENT, a. a. O., Rn. 21.

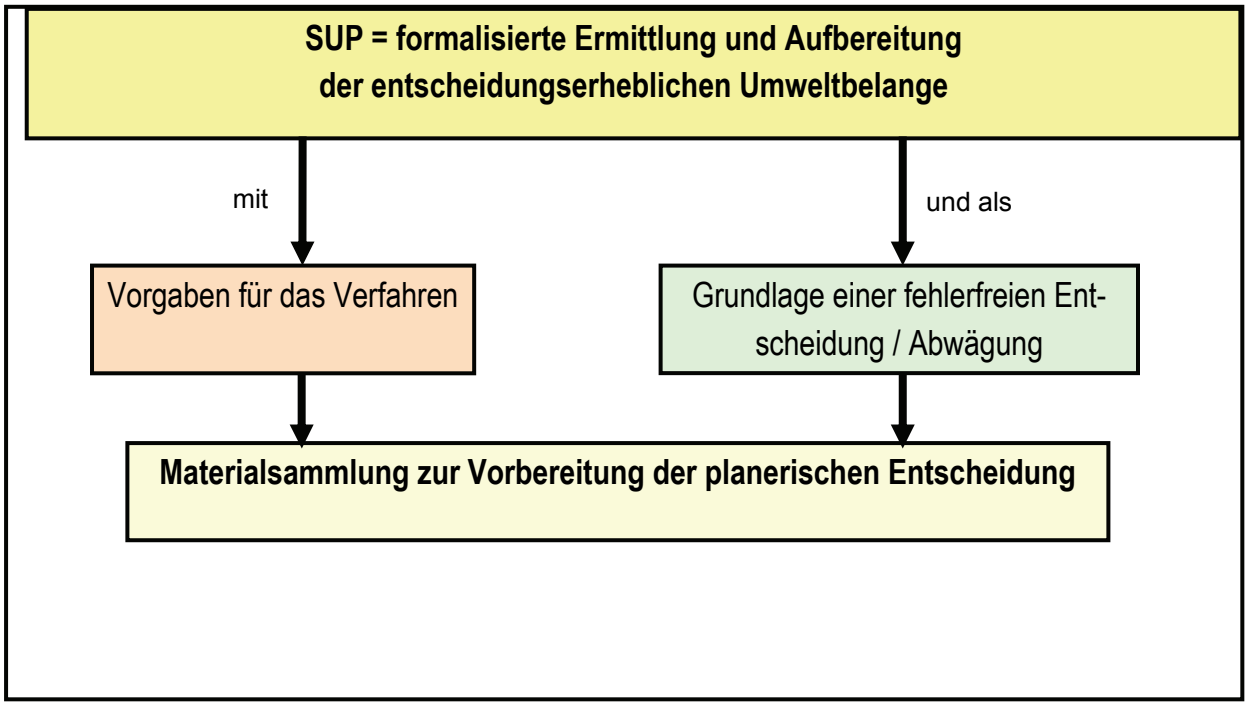
ne des Art. 8 SUP-RL. Materielle Vorgaben, wie die einzelnen entscheidungserheblichen Faktoren zu berücksichtigen sind, enthält Art. 8 SUP-RL dagegen nicht.[49]

Maßgebend für die konkrete inhaltliche Wertung und Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung sind somit die jeweiligen Vorschriften des materiellen Umweltrechts und ihre Einbindung in den Prozess der Entscheidungsfindung bei der Aufstellung von Plänen oder Programmen. Damit ist hier unmittelbar die Vorbereitung und Durchführung der **Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange** als Grundlage planerischer Entscheidungen angesprochen. Insoweit liegt unbestritten auf der Hand, dass relevante Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt Teil der öffentlichen Belange sind, die in die planerische Abwägung einzustellen und ihrem Gewicht entsprechend zu berücksichtigen sind. Dies folgt bereits aus den allgemein anerkannten Grundsätzen und Anforderungen an eine fehlerfreie Abwägung.

Das entsprechende Entscheidungsmaterial in Form der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der relevanten Auswirkungen auf die Umwelt wäre somit bereits deshalb und auch ohne die Vorschriften der SUP-RL oder des UVPG zu ermitteln. Damit stellt die Durchführung der SUP und die Dokumentation ihrer Ergebnisse im Umweltbericht gemäß der SUP-RL und ihre Umsetzung im UVPG letztlich (nur) eine verfahrensseitig **qualifizierte und formalisierte Materialsammlung** in Bezug auf relevante Umweltbelange dar. Es handelt sich insoweit nicht um zusätzliche (inhaltliche) Anforderungen an die Entscheidung, sondern um eine besondere formalisierte und systematische Strukturierung des Vorganges der Sammlung und Aufbereitung bzw. Bewertung des umweltrelevanten Abwägungsmaterials, verbunden mit einer ausdrücklichen Verpflichtung zu einer eigenständigen Dokumentation und verfahrensmäßigen Sonderbehandlung.[50] Gegenstand dieser Aufbereitung ist dabei die Prüfung der Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms auf ihre Entscheidungserheblichkeit.

[49] Siehe dazu im Einzelnen nur KMENT, a. a. O., Rn. 31.

[50] Siehe insoweit zu den vergleichbaren Vorschriften zur Durchführung einer Umweltprüfung auf der Ebene der Bauleitplanung KRAUTZBERGER, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BauGB, § 2 Rn. 191 und 202 sowie auch die Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau), BT-Drs. 15/2250, S. 42 zu Nr. 4, Buchst. c und S.35, Ziffer VI., 1.



Tab. 3-1: Übersicht zu Aufgabe und Funktion der SUP

3.3.2 Verfahrensrechtliche Stellung der SUP

An die Einordnung der SUP als Verfahrenselement knüpft § 2 Abs. 4 S. 1 UVPG unmittelbar an und stellt klar, dass die SUP ein **unselbständiger Teil behördlicher Verfahren** zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen ist. Sie ist damit in das jeweilige Planaufstellungs- oder Änderungsverfahren zu integrieren. Die erforderlichen Verfahrensschritte werden im Rahmen der jeweiligen Verfahren zur Aufstellung oder Änderung der Pläne oder Programme durchgeführt.[51]

Damit steht auch fest, dass die zuständige Behörde zur Durchführung der SUP diejenige Behörde ist, die nach dem jeweiligen Recht mit der Durchführung des Verfahrens zur Aufstellung oder Änderung des SUP-pflichtigen Plans oder Programms beauftragt ist.[52] Damit sind Planungsträger und prüfende Stelle identisch.

[51] Siehe APPOLD, in: HOPPE, UVPG, § 2 Rn. 97.

[52] Siehe KMENT, a. a. O. § 14g Rn. 9.

3.3.3 Gegenstand und Funktion des Umweltberichts

Die angesprochene **Dokumentationsaufgabe und Dokumentationspflicht** im Rahmen der SUP werden im Wesentlichen durch den erforderlichen Umweltbericht sowie gegebenenfalls zu erstellende ergänzende Dokumente im Zusammenhang mit der Überprüfung des Umweltberichts nach der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt. Diese Dokumentation bezieht sich zum Einen auf die Einhaltung der verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Anforderungen an die Umweltprüfung. Anknüpfend daran enthält der Umweltbericht zum Anderen das konkrete Ergebnis der durchgeführten inhaltlichen Prüfung, also die Aufbereitung und Einschätzung der potenziellen entscheidungserheblichen Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt. So sind im Umweltbericht die Umweltauswirkungen eines Plans bzw. Programms einschließlich vernünftiger Alternativen zu beschreiben und anhand von geltenden Zielen des Umweltschutzes zu bewerten. Darüber hinaus bestehen weitere Dokumentationspflichten, die mit der Darstellung der Umweltauswirkungen in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang stehen: Darstellung des derzeitigen Umweltzustands, Entwicklung des Umweltzustandes ohne Durchführung des Plans oder Programms, Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich von Umweltauswirkungen, Überwachungsmaßnahmen usw.. Der insoweit erforderliche konkrete Mindestinhalt des Umweltberichts wird in Umsetzung des Anhang I zu Art. 5 des SUP-RL durch § 14 g Abs. 2 UVPG vorgegeben.

Jedoch handelt es sich bei dem Umweltbericht **nicht um das Abschlussdokument** einer SUP. Der Umweltbericht ist gemäß § 14 g Abs. 1 UVPG vielmehr frühzeitig zu erstellen, denn er bildet die Grundlage für das weitere Verfahren. Er ist daher insbesondere zusammen mit dem Planentwurf den Behörden und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.[53]

Im Anschluss an die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht gemäß § 14 k Abs. 1 UVPG unter Berücksichtigung der im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung übermittelten Stellungnahmen und Äußerungen vor der Entscheidung über den Plan zu **überprüfen**. Das Ergebnis der Überprüfung muss ebenfalls dokumentiert werden. Dies ist durch das UVPG zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, folgt jedoch aus § 14 k Abs. 2 UVPG. Danach ist auch das Ergebnis der Überprüfung des Umweltberichts im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen. Es ist somit ebenfalls eine maßgebende Entscheidungsgrundlage, die bereits für eine inhaltliche Aufbereitung vor der Entscheidung dokumentiert werden sollte. Darüber hinaus können der Nachweis einer fehlerfreien Abwägung und die in Bezug auf Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene gebotene Transparenz der Entscheidung letztlich nur über eine entsprechende zusätzliche Dokumentation der Überprüfung des Umweltberichts gewährleistet werden. Die Erarbeitung eines neuen Umweltberichts ist dafür nicht erforderlich. Jedoch tritt die Überprüfung nach

[53] Siehe dazu nur KMENT, in: HOPPE, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 26.

§ 14 k UVPG als eigenständiger Bewertungsschritt neben den Umweltbericht und ergänzt diesen.[54]

Im Gegensatz zu § 2a S. 3 BauGB oder zu Regelungen in verschiedenen Landesplanungsgesetzen ist weder in der SUP-RL noch im UVPG ausdrücklich vorgeschrieben, dass der Umweltbericht unmittelbarer Teil der Begründung des Plans oder Programms sein müsse. Dies wird durch die SUP-RL oder das UVPG aber auch nicht verboten. Damit besteht die Option, den Umweltbericht als eigenständiges, von der Planbegründung getrenntes Dokument zu verfassen, oder diesen in die Planbegründung zu integrieren. Erfolgt eine Integration, muss der Umweltbericht jedoch einen eigenen gesonderten Teil der Begründung bilden, um den Zweck und die Erfüllung der Aufgabenstellung des Umweltberichts nicht zu gefährden.[55]

Die im Anhang I zu Art. 5 Abs. 1 SUP-RL bzw. in § 14 g Abs. 2 UVPG vorgegebenen Angaben des Umweltberichts sind notwendige Inhaltspunkte. Demgegenüber muss sich die Gliederung des konkret zu erstellenden Umweltberichts nicht exakt an die in den genannten Vorschriften enthaltene Struktur und Reihenfolge der einzelnen Punkte halten.[56] Die Gliederung kann somit im Rahmen der Zweckmäßigkeit und Übersichtlichkeit sowie unter Einhaltung der maßgebenden fachlichen und rechtlichen Vorgaben variiert werden.

3.3.4 Materielle Umweltprüfung im Rahmen der SUP

Die Vorschriften der SUP-RL sowie des UVPG zur SUP enthalten, wie ausgeführt, im Wesentlichen den verfahrensrechtlichen und instrumentellen Rahmen für die Durchführung der inhaltlichen Umweltprüfung, jedoch - abgesehen von der letztlich selbstverständlichen Aufzählung der zu betrachtenden Schutzgüter in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG - keine konkreten inhaltlichen bzw. materiellen Anforderungen oder Vorgaben, insbesondere keine Umweltziele oder Bewertungsmaßstäbe.

Die konkrete inhaltliche Prüfung und Beurteilung der potentiellen Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt muss sich somit auf die jeweils einschlägigen und anwendbaren Vorschriften des materiellen Umweltrechts stützen. Damit ist im Rahmen der SUP auf der Grundlage der einschlägigen und anwendbaren materiellen Umweltvorschriften eine konkrete inhaltliche Prüfung der Auswirkungen des Plans oder Programms vorzunehmen, die im Kern aus der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen nach Maßgabe der geltenden Gesetze besteht. Dies wird in § 2 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 2 sowie § 14 g Abs. 1 und Abs. 3 UVPG ausdrücklich klargestellt.

---

[54] Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/3441, S. 34, zu § 14k UVPG.

[55] Siehe insoweit nur KMENT, a.a.O., § 14g Rn. 94 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14g Rn. 35.

[56] KMENT, a.a.O., § 14g Rn. 93; PETERS/ BALLA, a. a. O., § 14g Rn. 35.

Für darauf aufbauende planerische Entscheidungen kommt es zudem darauf an, ob und in welcher Weise bzw. mit welcher Wirkung die anwendbaren materiellen Umweltanforderungen in die planerische Entscheidung einzubeziehen sind. So ist es z. B. nicht möglich, sich im Rahmen der Abwägung über zwingende Verbote hinwegzusetzen, die entweder dem Plan oder Programm unmittelbar entgegenstehen oder der späteren Planverwirklichung erkennbare unüberwindbare Hindernisse entgegensetzen.

3.3.4.1 Ermittlung und Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen

Mit der Ermittlung und Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen hat die Prüfung und Zusammenstellung der entscheidungsrelevanten Angaben und Informationen über den Plan oder das Programm und ihrer Auswirkungen auf die Umwelt zu erfolgen. Die Ermittlung erfolgt durch die planaufstellende Behörde, die sich dazu im Rahmen der geltenden Vorschriften des Sachverstandes anderer Behörden bedienen kann und die Ergebnisse der jeweils vorgeschriebenen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung einbeziehen muss. Es ist auch möglich, zur Durchführung der Umweltprüfung und Bearbeitung des Umweltberichts die Unterstützung durch externe Sachverständige und Gutachter heranzuziehen.

Kernaufgabe der Ermittlung und Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ist die systematische Aufarbeitung, Strukturierung und Zusammenstellung aller für die nachfolgende Bewertung erforderlichen bzw. erheblichen sachlichen und fachlichen Angaben und Grundlagen. Es ist eine Risikoprognose im Sinne einer **Risikoabschätzung** zu erstellen. Gegenstand dessen ist die fachliche Beurteilung, ob und inwieweit die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG, einschließlich der Wechselwirkungen zwischen diesen, mit der Durchführung des Plans oder des Programms beeinflusst werden. Auf der Grundlage der relevanten tatsächlichen Fakten und Geschehensabläufe sind somit die Eintrittswahrscheinlichkeiten bestimmter Umweltauswirkungen und daraus ggf. resultierender Schäden zu ermitteln.

3.3.4.2 Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen

Die Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ist neben § 14 g Abs. 1 ausdrücklich in § 14 g Abs. 3 UVPG geregelt. Danach bewertet die zuständige Behörde im Umweltbericht vorläufig die Umweltauswirkungen des Plans oder Programms im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze, also der maßgebenden Umweltanforderungen des materiellen Umweltfachrechts. Diese Bewertung ist zwar plan- bzw. programmbezogen durchzuführen, entspricht aber in struktureller Hinsicht der bereits bekannten Bewertung nach § 12 UVPG im Rahmen einer UVP. Dies ist allgemein

anerkannt und wird auch in der Begründung des Gesetzentwurfes zur Umsetzung der SUP-RL vom 29. Juni 2004 ausdrücklich bestätigt.[57]

Grundlage und Gegenstand der Bewertung ist das Ergebnis der Risikoabschätzung aus der Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen. Insoweit besteht die Aufgabe der Bewertung darin, die Entscheidungserheblichkeit der festgestellten potenziellen Umweltauswirkungen anhand der einschlägigen und anwendbaren Umweltanforderungen in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Ziel einer wirksamen Umweltvorsorge zu überprüfen und festzustellen.

Entsprechend der Definition in Ziffer 0.6.1.1 der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV)[58] ist Bewertung in diesem Sinne die Auslegung und Anwendung der umweltbezogenen Tatbestandsmerkmale der einschlägigen Fachgesetze (gesetzliche Umweltanforderungen) auf den entscheidungserheblichen Sachverhalt. Es handelt sich somit um eine **gesetzesgebundene Bewertung**, die sich notwendig auf fachliche Elemente stützt.[59] Die maßgebenden Bewertungsmaßstäbe der umweltbezogenen Ziele und Grundsätze der einschlägigen Fachgesetze sind zusammen mit ergänzenden fachlichen Bewertungskriterien anzuwenden. Als maßgebende Bewertungsmaßstäbe bzw. Bewertungskriterien kommen insoweit im Grundsatz in Betracht:

- die gesetzlichen Maßstäbe/Umweltanforderungen unmittelbar aus den Regelungen sowie abgeleitet aus den Zielstellungen und Belangen der Fachgesetze,
- bestehende Konkretisierungen der Gesetze durch untergesetzliche normative Maßstäbe, insbesondere Grenzwerte (Ziff. 0.6.1.2 der UVPVwV),
- die Anwendung allgemeingültiger fachlicher Orientierungshilfen (Ziff. 0.6.1.2 der UVPVwV) und
- die Anwendung des bekannten Fachwissens im Einzelfall (Ziff. 0.6.1.2 der UVPVwV).

[57] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 33, zu § 14g Abs. 3. Siehe auch KMENT, a. a. O., § 14g, Rn. 74.

[58] Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 18. September 1995, GMBl. S. 671.

[59] Dazu nur KMENT a. a. O., § 14g Rn. 79 ff; PETERS/BALLA, a. a. O., § 14g Rn. 28 und 29 sowie § 12 Rn. 4 ff und Rn. 11.

4 Integration der Verfahrensschritte der SUP in das Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung

4.1 Rechtliche Vorgaben und generelle Konsequenzen für die Aufstellung von Verkehrswegeplänen auf der Bundesebene

Die Verfahrensvorschriften der SUP-RL und des UVPG umfassen besondere, auf die Durchführung einer Umweltprüfung auf der Planebene bezogene Verfahrensschritte. Aus dem Vorrang und der Wirkung der SUP-RL folgt damit die Verpflichtung, die nationalen Verfahren zur Aufstellung der betroffenen Pläne und Programme anzupassen und die speziellen SUP-Verfahrensschritte darin zu integrieren. Dem entspricht im Ergebnis § 14e UVPG, wonach unbeschadet des § 19a UVPG die Vorschriften über die Verfahrensschritte der SUP Anwendung finden, soweit Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder die SUP nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen dem UVPG nicht entsprechen.

Maßgebende Vorschriften im vorgenannten Sinne sind insbesondere Art. 6 (Konsultationen) und Art. 7 (grenzüberschreitende Konsultationen) sowie Art. 8 (Entscheidungsfindung) und Art. 9 SUP-RL (Bekanntgabe der Entscheidung). Diese wurden in den §§ 14 h ff. des UVPG umgesetzt.

Aus dem Vorrang und der Wirkung des europäischen Rechts sowie unmittelbar aus Art. 4 Abs. 2 SUP-RL und § 14e UVPG folgt im Ergebnis, dass die maßgebenden Verfahrensschritte zur Durchführung einer SUP auch in solche Aufstellungsverfahren für Pläne oder Programme integriert werden müssen, die nach nationalem Recht nicht ausdrücklich geregelt sind. Das bedeutet, selbst wenn nach nationalem Recht für die Aufstellung eines Plans oder Programms (noch) keine verbindlichen Verfahrensschritte bestehen, müssen in diesen Verfahren nunmehr jedenfalls die durch die SUP-RL und das UVPG vorgegebenen Verfahrensanforderungen erfüllt und ein entsprechendes Verfahren geregelt werden. Denn diese Verfahrensanforderungen sind kraft ihrer Anordnung in der SUP-RL und dem UVPG bindend, sodass eine Nichteinhaltung zwangsläufig zu Verfahrensfehlern führen kann.

Diese rechtliche Ausgangssituation hat damit auch erhebliche Konsequenzen für das künftige Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung. Dies gilt sowohl für den BVWP selbst als auch für die Bedarfspläne. So kann der BVWP zwar weiterhin als Administrativplan angesehen werden, jedoch beschränkt sich die mangels gesetzlicher Vorschriften insoweit bestehende Gestaltungsfreiheit künftig lediglich auf die Frage, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Inhalten ein BVWP aufgestellt werden soll oder nicht. Dagegen sind mit den vorgenannten Vorschriften der SUP-RL und des UVPG nunmehr z. T. verbindliche Vorgaben für das künftige Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung aufgestellt, die zwingend einzuhalten sind. Diese Bindungswirkung wird lediglich durch § 19b Abs. 3 UVPG dahingehend gelockert, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, Einzelfragen der Durchführung und damit des Verfahrens der SUP in einer Rechtsverordnung selbst zu regeln. Die in der Gesetzesbegründung zum SUPG insoweit angenommene Befugnis, von den Vorgaben des UVPG abzuweichen, wird einerseits durch den Wortlaut des § 19b Abs. 3 UVPG selbst und

zum Zweiten dadurch relativiert, dass jedenfalls die Anforderungen der SUP-RL zwingend einzuhalten sind.[60] Damit ergibt sich aus § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 19b Abs. 1 UVPG einerseits eine materielle Pflicht zur Prüfung von Umweltaspekten auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung, die mit den Regelungen in § 4 S. 1 FStrAbG bzw. § 3 Abs. 2 BSWAG korrespondiert (siehe im Einzelnen nachfolgend Kap. 5.2.6). Zum Zweiten werden sowohl die Aufstellung des BVWP als auch der Bedarfspläne zugleich den vorgenannten Vorschriften und damit den durch die SUP-RL vorgegebenen Verfahrensschritten und Verfahrensanforderungen und ihrer Umsetzung im UVPG unterworfen.

Damit sind i. E. nunmehr ein **Verfahren und konkrete Verfahrensschritte** vorgegeben, die in das bisherige weitgehend „freie" Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung integriert und dort umgesetzt werden müssen. Soweit dies nicht erfolgt oder einzelne Verfahrensschritte nicht vollständig umgesetzt werden, setzt dies sowohl den BVWP als auch die Bedarfspläne dem Einwand des Verstoßes gegen die europarechtlichen Vorgaben sowie ggf. nationale Gesetze aus.

Besonders zu beachten sind damit künftig die **Transparenz- und Beteiligungsanforderungen** der SUP-RL und ihrer Umsetzung im UVPG. Danach sind der Umweltbericht und der Entwurf des Plans oder Programms (also alle maßgebenden planerischen Festsetzungen) der Öffentlichkeit mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zugänglich zu machen. Der Öffentlichkeit, die ein Interesse im Sinne der SUP-RL hat, soll dadurch die Möglichkeit gegeben werden, zu dem gesamten Planentwurf Stellung zu nehmen. Diese Anforderung der SUP-RL wird durch das UVPG ausdrücklich umgesetzt und gerade nicht zur Disposition gestellt.[61] Denn eine Zielsetzung des UVPG besteht auch darin, die Öffentlichkeit frühzeitig an Planungsprozessen zu beteiligen.[62] Auch § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG ermöglicht es lediglich, die entsprechenden Grundvorgaben der SUP-RL und des UVPG auszugestalten, jedoch nicht, sie zur Disposition zu stellen.

4.2 Verfahrensschritte zur Durchführung einer SUP

Zur Durchführung der SUP sind gemäß der SUP-RL in der Umsetzung durch das UVPG die folgenden maßgebenden Verfahrensschritte in der angegebenen grundsätzlichen chronologischen Reihenfolge durchzuführen und abzuarbeiten:

---

[60] Siehe insoweit ausdrücklich Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/3441, S. 39, zu § 19b Abs. 2, dem heutigen § 19b Abs. 3 UVPG

[61] Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/3441, S. 40 zu § 19b Abs. 2 Nr. 3 UVPG.

[62] Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss) zu den Entwürfen für ein Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/4540, S. 3.

Behördenbeteiligung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens der SUP sowie des Umfanges und Detaillierungsgrades des Umweltberichts - Art. 5 Abs. 4 SUP-RL sowie § 14f Abs. 4 UVPG;

Festlegung des Untersuchungsrahmens der SUP sowie von Umfang und Detaillierungsgrad der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben[63] - Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2 SUP-RL sowie § 14f Abs. 1 UVPG;

Erarbeitung Plan-/Programmentwurf und Umweltbericht mit Dokumentation und Darstellung der durchgeführten Prüfungen und Basis des weiteren Verfahrens – Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 SUP-RL sowie § 14g Abs. 1 ff UVPG – insbesondere:

- Erarbeitung eines konkreten Plankonzeptes und des Plan- bzw. Programmentwurfes
- darauf bezogene Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen
- Bewertung der Umweltauswirkungen und
- nachfolgend (frühzeitige) Berücksichtigung bereits während der Planaufstellung;

Konsultationen, Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit, ggf., grenzüberschreitend zum Plan-/Programmentwurf und zum Umweltbericht unter Beifügung ggf. weiterer zweckmäßiger Unterlagen – Art. 6 und Art. 7 SUP-RL sowie § 14h, § 14i und § 14j UVPG;

Überprüfung des Umweltberichts unter Berücksichtigung der abgegebenen Anregungen und Stellungnahmen – Art. 8 SUP-RL sowie § 14k Abs. 1 UVPG;

Beschluss über den Plan oder das Programm unter Berücksichtigung des Umweltberichts, der Ergebnisse der Konsultationen sowie der Überprüfung des Umweltberichts – Art. 8 SUP-RL sowie § 14k Abs. 2 UVPG;

Öffentliche Bekanntmachung der Entscheidung über die Annahme des Plans oder des Programms und Information über die Einbeziehung und Berücksichtigung von Umwelterwägungen, die maßgebenden Gründe für die Annahme des Plans oder Programms und die vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen – Art. 9 SUP-RL sowie § 14l UVPG;

Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans ergeben, um gegebenenfalls geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können – Art. 10 SUP-RL sowie § 14m UVPG.

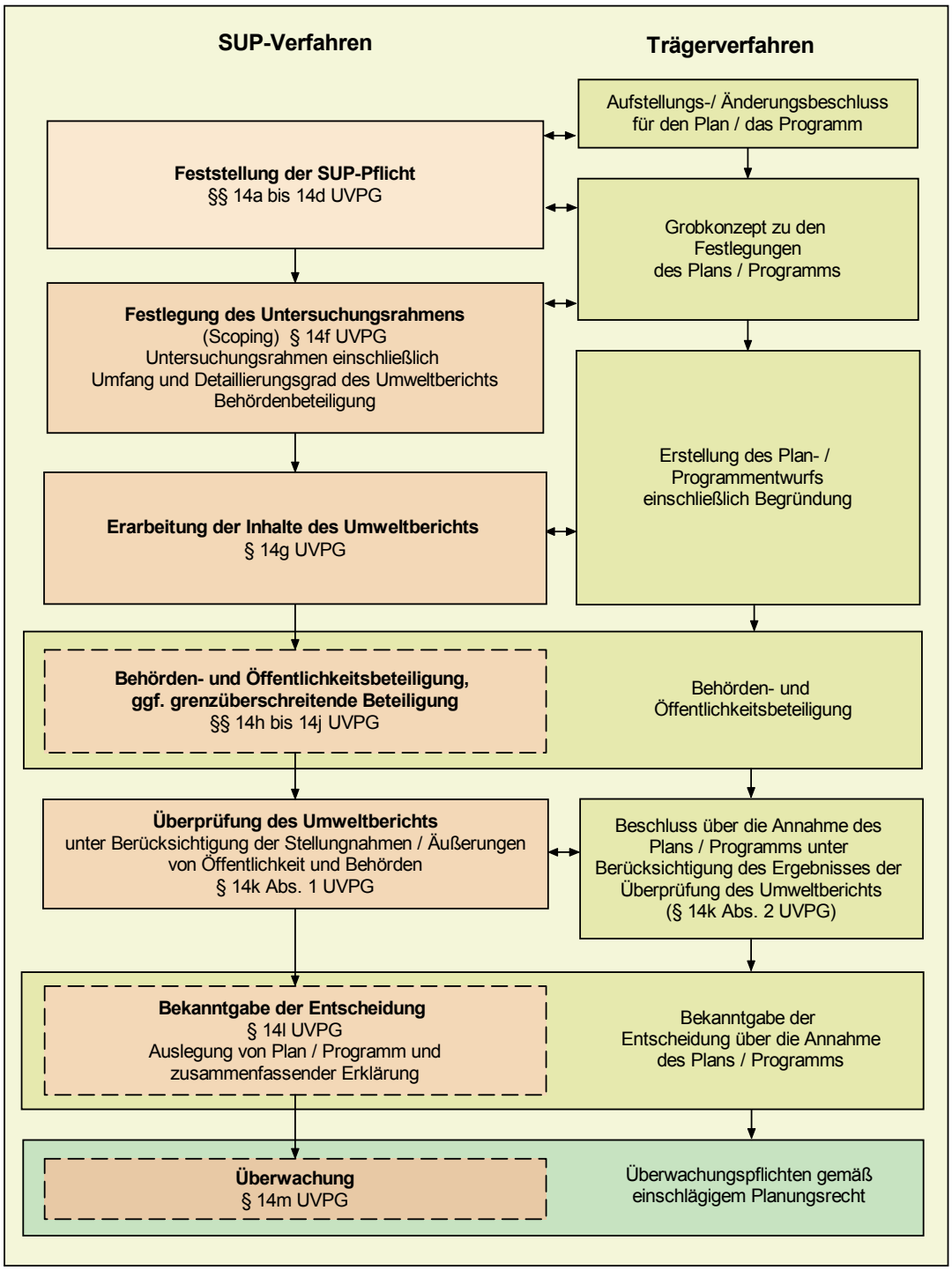
Die nachfolgende Abbildung zeigt die Abfolge der SUP-Verfahrensschritte noch einmal als Grafik in Verbindung mit der Einbindung in einen idealtypischen Ablauf eines Planauf-

[63] In der Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f UVPG wird die Bestimmung des Untersuchungsrahmens der SUP als „Scoping“ bezeichnet.

stellungsverfahrens gemäß eines aktuellen Leitfadens zur SUP des Umweltbundesamtes.[64] Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Verfahrensschritt zur Feststellung der SUP-Pflicht für den BVWP keine Bedeutung hat, da grundsätzlich gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG von einer SUP-Pflicht für den BVWP ausgegangen werden kann.

[64] Siehe UBA 2008.

Tab. 4-1: Verfahrensschritte der SUP und ihre Einbindung in ein idealtypisches Planaufstellungsverfahren (aus UBA 2008)



4.3 Gegenüberstellung des Verfahrensablaufs zum BVWP 2003 und der erforderlichen Verfahrensschritte einer SUP

Als Grundlage für eine Verfahrensempfehlung zu einem neuen BVWP 20XX mit integrierter SUP können die im vorhergehenden Kap. 4.2 dargestellten notwendigen Verfahrensschritte der SUP den bereits in Kap. 2.2 und der dortigen Tab. 2-2 dargestellten Verfahrensschritten der bisherigen Verkehrswegeplanung auf Bundesebene zugeordnet bzw. gegenübergestellt werden. Dabei wird im Schwerpunkt das bekannte Aufstellungsverfahren zum BVWP 2003 berücksichtigt, da die SUP möglichst vollständig in diesem Verfahren geleistet werden soll. Im Ergebnis kann aus der Gegenüberstellung der Bedarf zur Modifizierung des Verfahrens abgeleitet werden. Die Verfahrensschritte der SUP, denen nicht schon bereits ein Verfahrensschritt zum BVWP 2003 korrespondiert, müssen zusätzlich in den Verfahrensablauf integriert werden (siehe Tab. 4-2).

Bei der tabellarischen Darstellung ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Verfahrensschritte teilweise auch parallel ablaufen können. Dies betrifft etwa die Projektmeldung, die Verkehrsprognose und die Überprüfung der Verkehrsnetze im Sinne einer Defizitanalyse.

Im Verhältnis zwischen Bedarfsplanüberprüfung und BVWP-Aufstellung ist zu berücksichtigen, dass eine Bedarfsplanüberprüfung auch mit dem Ergebnis enden kann, dass lediglich marginale Anpassungen der Bedarfspläne notwendig sind, was die Neuaufstellung eines BVWP entbehrlich macht.

In Bezug auf die Umsetzung der Schritte des Verfahrensablaufes zum BVWP 2003 ist für die Integration einer SUP vor allem maßgebend, dass bisher der zunächst erstellte „BVWP-Referentenentwurf“ und der „BVWP-Kabinettsbeschluss“ zwar in ihren Aussagen relativ eng beieinander lagen, dennoch kurzfristige erhebliche Veränderungen der Zuordnung von Vorhaben in den Vordringlichen Bedarf erfolgten. Solche Änderungen können nunmehr, wenn sie erst nach der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 14h und § 14i UVPG stattfinden, je nach Umfang der Planänderungen ggf. eine Wiederholung oder Ergänzung der Beteiligung notwendig machen (siehe dazu weitergehend Kap. 9.3.10).

Tab. 4-2: Gegenüberstellung der Verfahrensschritte der bisherigen Verkehrswegeplanung auf Bundesebene und der SUP-Verfahrensschritte (eigentliche BVWP-Verfahrensschritte in hellgrün dargestellt)

Bisheriges Verfahren Verkehrswegeplanung auf Bundesebene	SUP-Verfahrensschritte
Szenarien/Prognosen der Verkehrsentwicklung als vorgelagerte Vorbereitung und Grundlagenermittlung	
Bedarfsplanüberprüfung	
Entscheidung zur Aufstellung / Überarbeitung des BVWP	
Modernisierung der Bewertungsmethodik (insb. NKA, URE u.a.)	**Festlegung des Untersuchungsrahmens** (unter Beteiligung berührter Behörden)
Überprüfung der Verkehrsnetze, Projektanmeldungen, Projektdefinitionen	**Erarbeitung des Umweltberichtes** einschl.: - Alternativenauswahl und -prüfung - Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren - Gesamtplanauswirkungen
Bewertung der Projekte, Nachweis der Bauwürdigkeit für alle Verkehrsträger	
Festlegung der Dringlichkeit (Bedarfszuordnung der Projekte) unter Berücksichtigung des Finanzrahmens	
Fertigstellung des BVWP-Referentenentwurfs durch BMVBS	
Abstimmung und Anhörung Ressorts / Länder / Verbände	**Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung** (ggf. einschl. grenzüberschreitender Beteiligung)
	Überprüfung des Umweltberichtes
Kabinettssbeschluss zum BVWP	
	Zusammenfassende Erklärung und Bekanntgabe der Entscheidung
Gesetzgebungsverfahren zu den Ausbaugesetzen (Bedarfspläne Straße / Schiene)	ggf. ergänzende Durchführung einer SUP für Planänderungen
Erneute Bedarfsplanüberprüfung	**Überwachung**

4.4 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

4.4.1 Verfahrensschritte

Unter Berücksichtigung der maßgebenden rechtlichen Vorgaben, der Ausgangslage zum BVWP 2003, der Vorgaben des BMVBS und der Ergebnisse der vorgenommenen Untersuchungen ergibt sich der folgende Vorschlag zur Strukturierung und Durchführung des künftigen Verfahrens zur Integration der SUP in die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene unter besonderer Berücksichtigung des Aufstellungsprozesses des BVWP (siehe Tab. 4-2).

Der dargestellte Ablauf war letztendlich das Ergebnis ausgiebiger und gegensätzlicher Diskussionen in der Projektarbeitsgruppe über die Möglichkeiten der Bundesverkehrswegeplanung, auf die grundsätzlichen Anforderungen der SUP zu reagieren. Da insbesondere zur Erfüllung der Anforderungen des § 19b Abs. 2 UVPG (zur Prüfung vernünftiger netzbezogener und verkehrsträgerübergreifende Alternativen) weitere Optionen bestehen, werden die diesbezüglichen Überlegungen im Kap. 4.4.4 gesondert dargestellt.

Zur Dokumentation des **förmlichen Beginns** des Aufstellungsverfahrens zum BVWP sollte im Interesse der Sicherheit und Transparenz des Verfahrens die politische Entscheidung zur Neufassung bzw. zur Änderung (Überarbeitung) des BVWP eindeutig getroffen und festgehalten werden. Diese Entscheidung und nicht die Einholung oder Entwicklung von Szenarien oder Prognosen der Verkehrsentwicklung markiert den maßgebenden Verfahrensbeginn (siehe dazu eingehend auch Kap. 5.2.3).

Eine erste Beteiligung von Dritten (berührte Fachbehörden und ggf. Sachverständige und weitere sachkundige Personen) zu Fragen der SUP erfolgt im Zuge der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die SUP (Scoping), sobald ein dafür geeignetes Plankonzept vorliegt. Zu diesem Zeitpunkt würde es sich auch anbieten, via Internet die Öffentlichkeit erstmalig über das Planverfahren zu informieren (siehe Kap. 11.3.1).

Des Weiteren ist zu empfehlen, die **Abstimmung der Ressorts und der Länder** weiterhin auf der Grundlage eines 1. Referentenentwurfes durchzuführen und dessen Ergebnisse in einen 2. Referentenentwurf einfließen zu lassen. Das Gleiche gilt für die **bisherige (frühzeitige) Verbändeanhörung zur Planaufstellung**, an der nach eindeutiger Aussage des PAK vom 25. Juni 2009 aufgrund ihrer inhaltlichen Bedeutung und Vorteile festgehalten werden soll. Dabei ist die Abstimmung der Ressorts und der Länder letztlich dem vorgelagerten internen Prozess der politisch-inhaltlichen Erarbeitung des Planentwurfes zuzuordnen. An dessen Ende steht mit dem 2. Referentenentwurf der eigentliche Planentwurf, der dann Gegenstand der vollständigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14h bzw. § 14i UVPG ist. Die Verbändeanhörung auf der Basis des 1. Referentenentwurfes ist ihrerseits ein zusätzlicher (aus Sicht der SUP fakultativer) frühzeitiger Beteiligungsschritt, der zu der nachfolgenden Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14i UVPG hinzutritt. Mit Blick auf die SUP besteht damit die Möglichkeit, wesentliche Umweltaspekte bereits vor der Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verfahren einzubinden. Jedoch wird die Öffentlichkeitsbeteiligung

nach § 14i UVPG dadurch weder vollständig noch in Teilen ersetzt oder verdrängt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die anerkannten Verbände auch Teil der zu beteiligenden Öffentlichkeit im Sinne des § 14i UVPG und daher in diesem Rahmen zu beteiligen sind.

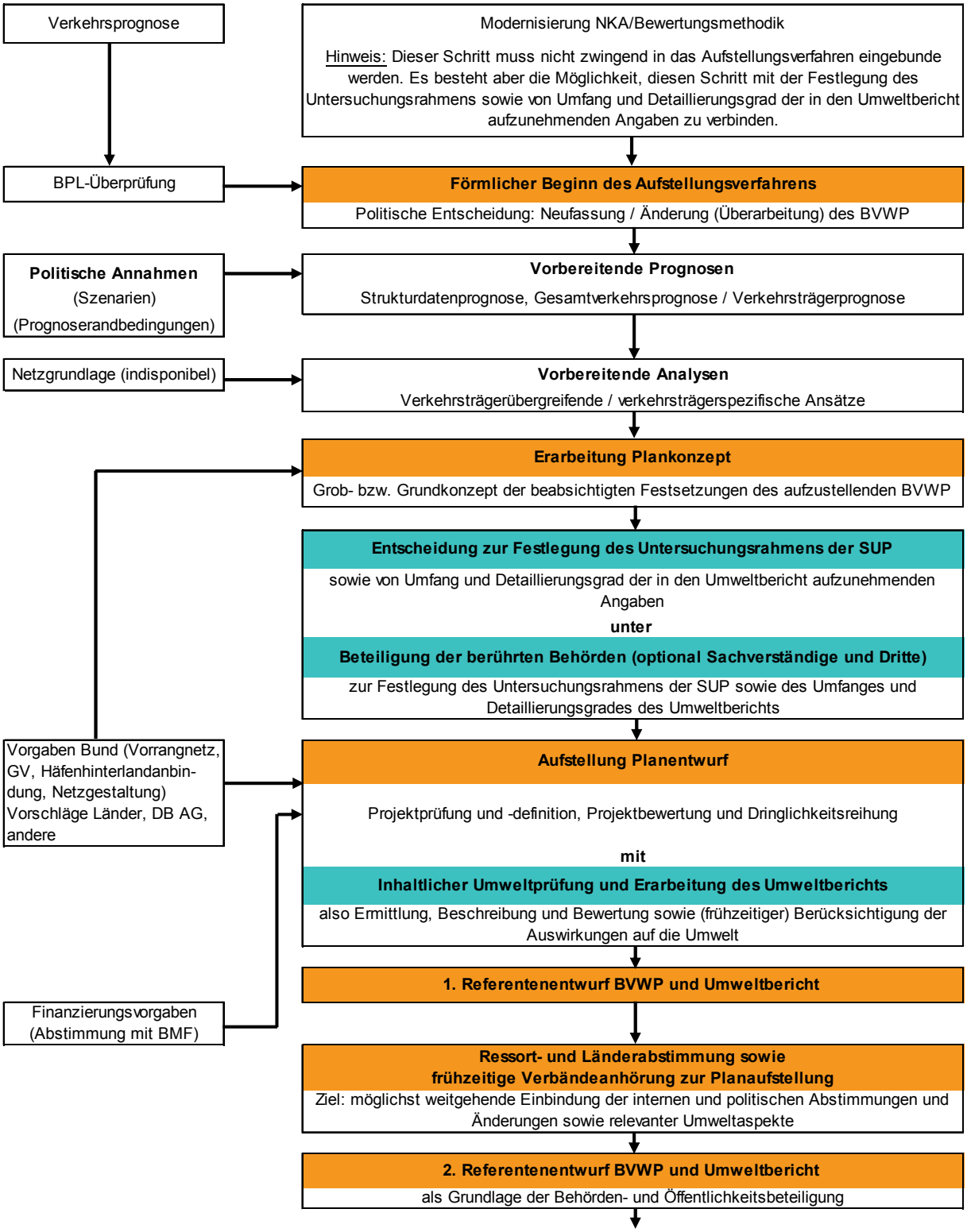
Gegenstand der vorgesehenen **Beteiligung der in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit** nach § 14h bzw. § 14i UVPG sollte der 2. Referentenentwurf sein. Denn mit diesem können die im Zuge der Ressort- und Länderabstimmung und vorgezogenen Verbändeanhörung zu erwartenden Hinweise und inhaltlichen Ergänzungen zum1. Referentenentwurf, insbesondere hinsichtlich der Zuordnungen des Vordringlichen Bedarfs, bereits unmittelbar in die Beteiligung nach § 14h bzw. § 14i UVPG einbezogen werden. Damit wären die maßgebenden inhaltlichen Aussagen effektiv und hinreichend frühzeitig in die erforderlichen Beteiligungsschritte, insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung eingebunden.

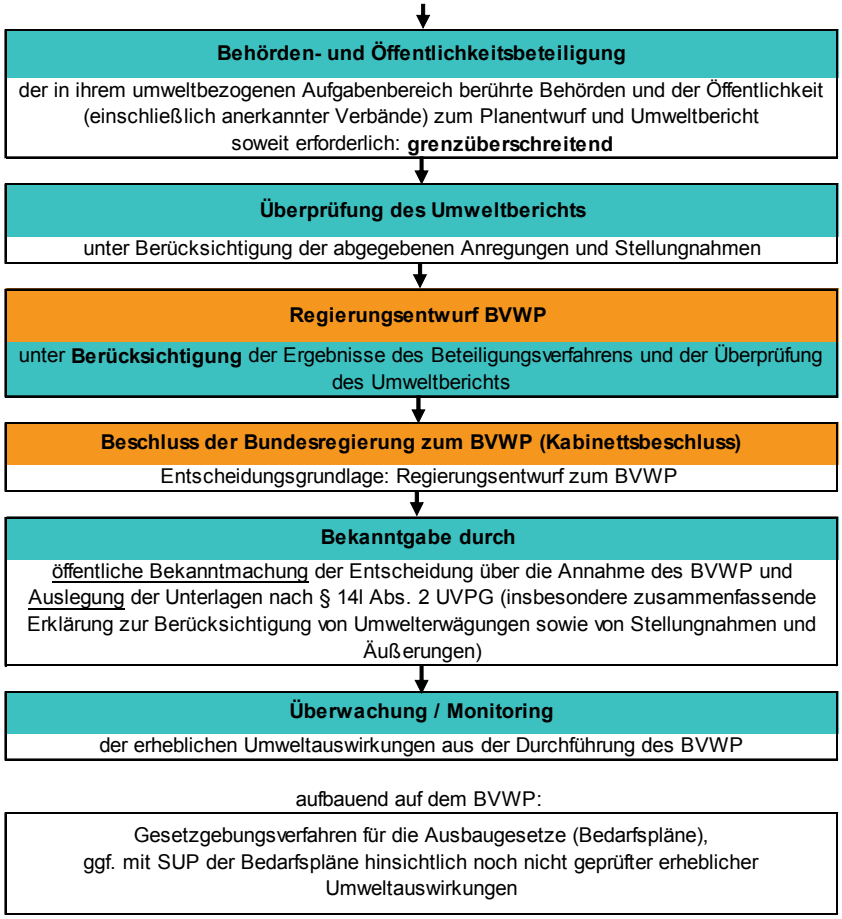
Dem **2. Referentenentwurf des BVWP mit dem Umweltbericht** kommt damit als Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14h und § 14i UVPG eine besondere Bedeutung zu. Er umfasst sowohl eine vorläufige inhaltliche Festlegung auf den Planvorschlag als auch eine verfahrensrechtliche Komponente. Damit ist der 2. Referentenentwurf ein wichtiger Orientierungspunkt für das weitere Verfahren, um eindeutig und nachvollziehbar zu dokumentieren, welcher Entwurfsstand Gegenstand der Beteiligung ist. Daher sollte der 2. Referentenentwurf eindeutig als solcher festgelegt und im Verhältnis zu den vorausgehenden Planungsständen abgegrenzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die inhaltliche Festlegung des 2. Referentenentwurfes mit der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (verbindlich) nach außen tritt und damit Gegenstand der öffentlichen Diskussion wird. Dies erfordert ebenfalls eine klare und nachvollziehbare Legitimation sowie eine eindeutige Erkennbarkeit.

Nach Durchführung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Überprüfung des Umweltberichts folgt die **Erarbeitung des Regierungsentwurfs zum BVWP**, der die Grundlage für den abschließenden Beschluss der Bundesregierung **(Kabinettsbeschluss)** zum BVWP bildet. **Dabei sind die Ergebnisse der Behörden - und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Überprüfung des Umweltberichts zu berücksichtigen**. Dies folgt einerseits aus dem Charakter einer planerischen Entscheidung und ist zum Anderen in § 14k Abs. 2 UVPG ausdrücklich vorgeschrieben. Mit ihrem Beschluss zum BVWP macht sich die Bundesregierung den durch das BMVBS erarbeiteten Regierungsentwurf und die darin getroffenen Entscheidungen unter Berücksichtigung der vorgenannten Punkte zu eigen.

In der Phase der Erarbeitung des Regierungsentwurfes und des nachfolgenden Kabinettsbeschlusses ist zu beachten, dass wesentliche Änderungen des Plans bzw. der Grundzüge der Planung die Frage einer erneuten Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und ihres Umfanges aufwirft (siehe dazu im Einzelnen Kap. 11.3.10).

Tab. 4-3: Verfahrensschritte der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene mit integrierter SUP
(die unmittelbar durch die SUP veranlassten Verfahrensschritte sind blau gekennzeichnet.)





Die weiterführenden Details zur Durchführung der einzelnen Verfahrensschritte der SUP sind in den nachfolgenden Kapiteln enthalten.

4.4.2 Zuständigkeit für das Aufstellungsverfahren und den Beschluss über den BVWP

Wie bereits ausgeführt, sind Inhalt und Umfang des BVWP sowie eine Anpassungspflicht gesetzlich nicht geregelt. Vielmehr wird der BVWP als Administrativplanung entsprechend der langjährigen ministeriellen Verwaltungspraxis durch einen Beschluss der Bundesregierung aufgestellt.[65] Als allgemeine rechtliche Grundlage ist insoweit in Verbindung mit Art. 65 GG § 15 der Geschäftsordnung der Bundesregierung anzusehen. Danach sind der Bundesregierung zur Beratung und Beschlussfassung alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller, oder kultureller Bedeutung zu unterbreiten. Alle Angelegenheiten, die der Bundesregierung unterbreitet

[65] Siehe im Einzelnen dazu HOPPE / HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 12 und LEWIN 2003, S. 46 sowie auch die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3 UVPG sowie auch den BVWP 2003, S. 3.

werden, sind gemäß § 16 Abs. 1 der Geschäftsordnung im Regelfall zuvor zwischen den beteiligten Bundesministerien zu beraten. Gemäß § 20 Abs. 1 der Geschäftsordnung fasst die Bundesregierung ihre Beschlüsse in der Regel in gemeinschaftlicher Sitzung.

Damit ist die **Bundesregierung als Kollektivorgan** gem. Art. 65 GG i. V. m. § 15 der Geschäftsordnung der Bundesregierung insbesondere zuständig für die Beschlüsse, die die inhaltlichen Festlegungen des BVWP betreffen.

Gleichzeitig folgt insbesondere aus § 9 und § 16 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, dass die Angelegenheiten, die der Bundesregierung unterbreitet werden, zuvor von den entsprechend ihres Geschäftsbereichs zuständigen Bundesministerien vorbereitet werden und dazu mit anderen beteiligten Bundesministerien zu beraten sind. Damit obliegt dem **BMVBS** als für den Verkehrsbereich zuständigem Ministerium auch die Vorbereitung der Beschlussfassung der Bundesregierung über den BVWP. Das BMVBS ist somit im Sinne einer Folgekompetenz im Grundsatz zugleich zuständig für die Durchführung der zur Vorbereitung der Beschlussfassung über den BMVBS erforderlichen Verfahrensschritte. Dies betrifft notwendig alle zu treffenden verfahrensleitenden Entscheidungen und Schritte zur Durchführung des Aufstellungsverfahrens und der SUP, insbesondere auch zur Durchführung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Insoweit koppelt § 19b Abs. 3 UVPG die Ermächtigung des BMVBS zum Erlass besonderer Bestimmungen über die Einzelheiten des Verfahrens zwar an das Einvernehmen mit dem BMU. Jedoch wird durch das UVPG weder eine Abweichung von der vorgenannten Zuständigkeitsverteilung noch eine sonstige Zuständigkeitsregelung getroffen. Weder aus dem Wortlaut noch aus der Begründung zu § 19b Abs. 3 UVPG ist ein Ansatz erkennbar, der die grundsätzliche Zuständigkeit des BMVBS zur Durchführung des Aufstellungsverfahrens zum BVWP und der dazu erforderlichen SUP in Frage stellt. § 19b Abs. 3 UVPG schreibt lediglich für die Ausübung der auf die Bundesregierung verlagerten Rechtsetzungskompetenzen das Einvernehmen mit dem BMU vor, lässt aber die davon unabhängige Vollzugskompetenz des BMVBS unberührt. Damit ist auch aus Gründen der praktikablen und effizienten Durchführung des Verfahrens an der federführenden Zuständigkeit des BMVBS zur Entscheidung und Durchführung der maßgebenden Schritte des Aufstellungsverfahrens und der SUP festzuhalten. Dies gilt insbesondere auch für die Entscheidung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 14f UVPG. Diese Entscheidung ist ihrem Wesen und ihrer Funktion nach eine inhaltliche Zwischenentscheidung, die Einfluss auf die weitere Prüfung und das weitere Verfahren nimmt. Sie nimmt aber keine inhaltlichen planerischen Entscheidungen vorweg, sodass die Beschlusskompetenz der Bundesregierung zum BVWP davon nicht betroffen wird. Die Entscheidung nach § 14f UVPG wäre danach auch durch das BMVBS zu treffen. Mit der Regelung der von § 19b Abs. 3 UVPG umfassten Einzelheiten des Aufstellungsverfahrens im Rahmen einer Rechtsverordnung, könnte die Zuständigkeit des BMVBS insoweit klargestellt werden.

Vor diesem Hintergrund wird im Weiteren zugrunde gelegt, dass das BMVBS die für die Durchführung des Aufstellungsverfahrens und die SUP allgemein zuständige Behörde ist.

4.4.3 SUP auf der Ebene der Bedarfspläne

Die sich aus den vorstehenden Ausführungen ergebende grundsätzliche Abfolge der erforderlichen Verfahrensschritte kann im Grundsatz auch für eine SUP auf der Ebene der Bedarfspläne übertragen werden. Denn insoweit steht zunächst fest, dass auch die Bedarfspläne unter den Voraussetzungen des § 19b Abs. 1 UVPG der Pflicht zur Durchführung einer SUP unterliegen. In der maßgebenden Gesetzesbegründung ist insoweit ausdrücklich klargestellt[66]:

> *„Für Bedarfspläne ist eine gesonderte Strategische Umweltprüfung hingegen nur durchzuführen, soweit erhebliche Umweltauswirkungen nicht bereits Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung beim BVWP waren. Werden bei der Ausarbeitung der Entwürfe der Bedarfspläne wesentliche Änderungen gegenüber den Festlegungen des BVWP vorgenommen, muss daher für diese Änderungen eine SUP durchgeführt werden."*

In den genannten Fällen ist damit auch für Bedarfspläne eine SUP nach den Vorgaben der Art. 4 bis 9 SUP-RL sowie der einschlägigen Regelungen des UVPG durchzuführen.

Dies heißt jedoch nicht, dass die SUP unmittelbar in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren der Verkehrswegeausbaugesetze zu integrieren wäre. **Die einzelnen Verfahrensschritte der SUP sind vielmehr bereits in dem vorausgehenden Prozess der Erarbeitung des Plan- bzw. Gesetzentwurfes durch das BMVBS abzuarbeiten und umzusetzen.**

Dies folgt im Ergebnis aus dem Begriff der Pläne im Sinne des Art. 2, Buchst. a), erster Spiegelstrich SUP-RL. Danach sind solche Pläne als Pläne im Sinne der Richtlinie anzusehen, die von einer Behörde 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. Damit unterwirft die Richtlinie lediglich die (vorbereitende) Ausarbeitung von Plänen oder Programmen durch die zuständigen Behörden der Pflicht zur Durchführung einer SUP, nicht jedoch die nachfolgende Annahme eines solchen Planes oder Programms im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens. Dies wird im Weiteren insbesondere durch Art. 4 Abs. 1, Art. 6 und Art. 7 sowie Art. 8 der SUP-RL bestätigt. Insoweit stellt zunächst Art. 4 Abs. 1 SUP-RL ausdrücklich klar, dass die Umweltprüfung während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms oder dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird. An diese Vorgabe knüpft im Weiteren auch die Pflicht zur Durchführung der erforderlichen Konsultationen nach

[66] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 1 UVPG

Art. 6 und Art. 7 SUP-RL an. Schließlich stellt Art. 8 SUP-RL klar, dass die Ergebnisse der Umweltprüfung bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen sind. Damit verlagert die SUP-RL die Durchführung der SUP bei Plänen und Programmen, die im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens aufgestellt werden, auf die Phase der Vorbereitung und Ausarbeitung durch die zuständige Behörde. Hier müssen die Ergebnisse der Umweltprüfung berücksichtigt werden und in den jeweiligen Entwurf einfließen. Die erforderlichen Verfahrens- und Prüfungsschritte der SUP sind somit bereits vor der Einbringung des betreffenden Planentwurfes in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren und nicht erst im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren selbst abzuarbeiten.[67]

4.4.4 Verfahrensablauf bei Modifizierung des BVWP-Verfahrens

Über die im bisherigen BVWP-Verfahren hinaus bekannten Entscheidungsstationen sind zur Erfüllung der SUP-Anforderungen weitere strategische Entscheidungsstationen im BVWP-Verfahren denkbar. Sie werden in Kap. 5.3.3 als mögliche Alternativen zum Prüfgegenstand der SUP beschrieben. Die Entscheidungsstationen beziehen sich auf die Anforderung des § 19b UVPG, Ansatzpunkte für netzbezogene oder verkehrsträgerübergreifende Planungsentscheidungen zu finden.

Die Überlegungen betreffen im Kern die Verknüpfung von verkehrspolitischen und programmatischen Zielaussagen mit hohem Abstraktionsgrad (z. B. die Verlagerung von Güterverkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger Schiene bzw. Wasserstraße) mit der Kernaufgabe der Projektbewertung und –auswahl. Bisher jedenfalls scheinen im BVWP offensichtlich an anderer Stelle getroffene Vorentscheidungen z. B. zur Engpassbeseitigung im Anti-Stau-Programm oder zur Seehäfenanbindung (s. Kap. 4 des BVWP 2003), eher übernommen bzw. zusammengefasst als selbst planmäßig entschieden worden zu sein.

Die grundsätzlich abzuarbeitenden Verfahrensschritte sowie der grundsätzliche Verfahrensablauf ändern sich dadurch jedoch nicht.

[67] Siehe insoweit vertiefend auch VERWIEBE, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, S. 68, mit ergänzenden Nachweisen.

5 Prüfgegenstand der SUP zum BVWP

5.1 Rechtliche Vorgaben

Die Festlegung des Prüfgegenstands der SUP bezieht sich auf die Frage, für welche Aussagen und Inhalte des BVWP konkret die SUP durchzuführen ist. Das UVPG beantwortet die Frage nach den zu prüfenden Inhalten eines Plans oder Programms nur sehr allgemein in § 14g Abs. 1 Satz 1 UVPG. Danach sind in der SUP die „*voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen*“ zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. In Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 SUP-RL sind also die erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu prüfen, die mit der **Durchführung des jeweiligen Plans oder Programms** voraussichtlich verbunden sind.[68]

Die allgemeine Begriffsbestimmung in Art. 2 Buchst. b) SUP-RL, wonach die Umweltprüfung aus der Ausarbeitung eines Umweltberichts, der Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung gemäß den Artikeln 4 bis 9 der SUP-RL besteht, bedarf daher zur Bestimmung des konkreten Inhaltes sowie Art und Umfang einer SUP einer ergänzenden Detailbetrachtung. Dabei sind die folgenden grundsätzlichen Punkte zu unterscheiden:

- Zunächst ist zu betrachten, für welche Inhalte und Festsetzungen die SUP konkret durchzuführen ist, nämlich welche planerische Entscheidung der umweltbezogenen Sachverhaltsermittlung und Bewertung durch die SUP bedarf. Damit ist der Umfang des inhaltlichen **Prüfgegenstandes der SUP** angesprochen (siehe dazu die Ausführungen in diesem Kapitel).
- Daran knüpft – insbesondere aufgrund der generellen Grobkörnigkeit der Planung im Verhältnis zu nachfolgenden Projektzulassungen - zwangsläufig die Frage nach dem **Untersuchungsrahmen, einschließlich des Umfanges und des Detaillierungsgrades der Umweltprüfung** an. Hier ist zu entscheiden, in welchem Umfang und in welcher Tiefe Umweltbelange, Wirkungen und insoweit relevante Fachaspekte durch die planerische Entscheidung in relevanter Weise betroffen und daher zu ermitteln und zu prüfen sind (siehe dazu v. a. Kap. **6** und **7**).

5.1.1 Konkrete planerische Entscheidungen des Plans oder Programms

Allgemeiner Anknüpfungspunkt für den Prüfgegenstand der SUP ist zunächst die Zielbestimmung nach Art. 1 SUP-RL, wonach die SUP dazu dient, diejenigen Pläne und Programme einer Umweltprüfung zu unterziehen, die voraussichtlich erhebliche Aus-

[68] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 32 zu § 14g Abs. 1 UVPG i. V. m. S. 31 zu § 14f Abs. 2, S. 2.

wirkungen auf die Umwelt haben können. Dies umfasst sowohl positive als auch negative Umweltauswirkungen.[69]

Weiterer Anknüpfungspunkt ist entsprechend der Begriffsbestimmung nach Art. 2 Buchst. b) SUP-RL der Umweltbericht, dessen Angaben und Ergebnisse der Umweltprüfung in die Entscheidung über den Plan oder das Programm einzubeziehen sind, wobei sowohl Art. 5 Abs. 1 S. 1 SUP-RL als auch § 14g Abs. 1 UVPG auf die Durchführung des Plans oder Programms abstellen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die SUP, wie auch schon die UVP, kein allgemeines umfassendes umweltfachliches Suchverfahren, keine allgemeine Umweltdiskussion ins Blaue ist. Sie dient vielmehr allein der **entscheidungsbezogenen** Identifizierung und Aufbereitung des umweltrelevanten und entscheidungserheblichen Abwägungsmaterials. Inhalt und Durchführung der SUP sind damit als Grundlage der anstehenden konkreten Entscheidung über den Plan oder das Programm entscheidungsorientiert.[70] Es muss auch auf hochstufigen Planungs- und Programmebenen keine allgemeine Umweltdiskussion erfolgen, sondern die SUP ist strikt an den umweltrelevanten planerischen Festsetzungen der jeweiligen Pläne und Programme zu orientieren.[71]

Gegenstand der SUP ist damit zunächst der konkrete planerische Inhalt des in der Aufstellung befindlichen Plans oder Programms. Maßgebend sind Art und Umfang der anstehenden planerischen Entscheidungen. Inhaltlicher Prüfgegenstand der SUP können insoweit nicht nur flächenhafte Gebiets-, Standort- oder Trassenausweisungen, sondern auch allgemeine Zielaussagen, Leitlinien und Konzepte aus dem normativen Teil eines Plans oder Programms sein, die bei der Realisierung von Projekten zu beachten sind oder einen hinreichend konkreten Maßstab für die planerische Abwägung darstellen.[72] Aus dem Prüfprogramm der SUP sind jedoch solche **allgemeinen Zielaussagen oder Konzepte auszuschließen**, die nicht konkret genug formuliert sind, um daraus prüfbare Umweltauswirkungen ableiten zu können.[73] Insoweit liegt auf der Hand, dass eine Prüfung solcher Zielaussagen allein auf der Ebene des betreffenden Plans oder Programms die mit der SUP-RL folgten Zielstellungen nicht hinreichend erfüllen kann. Soweit es sich jedoch um nachfolgend zu konkretisierende Aussagen handelt, sind zudem nachgelagerte Entscheidungsebenen besser geeignet, um die Prüfung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen in der erforderlichen Weise durchzuführen.

---

[69] Siehe insoweit PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 12 und 13 sowie die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 32 zu § 14g Abs. 1.

[70] Siehe im Einzelnen und übereinstimmend KMENT, UVPG, § 14f Rn. 12; PETERS/BALLA, a. a. O., § 14f Rn. 7; SCHINK, in: Umweltprüfung für Pläne und Programme, Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.) Dokumentation zur 28. wissenschaftlichen Fachtagung Leipzig 2004, S. 142 sowie zur UVP: BVerwG, Urteil vom 21. März 1996, Az. 4 C 19/94, NVwZ 1996, 1016, (1018).

[71] So bereits SCHINK, a. a. O., S. 142.

[72] Siehe KMENT, UVPG, § 14f Rn. 16 und PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 12.

[73] Siehe PETERS/BALLA, UVPG, § 14 f Rn. 12.

5.1.2 Umwelt- bzw. Entscheidungsrelevanz der planerischen Entscheidung

Nach allgemeiner Auffassung erstreckt sich die SUP zunächst auf diejenigen Plan- und Programminhalte, die die SUP-Pflicht des jeweiligen Plans oder Programms auslösen. Diese Festsetzungen sind stets von Bedeutung für die Umweltprüfung.[74]

Darüber hinaus sollen entsprechend den Empfehlungen der Europäischen Kommission alle Elemente eines Planes oder Programms in die SUP einbezogen werden, die für den Erfolg des Plans oder Programms wichtig sind.[75] Dabei sind in die SUP entsprechend ihres Zieles und ihrer Funktion solche planerischen Festsetzungen einzubeziehen, die bezogen auf die Umweltbelange entscheidungserheblich und damit prüfungsrelevant sind. So orientiert sich die SUP strikt an den umweltrelevanten Festsetzungen der Pläne und Programme und versucht, zum Einen die relevanten Umweltaspekte einzugrenzen sowie zum Anderen diejenigen Planelemente zu ermitteln, die einen möglichen Umweltbezug aufweisen.[76]

In Anlehnung an das Fachrecht sind schließlich eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt von Umweltauswirkungen sowie eine gewisse Qualität der Beeinträchtigung Grundlage und Maßstab der SUP. Entscheidend sind somit im Ergebnis alle jene Umweltaspekte, die nach dem vorgenannten Prognosemaßstab zu erheblichen Auswirkungen führen können. Das Merkmal der Erheblichkeit weist dabei darauf hin, dass nicht schon jede geringfügige Umweltauswirkung zu betrachten ist, sondern nur solche, die eine gewisse Schwere und Entscheidungsrelevanz haben. Sie müssen nach Umfang, Dauer, Intensität oder Schädlichkeit für die Umwelt von einigem Gewicht sein, was Bagatellbelastungen ausschließt.[77] Es müssen nur solche umweltrelevanten Daten und Fakten ermittelt werden, die nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts für die Entscheidung über die Aufstellung oder Änderung des Plans oder Programms selbst bedeutsam sind.[78]

Dagegen ist die Einbeziehung sonstiger Planinhalte oder Programmteile, die Umweltbelange offensichtlich nicht oder nur in so geringem Maße berühren, dass diese Beeinflussung ohne Zweifel nicht entscheidungs- und abwägungsrelevant ist, in die SUP nicht gefordert. Dafür spricht zusätzlich auch die Ausrichtung der SUP-RL und des UVPG auf den vorsorgeorientierten Umweltschutz. Plan- oder Programminhalte ohne jede Umweltrelevanz spielen somit auch für die SUP von vornherein keine Rolle. Eine Überprüfung dieser Inhalte unter

[74] Siehe KMENT, UVPG, § 14f, Rn. 16.

[75] Europäische Kommission, Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Ziff. 5.9 zu Art. 5 Abs. 1

[76] Siehe KMENT, UVPG, § 14f Rn. 12.

[77] Siehe im Einzelnen PETERS/BALLA, UVPG, § 14g, Rn. 19 sowie § 14f, Rn. 7 am Ende.

[78] Siehe KMENT, UVPG, § 14f, Rn. 13.

Umweltgesichtspunkten ist nicht erforderlich[79] und auch unter Abwägungsgesichtspunkten nicht geboten.

Die in der juristischen Literatur umstrittene Frage, ob generell der gesamte Plan bzw. das gesamte Programm einer SUP zu unterziehen ist oder ob es darauf ankommt, in welchem Umfang von den Festsetzungen der Pläne oder Programme eine rahmensetzende Wirkung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL) aufgeführten Projekte ausgeht bzw. ob angesichts der voraussichtlichen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 und 7 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL) für erforderlich erachtet wird,[80] muss entsprechend den Hinweisen des BMU und des UBA sowie der Abstimmung im begleitenden Projektarbeitskreis vorliegend nicht abschließend geklärt werden. Sie wird daher im Einvernehmen mit allen beteiligten Stellen nicht vertiefend untersucht.

5.1.3 Einbeziehung anderer Pläne, Programme oder Projekte

Bei der Ermittlung und Identifizierung der relevanten voraussichtlichen Umweltauswirkungen kann grundsätzlich auch die Notwendigkeit bestehen, Wirkungen weiterer Pläne, Programme oder Projekte mit zu betrachten, wenn diese aufgrund der gegebenen Ausgangslage relevante Wirkungsbeziehungen mit dem zu prüfenden Plan oder Programm begründen. Dies gilt z. B. für den Fall relevanter Wirkungsketten oder Überlagerungen mit **kumulativen Wirkungen**. Die Wirkungen der anderen Pläne, Programme oder Projekte bilden in diesem Zusammenhang eine ggf. beachtliche Vorbelastung und Ausgangslage, die im Rahmen der SUP des BVWP nach Maßgabe der geltenden rechtlichen Vorschriften und materiellen Grundsätze zu berücksichtigen ist. Dies gilt grundsätzlich für im Planungsraum bereits vorhandene Planungen oder Nutzungen bzw. solche, deren Planungsstadium so weit fortgeschritten ist, dass mit ihrer Verwirklichung zu rechnen ist.[81]

Dagegen ist eine weitergehende (zusätzliche) Prüfung der Auswirkungen anderer Pläne, Programme oder Projekte, die in keinem Zusammenhang mit den Auswirkungen der Durchführung des zu prüfenden Plans oder Programms stehen, weder durch die SUP-RL noch durch das UVPG oder andere gesetzliche Regelungen gefordert. Denn die SUP dient entsprechend den Vorgaben der SUP-RL sowie des UVPG der Prüfung eines konkreten Plans oder Programms, jedoch nicht der allgemeinen Prüfung umweltrelevanter Vorhaben, die sich im Umfeld des betreffenden Geltungsbereichs des Plans befinden und ist, wie bereits ausgeführt, entscheidungsorientiert.

---

[79] So übereinstimmend und zutreffend KMENT, UVPG, § 14f, Rn. 17 und PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 12.

[80] Siehe soweit die Darstellung bei PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 12.

[81] Siehe die Erläuterungen in den Leitlinien für eine gute UVP-Qualität der UVP-Gesellschaft von November 2006 zur Mindestanforderung 5.4-25, S. 49 sowie KRAUTZBERGER, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, Kommentar zum BauGB, § 2 Rn. 207.

5.1.4 Zwischenergebnis

Das UVPG und die SUP-RL beantworten die Frage nach dem konkreten Prüfgegenstand eines Plans bzw. Programm nur sehr allgemein. Gemäß § 14g Abs. 1 Satz 1 UVPG sind der Plan bzw. das Programm bzw. die vernünftigen Alternativen der SUP zu unterziehen. Entsprechend ihrer Aufgabe, den jeweiligen planerischen Entscheidungsprozess in Bezug auf Umweltauswirkungen zu qualifizieren, ist Gegenstand der SUP zunächst der konkrete planerische Inhalt des in der Aufstellung befindlichen Plans oder Programms, also Art und Umfang der anstehenden planerischen Entscheidungen.

Zielsetzungen, Vorüberlegungen oder Vorprüfungen, die lediglich Grundlagen des Plans darstellen, sind nicht inhaltlicher Prüfgegenstand der SUP. Dies schließt aber nicht aus, diese Grundlagen in der SUP dann zu berücksichtigen, soweit sie in konkrete planerische Festlegungen umgesetzt sind. Des Gleichen sind solche allgemeinen Zielaussagen oder Konzepte, die nicht konkret genug formuliert sind, um daraus prüfbare Umweltauswirkungen ableiten zu können, nicht Gegenstand der SUP.

In die SUP sind entsprechend ihres Zieles und ihrer Funktion nur solche planerischen Festsetzungen einzubeziehen, die bezogen auf die Umweltbelange entscheidungserheblich und damit prüfungsrelevant sind. Dies gilt nicht schon für jede geringfügige Umweltauswirkung, sondern nur für solche, die eine gewisse Schwere und Entscheidungsrelevanz besitzen. Damit ist die Einbeziehung solcher Planinhalte oder Programmteile, die Umweltbelange offensichtlich nicht oder nur in so geringem Maße berühren, dass diese Beeinflussung ohne Zweifel nicht entscheidungs- und abwägungsrelevant ist, in die SUP nicht gefordert.

Die Wirkungen anderer Pläne, Programme oder Projekte sind ggf. im Rahmen der SUP des BVWP nach Maßgabe der geltenden rechtlichen Vorschriften und materiellen Grundsätze zu berücksichtigen. Sie sind jedoch selbst kein eigenständiger (zusätzlicher) Prüfgegenstand. Dies gilt insbesondere auch für bloße nachrichtliche Übernahmen oder reine Analysen bzw. Bestandsbeschreibungen.

5.2 Analyse BVWP 2003

5.2.1 Inhalt und Entscheidungsstationen des BVWP 2003

Für die inhaltliche Festlegung des Investitionsrahmens des BVWP 2003, der i. e. auch die Grundlage für die verkehrsträgerbezogenen Bedarfspläne bildet (siehe vorstehend Kap. 2.3), lassen sich mehrere Entscheidungsstationen identifizieren, die zu der abschließenden planerischen Festsetzung für die Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen einerseits und des Vordringlichen und Weiteren Bedarfs der konkreten Aus- und Neubauvorhaben andererseits führen.

Die planerische Entscheidung, die den maßgebenden Inhalt des BVWP 2003 bildet, beruht auf einem **mehrstufigen Entscheidungsprozess**, in den auch vorgelagerte Grundent-

scheidungen einfließen. Insgesamt lassen sich so folgende grundsätzliche Entscheidungsstationen unterscheiden:

1. Entscheidungsgrundlagen (verkehrliche Grundsatzstrategien, Verkehrsprognose, verkehrliche Mängelanalysen)
2. Grundverteilung des Finanzrahmens (zwischen Aus-/ Neubauprojekten und Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen und zwischen Verkehrsträgern)
3. Projektdefinition (Projektvorauswahl)
4. Bedarfsentscheidung / Projektpriorisierung.

5.2.1.1 zu 1.) Entscheidungsgrundlagen:

Die wesentliche fachliche Entscheidungsgrundlage ist die dem BVWP 2003 zugrunde liegende Verkehrsprognose. Grundlage der Verkehrsprognose waren verkehrliche Grundsatzstrategien, aus denen Szenarien mit Grundannahmen zur Entwicklung der das Verkehrsgeschehen beeinflussenden Faktoren abgeleitet werden können. Der Verkehrsprognose als Entscheidungsgrundlage nachgeschaltet werden können Mängelanalysen im Verkehrsnetz (Leitfrage: In welchen Netzrelationen gibt es eine hohe Verkehrsnachfrage und zu wenig Verkehrsinfrastruktur?). Diese Entscheidungsgrundlagen bilden die fachliche Basis des BVWP-Aufstellungsprozesses.

Die Verkehrsprognose basiert auf bestimmten Grundannahmen, z. B. zur demografischen Entwicklung und zur Mobilitätsentwicklung. Aus der Umlegung der prognostizierten Verkehrsmengen auf das Verkehrsnetz ergeben sich Erkenntnisse über verkehrliche Engpässe im Netz, deren Beseitigung maßgebliches Ziel der Bundesverkehrswegeplanung ist, und die Grundlage für die Beurteilung des Maßnahmenbedarfs im Netz.

Im Zuge der Definition der verkehrlichen Grundannahmen für die Verkehrsprognose können, wie beim BVWP 2003 geschehen, verschiedene Szenarien der potenziellen verkehrlichen Entwicklung ermittelt werden. Rückblickend waren die Szenarien 2003 weniger durch eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit charakterisiert, sondern unterschieden sich durch politische Zielvorgaben und Entscheidungen, die real nicht durchsetzungsfähig waren. Letztendlich geht es bei der Szenarioentscheidung unter Berücksichtigung politischer Steuerungselemente, die außerhalb des BVWP liegen, um eine realitätsnahe Beschreibung der künftigen Verkehrsentwicklung.

5.2.1.2 zu 2.) Grundverteilung des Finanzrahmens

Dem BVWP 2003 wurde auf der Basis der Haushalte 2001 bis 2003 und der geltenden Finanzplanung des Verkehrshaushaltes mit angenommener Fortschreibung des Ansatzes von

2007 bis 2015 ein verfügbarer Finanzrahmen bis zum Jahr 2015 in Höhe von insgesamt 150 Mrd. € zugrunde gelegt.[82]

Davon wurden, den maßgebenden verkehrspolitischen Zielen folgend, im Grundsatz für den Ersatz und die Erhaltung der Bestandsnetze der Betrag von 82,7 Mrd. € und für den Aus- und Neubau 66, 2 Mrd. € vorgesehen und zugeordnet. Dabei wurde zugleich der Erhalt einer Planungsreserve berücksichtigt.[83]

Für den Bereich der Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen erfolgte zudem eine blockweise Aufteilung und Zuweisung der finanziellen Mittel auf die Schienenwege, die Bundesfernstraßen und die Bundeswasserstraßen.[84] Eine weitergehende Zuteilung auf einzelne Projekte war damit ausdrücklich nicht verbunden.

Für den Aus- und Neubau ist dem BVWP 2003 im Ergebnis ebenfalls eine Zuweisung des Prozentsatzes der Gesamtsumme der geplanten Investitionen je Verkehrsträger zu entnehmen. Diese Entscheidung erfolgte offensichtlich als planerisch-politische Entscheidung, die grundsätzlich als vorausgehende Grundentscheidung zur verbindlichen „Verteilung des Finanzvolumens“ oder als abschließende Finanzmittelverteilung auf der Grundlage der vorausgehenden Einzelentscheidungen zur konkreten Bedarfszuordnung der Aus- und Neubauvorhaben denkbar ist. Auch ein Mittelweg ist nicht auszuschließen, bei dem vorab eine Zielgröße für jeden Verkehrsträger definiert wird und nach erfolgter Einzelprojektbewertung eine Anpassung dieser Zielgröße erfolgt, die dann noch einmal Einfluss auf die Projektpriorisierung nimmt. Insoweit sind dem BVWP 2003 jedoch keine konkreten Nachweise oder Ansätze für die gewählte Vorgehensweise zu entnehmen.

5.2.1.3 zu 3.) Projektdefinition (Projektvorauswahl)

Die Entscheidung über investive Prioritäten im BVWP 2003 wurde in unterschiedlicher Weise durch Projektvorauswahlentscheidungen vorstrukturiert. Die Projektvorauswahlentscheidungen (üblicherweise als Projektdefinition bezeichnet) dienten der Vorauswahl der von verschiedener Seite (Straßenverwaltung der Länder, politischer Raum, DB AG) gemeldeten Projekte. Diese Vorauswahl führte zu denjenigen Projekten, die abschließend anhand der eingeführten Projektbewertungsverfahren (NKV, URE mit FFH-VE und RWA) bewertet und nach Priorität in den Vordringlichen Bedarf oder in den weiteren Bedarf eingestuft wurden bzw. im Ergebnis in keine Bedarfsklasse und damit nicht in den BVWP aufgenommen wurden. Im Rahmen dieses Vorauswahlverfahrens wurden häufig mehrere Projekte, die in einem inhaltlichen Zusammenhang standen, zusammengefasst (z. B. eine Kette von Ortsum-

[82] BVWP 2003, S. 34 sowie S. 70, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

[83] BVWP 2003, S. 34 und 44, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

[84] BVWP 2003, S. 44 ff, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

fahrungen auf einer Hauptverkehrsachse). Teilweise wurden auch Alternativen auf Teilnetzebene geprüft, um zu entscheiden, welche Projektalternativen letztlich dem Projektbewertungsverfahren unterzogen werden sollten (siehe weitergehend Kap. 8.2.1).

5.2.1.4 zu 4.) Bedarfsentscheidung / Projektpriorisierung

Der BVVWP ist Investitionsrahmenplan für **Erhaltungsmaßnahmen** und für **Neu- und Ausbaumaßnahmen**. Dabei wird der Investitionsbedarf für Ersatz und Erhaltungsmaßnahmen im Bereich Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen jeweils als Block festgelegt, ohne dass eine Zuweisung auf oder Festlegung für einzelne Projekte erfolgt. Demgegenüber benennt die Liste der Aus- und Neubauprojekte die einzelnen Projekte sowie die damit verfolgte Netzverknüpfung (Anfangs- und Endpunkt), den Ausbautyp (z. B. Anzahl der Fahrstreifen) und die Investitionskosten des Projektes, nicht jedoch eine konkrete Linienführung. Gleichzeitig erfolgt eine **projektbezogene Bedarfszuordnung** für Aus- und Neubaumaßnahmen, die die wesentliche Entscheidungsstation des BVWP 2003 darstellt. Die Bedarfszuordnung des BVWP 2003 unterscheidet konkret die folgenden Dringlichkeitsstufen:

- Vordringlicher Bedarf (VB)
- Weiterer Bedarf mit schwarzem Sternchen (WB*)
- Weiterer Bedarf (WB).[85]

Die Einordnung der Aus- und Neubauprojekte in die genannten Bedarfskategorien erfolgt primär entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bewertung sowie einer ökologischen und raumordnerischen Einschätzung. Projekte wurden in den „Vordringlichen Bedarf“ aufgenommen, wenn sie aufgrund ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit und der positiven Beurteilung nach den weiteren Kriterien innerhalb des konkret anvisierten Planungshorizontes (im BVWP 2003: 2001-2015) mit den für diesen Planungshorizont voraussichtlich verfügbaren Mitteln finanziert werden können.[86] Der „Weitere Bedarf“ umfasst darüber hinaus diejenigen Projekte, die zwar eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit und positive Gesamtbeurteilung aufweisen, den verfügbaren Finanzrahmen jedoch übersteigen. Die Kategorie „Weiterer Bedarf mit Sternchen“ (WB*) bedeutet, dass bei diesen Projekten die Möglichkeit besteht, die Planung aufzunehmen bzw. weiter zu betreiben, z. B. aufgrund netzkonzeptioneller Bedeutung oder wegen des Zusammenhangs mit Projekten der Kategorie VB. Soweit ein Projekt im Zuge der BVWP-Aufstellung keiner dieser Bedarfskategorien zugeordnet werden konnte, ist es nicht in den BVWP aufgenommen worden.

[85] Zur Vergabe des sog. grünen Ökosterns siehe Kap. 7.2.2.

[86] Die Festlegung des Umfangs des Finanzrahmens für die einzelnen Verkehrsträger wurde bereits in Kap. 5.2.1.2 beschrieben.

Die oben beschriebene Projektbewertung wurde nur für sog. „**neue Vorhaben**“ durchgeführt. Darüber hinaus enthält der BVWP 2003 auch eine Vielzahl von „**laufenden und fest disponierten Vorhaben**“, für die keine erneute BVWP-Projektbewertung durchgeführt wurde.

Laufende und fest disponierte Vorhaben im Sinne des BVWP 2003 umfassen die Vollendung im Bau befindlicher Projekte aus dem BVWP 1992 sowie weitere Vorhaben, über deren Realisierung bereits abschließend entschieden worden ist und die aufgrund ihrer verkehrlichen Wirkungen bis zum Jahr 2015 realisiert werden sollen. Diese ergeben sich insbesondere aus dem Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2002 und dem Anti-Stau-Programm für die Bundesschienenwege, Bundesautobahnen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 2003 bis 2007. Weitergehend werden die laufenden und fest disponierten Vorhaben für die Bundesfernstraßen nach den bestehenden finanziellen Bindungen in Höhe von insgesamt rund 28, 7 Mrd. € konkretisiert.[87] Die entsprechenden finanziellen Bindungen sind im Einzelnen auf S. 61 des BVWP 2003 benannt.

Neue Vorhaben im Sinne des BVWP 2003 sind solche Aus- und Neubauvorhaben, die nicht unter die laufenden und fest disponierten Vorhaben fallen, sodass deren Bedarf erstmalig geprüft und festgelegt wird.

5.2.2 Bedarfszuordnung (der Einzelmaßnahmen) als maßgebende planerische Aussage des BVWP

Im Ergebnis der Grundanalysen (siehe vorstehend Kap. 2.3) legt der BVWP 2003 als Investitionsrahmenplan einen Finanzierungsbedarf fest, der die Grundlage für die nachfolgenden Bedarfspläne der einzelnen Verkehrsträger bildet. Das maßgebende Ergebnis dieser Planung besteht in der Festlegung des Investitionsrahmens für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen einerseits sowie für Aus- und Neubauvorhaben von Bundesstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen andererseits. Für die aufgenommenen Aus- und Neubauprojekte enthält der BVWP 2003 die damit verfolgte Netzverknüpfung (Anfangs- und Endpunkt), den Ausbautyp (z. B. Anzahl der Fahrstreifen) und die Investitionskosten des Projektes sowie, als **maßgebende Kernaussage, die Einordnung in den Vordringlichen und Weiteren Bedarf**. Daraus ergibt sich eine Liste von Projekten, mit deren Realisierung bestimmte Ziele in einem definierten Raum und einer definierten Zeit erreicht werden sollen. Am Ende steht somit die politische Entscheidung, ob ein bestimmtes Projekt planerisch weiter zu verfolgen ist und nachfolgende Schritte zu seiner Realisierung einzuleiten sind.

Die konkrete Bedarfszuordnung (der Einzelmaßnahmen) ist damit eine bzw. die maßgebende planerische Aussage des BVWP 2003, mit dem Ziel der Erhaltung und des Aus-

[87] Siehe BVWP 2003, S. 52 und S. 60, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

baus der bestehenden Infrastruktur und der Festlegung eines entsprechenden Finanzierungsbedarfs. Mit dieser Entscheidung sind die weiteren planerischen Aussagen des BVWP 2003, insbesondere die Grundverteilung des Finanzrahmens auf die Verkehrsträger, unmittelbar verknüpft. Insoweit bleibt es letztlich gleich, ob Letztere als vorausgehende Grundentscheidung zur „Verteilung des Finanzrahmens“ oder als abschließende Finanzmittelverteilung auf der Grundlage der vorausgehenden Einzelentscheidungen zur Bedarfsfeststellung ergeht. Denn in beiden Fällen sind die Bedarfszuordnung und die Grundverteilung der Finanzmittel zwar eng miteinander verzahnt, kommt aber die für die nachfolgenden Planungsebenen verbindliche Wirkung vor allem in der konkreten Bedarfszuordnung des BVWP zum Ausdruck, die sich unmittelbar in den nachfolgenden Bedarfsplänen für die einzelnen Verkehrsträger und den damit verbundenen Bindungswirkungen fortsetzt.

Ausgehend von den Aufgaben und Inhalt einer SUP (siehe vorstehend Kap. 3.3) und dem sich daraus ergebenden inhaltlichen Prüfgegenstand (siehe vorstehend Kap. 5.1.5) lässt sich, bezogen auf den BVWP 2003 und dessen Verknüpfung mit den Bedarfsplänen, damit folgender maßgebender inhaltlicher Prüfgegenstand der SUP des BVWP ableiten:

5.2.3 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Entscheidungsgrundlagen

Die beschriebenen Entscheidungsgrundlagen des BVWP 2003 – verkehrliche Grundsatzstrategie und Grundannahmen, Verkehrsprognose, Mängelanalyse - bilden die fachliche Basis des BVWP-Aufstellungsprozesses und sind den eigentlichen planerischen Entscheidungen vorgelagert. Die Phase der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und der diesbezüglichen Entscheidungen ist nicht Prüfgegenstand der SUP.

Die Verkehrsprognose basiert auf bestimmten Grundannahmen, z. B. zur demografischen Entwicklung und zur Mobilitätsentwicklung. Weder die Entscheidungen über die zu treffenden Grundannahmen noch das Ergebnis der Prognose ist eine SUP-relevante planerische Festlegung. Aus der Umlegung der prognostizierten Verkehrsmengen auf das Verkehrsnetz ergeben sich Erkenntnisse über verkehrliche Engpässe im Netz, deren Beseitigung maßgebliches Ziel der Bundesverkehrswegeplanung ist. Das Ergebnis dient als Grundlage für die Beurteilung des Maßnahmenbedarfs im Netz und ist demnach Ausgangspunkt für planerische Festlegungen, d. h. Bedarfsfestlegungen für einzelne Projekte oder Projektbündel.

Werden, wie beim BVWP 2003, im Rahmen einer verkehrlichen Grundsatzstrategie verschiedene Szenarien der verkehrlichen Entwicklung mit dem Ziel untersucht, eines der Szenarien als Prognosegrundlage für den BVWP zu nutzen, so ist dies noch keine planerische Festsetzung, die eine SUP-Pflicht begründen würde. Denn die insoweit erfolgte Szenarioentscheidung war und ist geprägt von politischen Zielvorgaben und (ordnungs-) politischen Steuerungselementen, die außerhalb des Inhaltes und des Festlegungsbereichs des BVWP bzw. der Bedarfspläne liegen. Sie ist im Ergebnis eine politische Entscheidung und Vorgabe für die nachfolgende Planungsebene. Insoweit ist zu beachten, dass der BVWP in der bisherigen Form selbst gerade nicht unmittelbar über die künftigen verkehrlichen Grundsatz-

strategien, die für die Verkehrsprognose maßgebend sind, entscheidet. Der BVWP in der Ausprägung des BVWP 2003 ist lediglich ein Finanzierungsrahmenplan und kein politischer Grundsatzstrategieplan. Politische Zukunfts- und Strategieprogramme für den Verkehrsbereich, wie das „Zukunftsprogramm Mobilität“ vom 6. März 2002 liegen dem BVWP 2003 zugrunde. Sie werden durch den BVWP jedoch nicht inhaltlich festgelegt sondern lediglich umgesetzt. In diesem Sinne ist der BVWP nicht Gestaltung, sondern Reaktion auf die verkehrlichen Grundsatzstrategien und die daraus resultierenden Verkehrsprognosen. Bei diesen handelt es sich um **fachliche Grundlagen** der Planung und Entscheidung des Bedarfs zur Erhaltung bzw. Optimierung der Verkehrsinfrastruktur[88], jedoch noch nicht um eigene konkrete planerische Entscheidungen des BVWP oder der Bedarfspläne. So geht auch der BVWP 2003 selbst davon aus, dass dieser eine zentrale Maßnahme zur Verwirklichung eines integrierten Verkehrssystems ist.[89]

Im Forschungsbegleitkreis wurde durch die Vertreter des UBA bzw. des BfN und des BMU kritisch hinterfragt, ob die Ebene der Verkehrsprognose nicht dennoch einer SUP unterzogen werden müsse.[90] Als Ergebnis der Diskussion ist festzustellen, dass auch die Grundannahmen für die Verkehrsprognosen Ergebnisse einer bewussten Entscheidung über bestimmte verkehrspolitische Steuerungsinstrumente und damit planerische Elemente enthalten können. Jedoch ändert dies nichts daran, dass es sich dabei um (verkehrs-)**politische Entscheidungen und Zielvorgaben** (z. B. Besteuerung des Benzinpreises, Pendlerpauschale usw.) handelt, die nach dem Verständnis der Forschungsnehmer außerhalb des BVWP oder der Bedarfspläne getroffen werden. Diese Vorgelagerten, ausschließlich politischen, Entscheidungen sind somit nach Einschätzung der Forschungsnehmer der Ebene einer verkehrspolitischen Grundsatzstrategie zuzuordnen. Sie werden von dem Geltungsbereich der SUP-Pflicht für Pläne und Programme nicht erfasst.[91] Damit sind auch verschiedene denkbare Entwicklungsszenarien, die im Zuge der Erstellung von Verkehrsprognosen zugrunde gelegt werden, keine planerische Alternativen im Sinne der Alternativenprüfung nach § 19b Abs. 2 UVPG.

Im Ergebnis ist es rechtlich nicht geboten, Verkehrsprognosen oder ggf. zugrunde gelegte Grundsatzstrategien in die SUP eines BVWP nach dem bisherigen Muster zu unterziehen.

---

[88] Siehe insbesondere auch BVWP 2003, S. 10, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

[89] BVWP 2003, S. 6, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

[90] Siehe insoweit auch SCHÄFER/BONGARDT/DALKMANN, Neue Wege für das Land, S. 147 f.

[91] Siehe im einzelnen und ausdrücklich Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 23, zu § 2 Abs. 5 S. 1 UVPG sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 2 Rn. 60 mit weiteren Nachweisen und KMENT, UVPG, § 2 Rn. 105.

5.2.4 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Grundverteilung des Finanzvolumens

Die grundsätzliche Aussage über die Identifizierung des zur Verfügung stehenden Gesamtvolumens von 150 Mrd. € ist ersichtlich dem Bereich der Finanz- und Haushaltsplanung zuzuordnen und unterfällt daher auch nach Art. 3 Abs. 8 SUP-RL bzw. § 2 Abs. 5 S. 2 UVPG nicht der SUP. Denn der genannte Betrag wurde für den BVWP 2003 lediglich aus den Haushalten 2001 bis 2003 und der geltenden Finanzplanung des Verkehrshaushaltes abgeleitet und übernommen.[92]

5.2.4.1 Zuordnung finanzieller Mittel für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen auf die einzelnen Verkehrsträger und Festlegung des Finanzrahmens für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen einerseits sowie für Aus- und Neubau andererseits

Die Zuordnung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens auf die einzelnen Verkehrsträger nach dem ermittelten gesamtwirtschaftlich sinnvollen Bedarf für Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen sowie die damit zusammenhängende Aufteilung zwischen dem Ersatz und der Erhaltung der Bestandsnetze (82, 7 Mrd. €) einerseits sowie dem Aus- und Neubau (66, 2 Mrd. €) andererseits erfolgten im BVWP 2003 offensichtlich als eigene konstitutive Festlegungen.[93] Mit der letzteren Aufteilung wurde i. e. auch der maßgebende finanzielle Rahmen, innerhalb dessen eine Priorisierung und Bedarfszuordnung der Aus- und Neubauprojekte möglich ist, verbindlich vorgegeben. Es handelt sich somit um Festlegungen, die sich zwar nicht auf einzelne Projekte beziehen, aber für die weiteren Festlegungen und damit den Erfolg des BVWP von Bedeutung sind. Denn von diesen Zuordnungen und Festlegungen hängt es letztlich mit ab, in welchem Umfang die erforderlichen finanziellen Mittel für die Zuordnung von Projekten in den vordringlichen Bedarf und den damit verbundenen direkten Planungsauftrag zur Verfügung stehen. Zur sicheren Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Kommission[94] ist mit dem BMU daher abgestimmt worden, diese Festlegungen vorsorglich mit in die SUP des BVWP einzubeziehen.

5.2.4.2 Grundverteilung des Finanzrahmens für den Aus- und Neubau zwischen den einzelnen Verkehrsträgern

Die gesonderte Einbindung der nachgelagerten Entscheidung zur Grundverteilung des Finanzrahmens für den Aus- und Neubau in den inhaltlichen Prüfgegenstand einer SUP ist nur dann erforderlich, wenn es sich um eine selbstständige konstitutive planerische Festsetzung

---

[92] BVWP 2003, S. 34 sowie S. 70, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

[93] Siehe z. B. BVWP 2003, S. 44, S. 51 oder S. 70, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003.

[94] Siehe Europäische Kommission, Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, insbesondere Ziff. 5.9 zu Art. 5 Abs. 1

handelt, die von den i. Ü. erforderlichen Prüfungen noch nicht abgedeckt ist. Ob dies der Fall ist, hängt von der Art und der Bedeutung der Festlegung für den Inhalt des BVWP ab.

Damit ist letztlich entscheidend, inwieweit die Entscheidung zur Grundverteilung des Finanzrahmens eine prägende Vorentscheidung für den weiteren Planungsprozess darstellt, d. h. die nachfolgenden Planungsentscheidungen ggf. determiniert oder lediglich bereits getroffene Entscheidungen zur Bedarfszuordnung zusammenfassend nachvollzieht, ohne diese inhaltlich zu beeinflussen.

So wäre die Entscheidung zur Grundverteilung des Finanzrahmens auf einzelne Verkehrsträger jedenfalls dann als eigenständige konstitutive planerische Entscheidung in den Prüfgegenstand der SUP einzubeziehen, wenn dadurch das insgesamt verfügbare Finanzvolumen und der finanzielle Rahmen für die einzelnen Verkehrsträger als Grundlage und Ausgangspunkt der konkreten Bedarfszuordnung verbindlich vorgegeben werden. Dabei wäre es möglich, die Entscheidung zur Grundverteilung des Finanzrahmens vor oder nach der Projektbewertung zu treffen. Wichtig ist lediglich, dass sie noch vor der endgültigen Bedarfszuordnung erfolgt und für diese das maßgebende Finanzvolumen und den finanziellen Rahmen für die einzelnen Verkehrsträger festlegt. Die Verortung nach der Projektbewertung bietet sich z. B. an, um die Einschätzung, in welchem Umfang für jeden Verkehrsträger grundsätzlich zweckmäßige oder notwendige Projektvorschläge mit einer positiven Projektbewertung vorliegen, in die Grundverteilung des Finanzrahmens mit einzubeziehen.

Dagegen wäre eine Aussage zur Grundverteilung des Finanzrahmens **dann nicht (mehr) gesondert in den inhaltlichen** Prüfgegenstand der SUP einzubinden, wenn darin lediglich die bestätigten Ergebnisse der vorausgehenden Bedarfszuordnung für die einzelnen Verkehrsträger nachvollziehend zusammengefasst und letztlich ohne eigene gestalterische Wirkung nachrichtlich mitgeteilt würden. Denn dann würde sich die Aussage zur Grundverteilung des Finanzrahmens ohne jeden eigenen planerischen Gestaltungsspielraum unmittelbar und automatisch aus den Ergebnissen der Bedarfszuordnung ergeben, ohne darauf noch Einfluss nehmen zu können. Damit würde es aber bereits an einer konkreten konstitutiven SUP-relevanten planerischen Entscheidung fehlen.

Die fachliche Methodik des BVWP ging bisher davon aus, dass die Projekte der unterschiedlichen Verkehrsträger grundsätzlich mit einem vergleichbaren Projektbewertungsverfahren bewertet werden und damit unmittelbar aus den Projektbewertungsergebnissen eine Verteilung des Finanzrahmens auf die Verkehrsträger ableitbar ist. Damit allein können die vorgenannten maßgebenden Fragen aber noch nicht beantwortet werden. Denn eine darüber hinausgehende politisch begründete Setzung einer finanziellen Grundverteilung zwischen den Verkehrsträgern (z. B. Schiene 50 % des gesamten Finanzrahmens) würde einerseits eine neue Dringlichkeitsreihung schaffen und andererseits eine bindende Vorgabe für eine nachfolgende Bedarfszuordnungen begründen. Eine solche Festlegung würde eine vorausgehende konstitutive planerische Aussage enthalten und entsprechend der Berührung von Umweltaspekten in den Prüfgegenstand der SUP einzubeziehen sein. In diesem Fall liegt hier ein Ansatzpunkt für eine Alternativenbetrachtung zum Gesamtplan.

5.2.5 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Projektdefinition (Projektvorauswahl)

Die Projektvorauswahlentscheidungen (Projektdefinition) zur Vorauswahl der von verschiedener Seite gemeldeten Projekte dahin gehend, ob sie in die eigentliche Projektbewertungsphase des BVWP aufgenommen werden, sind der eigentlichen planerischen Entscheidung des BVWP vorgelagert und insoweit nicht unmittelbarer Prüfgegenstand der SUP. Jedoch fließen die genannten Vorauswahlentscheidungen notwendig in die Alternativenprüfung nach § 19b Abs. 2 UVPG mit ein und sind in diesem Rahmen auch in die Dokumentation der Alternativenprüfung nach § 14g Abs. 2 Nr. 8 UVPG einzubeziehen.

5.2.6 Anforderungen an den Prüfgegenstand der SUP: Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Projektpriorisierung) Aus- und Neubau

Die Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Projektpriorisierung) zum vordringlichen und weiteren Bedarf der Aus- und Neubauprojekte stellt, wie ausgeführt, entsprechend der bisherigen Vorgehensweise die wesentliche Entscheidungsstation des BVWP 2003 dar. Das inhaltliche Entscheidungsmaterial wurde im BVWP 2003 insbesondere durch die bekannten Projektbewertungsverfahren NKV, URE mit FFH-VE und RWA geliefert. Dabei sind ausdrücklich auch Umweltbelange ermittelt und bewertet worden. Für den Prüfgegenstand der SUP eines künftigen BVWP stellen sich vor diesem Hintergrund folgende Fragen:

- Ist die Entscheidung zwischen dem Vordringlichen Bedarf oder dem Weiteren Bedarf, also die Entscheidung zwischen und die entsprechende Zuordnung einzelner Maßnahmen, überhaupt einer SUP zu unterziehen? Oder reicht es aus, ausschließlich die Summe der Umweltauswirkungen aller Projekte des Vordringlichen Bedarfs und ggf. des Weiteren Bedarfs zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten? (siehe nachfolgend Kap. 5.2.6.1)
- Wären insoweit nur die neuen Vorhaben oder sind auch laufende und fest disponierte Aus- und Neubauvorhaben in die SUP einzubeziehen? (siehe nachfolgend Kap. 5.2.6.2).

5.2.6.1 Beschränkung der SUP auf eine planerische Gesamtaussage oder Einbindung der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP

5.2.6.1.1 Rechtlicher Ausgangspunkt und maßgebende Kriterien für die Bestimmung des Prüfgegenstandes der SUP

Für die vorgenannten Fragestellungen bilden § 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG mit der darin enthaltenen Verpflichtung zur Durchführung einer SUP für Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene nach Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG (siehe im Einzelnen bereits Kap. 3.2) den grundsätzlichen rechtlichen Ausgangspunkt. Ergänzend ist von den allgemeinen Grundsätzen zur Einstellung des relevanten Entscheidungsmaterials in Planungsentscheidungen auszugehen. Denn auch die Investitionsrahmenplanung und Bedarfsfeststellung der Bundesverkehrswegeplanung trifft im Ergebnis finale, also zielorientierte inhalt-

liche Festlegungen. Dem korrespondiert die Aufgabe der SUP, für die konkrete planerische Entscheidung das jeweils umweltrelevante und entscheidungserhebliche Material zu sammeln und aufzubereiten (siehe im Einzelnen dazu Kapitel 3.3.1).

Unter Berücksichtigung dessen lassen sich aus den Vorschriften der SUP-RL und des UVPG die unter Kap. 5.1 dargelegten Vorgaben zur Bestimmung des Prüfgegenstandes der SUP ableiten. Damit ist für die Frage, ob der Prüfgegenstand der SUP des BVWP bzw. der Bedarfspläne auf eine planerische Gesamtaussage beschränkt werden kann oder ob auch die planerische Aussage der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP einbezogen werden muss, entscheidend[95],

- welche **konkrete planerische Entscheidung** durch den Plan getroffen wird,
- ob sich die Durchführung der konkreten planerischen Entscheidung auf Natura 2000-Gebiete oder sonstige Umweltaspekte in **relevanter Weise** auswirken kann und
- inwieweit die ggf. relevanten Umweltaspekte für die planerische Entscheidung **entscheidungserheblich** sind.
- Dabei sind insbesondere diejenigen Plan- und Programminhalte einzubeziehen, die die SUP-Pflicht auslösen. Damit sind auch in Bezug auf den BVWP jedenfalls die planerischen Entscheidungen angesprochen, die mit einer rahmensetzenden Wirkung für nachfolgende Planungs- und Zulassungsebenen verbunden sind. Ausgehend von Inhalt und Systematik der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere des BVWP 2003, kommen damit folgende Prüfansätze in Betracht:

5.2.6.1.2 Variante 1: Strategische planerische Gesamtbetrachtung als maßgebender Ansatzpunkt der SUP

Gegenstand der Variante 1 ist die Erstreckung und ggf. Beschränkung der SUP auf die planerische Gesamtaussage der Bundesverkehrswegeplanung und die mit ihrer Durchführung potenziell verbundenen Umweltauswirkungen. Dies stellt sich wie folgt dar:

Inhalt

Entsprechend den Grundsätzen zur Identifizierung des inhaltlichen Prüfgegenstandes einer SUP ist zunächst davon auszugehen, dass die aus der Bedarfsentscheidung und Projektpriorisierung resultierende planerische Gesamtaussage des BVWP (und der Bedarfspläne) auch wesentlicher inhaltlicher Prüfgegenstand der SUP ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit klargestellt, dass der Bedarfsplan neben der eigentlichen Bedarfsfeststellung auch zugleich ein bestimmtes, grobmaschiges zusammenhängendes Verkehrsnetz für einen

[95] Insoweit wird im Einzelnen auf die Ausführungen und Erläuterungen unter Kap. 5.1 Bezug genommen.

weiträumigen Verkehr darstellt, das dem prognostizierten Bedarf gerecht wird.[96] Damit sind die berührten Umweltaspekte entscheidungsrelevant und erfordern eine entsprechende Ermittlung und Aufbereitung. Dies bedeutet für die SUP, dass in Bezug auf die Gesamtheit der in den BVWP aufgenommenen Projekte, die im Ergebnis das Planfall-Netz des BVWP bilden, die relevanten Umweltauswirkungen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sind.

Anknüpfend an die Unterscheidung zwischen der Projektebene und der Netzebene sowie dem Ansatz der (stärkeren) Verlagerung der Umweltprüfung von der Projektebene auf die Netz- und Konzeptebene (siehe im Einzelnen nachfolgend Kap. 8.1) bezieht sich die Prüfung auf die Auswirkungen des Plans insgesamt, d. h. auf die Summe der Projekte, die den einzelnen Bedarfsklassen zugeordnet sind (Gesamtplanauswirkungen). Vorliegend sollte die Prüfung in zwei Schritten erfolgen:

- Gesamtplanauswirkungen der **Summe der Projekte des Vordringlichen und des Weiteren Bedarfs**
- Gesamtplanauswirkungen der **Summe der Projekte nur des Vordringlichen Bedarfs**.

Die Umweltauswirkungen der einzelnen Projekte wären danach nicht unmittelbarer Gegenstand der SUP. Sie müssten jedoch in dem Umfang eingebunden werden, in dem sie benötigt werden, um die Gesamtplanauswirkungen im vorgenannten Sinne sachgerecht und fachlich belastbar zu ermitteln. Denn die Gesamtplanauswirkungen lassen sich letztlich methodisch allein in der Weise prognostizieren, dass man die Auswirkungen der einzelnen Projekte, die in den Plan aufgenommen werden, zusammenführt und auf geeignete Weise aggregiert. Insoweit handelt es sich bei den Angaben über Umweltauswirkungen der Einzelprojekte letztlich um notwendige Komponenten einer Gesamtplanbetrachtung.

Die Gesamtplanwirkungen ergeben sich aus den für jeden relevanten Indikator beschriebenen Aggregationsregeln. Für einen Teil der Indikatoren sind die jeweiligen Ergebnisse zu den Einzelprojekten arithmetisch durch Summation zu ermitteln. Dies betrifft insbesondere die raumbezogenen Indikatoren, z. B. die Flächeninanspruchnahmen, die Inanspruchnahme von Schutzgebieten etc. Voraussetzung für eine derartige Vorgehensweise ist eine mehr oder weniger intensive Beschäftigung mit der einzelnen Maßnahme im Sinne einer maßstabsangemessenen Einzelprüfung. Für einen anderen Teil der Indikatoren ergeben sich die Gesamtplanauswirkungen erst dann, wenn das Gesamtkollektiv des Plans ermittelt ist und eine über das Gesamtnetz bezogene Modellrechnung durchlaufen werden kann, d. h., die Ermittlung eines Einzelergebnisses je Maßnahme ist nicht vorausgesetzt. Dies ist in jedem Fall für den Indikator 9 „Emission von CO_2“ der Fall, kann aber auch für andere stoffliche und lärmbezogene Indikatoren angewendet werden.

[96] BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2004, Az. 4 A 11/02, NVwZ 2004,732 (733).

Die inhaltlich-fachliche Umsetzung der entsprechenden Vorgehensweise ist nachfolgend insbesondere unter Kap. 7.3.1 und 7.3.3.2 dargelegt. Insoweit ist im Einzelnen ausgeführt, in welcher Weise und mit welchen Prüfungspunkten die SUP der Gesamtplanauswirkungen abgearbeitet werden kann. Die methodische Grundlage für die Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen bilden die unter Kapitel 7.3.2 und 7.3.4 beschriebenen Ziele und Indikatoren.

Dabei sind die Ermittlungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen der einzelnen Projekte in dem Umfang, in dem sie für die planerische Entscheidung entscheidungserheblich sind und die Grundlage für die Ermittlung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen bilden, notwendig auch in dem Umweltbericht zu dokumentieren und Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14h ff UVPG.

Rechtliche Ansatzpunkte für eine Beschränkung der SUP auf die planerische Gesamtaussage

Ein planbezogener Ansatz für die vorgenannte Abgrenzung des Prüfgegenstandes der SUP auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung folgt aus **§ 19b Abs. 2 UVPG.** Danach sollen im Rahmen der Alternativenprüfung insbesondere auch alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet werden (siehe im Einzelnen dazu nachfolgend unter Kap. 8.1). Dies wurde u. a. mit der Erwägung begründet, dass sich eine Alternativenprüfung auf der vorgelagerten Planungsebene von einer reinen Korridorbetrachtung stärker lösen und in Richtung einer Netzbetrachtung entwickeln sollte.[97] Damit kommt auch zum Ausdruck, dass generell zwischen der Projektebene und der Netzebene unterschieden werden kann[98] und unterschieden werden soll, und dass die Umweltprüfung von der Projektebene (stärker) auf die Netz- und Konzeptebene verlagert werden soll.

Daran anknüpfend ergeben sich weitere umwelt- bzw. prüfungsbezogene Ansätze: So stellt sich zum Einen die Frage, ob und in welchem Umfang die Entscheidungserheblichkeit von Umweltaspekten wirklich bereits für die planerische Ebene der Entscheidungen des BVWP oder der Bedarfspläne gegeben ist. Daran knüpft die Frage an, ob und inwieweit die Prüfung entscheidungserheblicher Umweltauswirkungen von der hochstufigen Ebene der Bundesverkehrswegeplanung auf eine nachfolgende Planungsebene oder die konkrete Zulassungsebene verlagert werden kann.

[97] Anlage zum Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss) zu den Entwürfen für ein Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/4540, S. 7, Nr. 6 sowie auch Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss) zu den Entwürfen für ein Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/4540, S. 3.

[98] Siehe PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 6.

Konkretisierung der rechtlichen Ansatzpunkte

Die vorgenannten planbezogenen Ansatzpunkte machen deutlich, dass das UVPG und das Wesen der Bundesverkehrswegeplanung einer grundsätzlichen Ausrichtung sowohl der Planung als auch der SUP auf strategische netzbezogene und verkehrsträgerübergreifende Aspekte nicht entgegenstehen. Dagegen müsste für eine entsprechende Beschränkung der SUP zusätzlich sichergestellt sein, dass weder der BVWP noch die Bedarfspläne planerische Festlegungen enthalten, die auf konkrete Projekte bezogen sind und deren Durchführung mit relevanten und entscheidungserheblichen potenziellen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete oder sonstige Umweltaspekte verbunden ist. Insbesondere dürfte von den betreffenden Festsetzungen keine rahmensetzende Wirkung für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen ausgehen.

Dies könnte jedenfalls durch eine entsprechende **Ausrichtung und Gestaltung des Inhaltes und des Gegenstandes des BVWP bzw. der Bedarfspläne** erreicht werden. Das hieße, die maßgebenden planerischen Festlegungen des BVWP bzw. der Bedarfspläne von der Prüfung und Bedarfszuordnung einzelner Maßnahmen zu lösen und stattdessen auf eine strategische Netzbetrachtung sowie grundsätzliche Gesamtbedarfsfestlegungen zu orientieren. Im Ergebnis würden nur noch diese Festlegungen den Anknüpfungspunkt für die SUP bilden. Mit einem Zurückdrängen oder gar einem Verzicht auf eine unmittelbare Bedarfszuordnung konkreter Einzelmaßnahmen würde aber der bisherige Inhalt des BVWP und der Bedarfspläne maßgebend modifiziert. Mit der damit verbundenen Lockerung oder Aufgabe des Projektbezuges könnte die für die nachfolgenden Zulassungsverfahren anerkannte Bindungswirkung der Bedarfsfeststellung für die Planrechtfertigung in Frage gestellt werden oder entfallen. Denn es liegt jedenfalls nahe, dass eine bloße strategische Gesamtbedarfsfeststellung für ein mögliches Verkehrsnetz den verkehrlichen Bedarf für ein konkretes Projekt nicht in derselben Weise bindend feststellen kann, wie eine konkrete Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahme.

Soweit jedoch zur Umgehung dieser Probleme an der Prüfung und Zuordnung des Bedarfs **entsprechend der bisherigen Vorgehensweise und Systematik,** also an der konkreten Bedarfsentscheidung und Projektpriorisierung, festgehalten werden soll, käme es primär darauf an, unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchem Umfang die Entscheidungserheblichkeit von Umweltaspekten auf der Ebene des BVWP oder der Bedarfspläne ausgeschlossen oder ihre Prüfung auf nachfolgende Ebenen verlagert werden kann.

Hier knüpft zum einen die Frage an, ob in den potenziellen Auswirkungen der konkreten Einzelprojekte überhaupt **relevante Umweltauswirkungen des BVWP oder der Bedarfspläne** zu sehen sind. Denn auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung wird gerade noch nicht über den konkreten grundstücksgenauen Verlauf der jeweiligen Trasse oder die Zulässigkeit eines Vorhabens unter Umweltgesichtspunkten entschieden. Dies könnte mit dem Charakter der Bundesverkehrswegeplanung als verkehrspolitische Leitentscheidung auf der gesamtstaatlichen Ebene im Ergebnis dafür sprechen, dass die Bedarfsfestlegung eben nicht für

jedes Projekt einzeln, sondern nur für den BVWP oder die Bedarfspläne als Ganzes im Sinne eines Gesamtbedarfs getroffen wird.

Unabhängig davon könnte ggf. die **Entscheidungserheblichkeit der potenziellen Umweltauswirkungen konkreter Einzelprojekte** (auch) für die konkrete Bedarfsfestlegung auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung ausgeschlossen werden. Ein entsprechender Ansatz ergibt sich aus der Rechtsprechung zu Umfang und Grenzen der Bindungswirkung der gesetzlichen Bedarfsfeststellung für die Zulassungsentscheidungen der Einzelprojekte. Denn es ist anerkannt, dass der in den Verkehrswegeausbaugesetzen festgestellte Verkehrsbedarf nur einen unter vielen Belangen darstellt, die bei der Planung von Bundesverkehrswegen zu berücksichtigen sind. So ergibt erst die weitere Konkretisierung des Bedarfsgesetzes im Planfeststellungsverfahren, ob das Vorhaben überhaupt durchgeführt wird und welche Rechtsgüter und Belange dafür ggf. in Anspruch genommen werden können[99]. Wenn aber der gesetzlich festgestellte Bedarf auf der Ebene der Zulassung dementsprechend keinerlei Bindungswirkung hinsichtlich der Bewertung potenzieller Umweltauswirkungen hat, könnte die Erforderlichkeit entfallen, bereits bei der Entscheidung über die Bedarfszuordnung im Rahmen des BVWP oder eines Bedarfsplanes Umweltaspekte zu prüfen und zu berücksichtigen.

Für die Variante 1 könnte schließlich auch die Möglichkeit sprechen, die Prüfung von Umweltauswirkungen von der hochstufigen Bundesverkehrswegeplanung auf eine nachfolgende Planungsebene oder die konkrete Zulassungsebene **zu verlagern**. Dies ist unter dem Gedanken der „Vermeidung von Mehrfachprüfung“ sowohl in der SUP-RL als auch in § 14f Abs. 3 UVPG ausdrücklich verankert. Insoweit könnte es nahe liegen, die Prüfung von Umweltauswirkungen einzelner Projekte vollständig von der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung auf die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen zu verlagern.

5.2.6.1.3 Variante 2: Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen als maßgebender Ansatzpunkt

Gegenstand der Variante 2 ist die Einbindung der planerischen Aussagen des BVWP und der Bedarfspläne zur Bedarfszuordnung und Projektpriorisierung der Einzelmaßnahmen in die SUP. Diese baut auf Inhalt und Systematik des BVWP 2003 und der darauf aufbauenden Bedarfspläne auf und stellt sich wie folgt dar:

Inhalt

Ausgehend von der bisherigen Vorgehensweise der Bundesverkehrswegeplanung handelt es sich hinsichtlich Inhalt, System und Wirkungen auch bei der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen um konkrete Festlegungen, die durch den BVWP bzw. die Bedarfspläne getroffen werden. Des Weiteren besteht auch eine Umweltrelevanz der Entscheidung und Zu-

[99] Siehe nur BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1998, Az. 1 BvR 650/97, NVwZ 1998, 1060.

ordnung zwischen einem „Vordringlichen Bedarf“ und dem „Weiteren Bedarf“. Diese folgt schon daraus, dass es sich bei den betroffenen Verkehrsprojekten durchweg um Maßnahmen handelt, für die nach allgemeiner Erfahrung bei einer Durchführung mit potenziellen Umweltauswirkungen von einer gewissen Schwere zu rechnen ist. Soweit Aspekte oder Teile dieser potenziellen Umweltauswirkungen bereits im Rahmen der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen als Kriterium (z. B. als Teil des NKV) eingebunden und berücksichtigt werden (sollen), besteht eine Entscheidungserheblichkeit, die eine Prüfung und Aufbereitung für die Planungsentscheidung erfordert. Der entsprechende Prozess der Ermittlung und Bewertung der Umweltaspekte entspricht der Aufgabe und dem Inhalt einer SUP (siehe im Einzelnen dazu bereits oben Kap. 3.3.1). Er markiert die inhaltliche Umweltprüfung, die nach den Anforderungen der SUP-RL und des UVPG durchzuführen ist.

Die inhaltlich-fachliche Umsetzung der entsprechenden Vorgehensweise ist nachfolgend insbesondere unter Kap. 7.3.3.1 dargelegt. Dort ist ausgeführt, in welcher Weise und mit welchen Prüfungspunkten eine SUP unter Einbeziehung auch der planerischen Aussagen des BVWP und der Bedarfspläne zur Bedarfszuordnung und Projektpriorisierung der Einzelmaßnahmen abgearbeitet werden kann. Die methodische Grundlage für die Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen bilden ebenfalls die unter Kapitel 7.3.2 und 7.3.4 beschriebenen Ziele und Indikatoren.

Die betreffenden Ermittlungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen der einzelnen Projekte sind in dem Umfang, in dem sie für die planerische Entscheidung entscheidungserheblich sind, im Umweltbericht zu dokumentieren und Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14h ff UVPG.

Rechtliche Ansatzpunkte für eine Einbindung der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP

Insbesondere Inhalt, Aufbau und Wirkungen des BVWP 2003 und der bisherigen Bedarfspläne sprechen dafür, dass mit der Bundesverkehrswegeplanung nicht nur ein „Gesamtbedarf“, sondern der Bedarf konkret für jedes einzelne Projekt entschieden und festgelegt wird (siehe dazu auch vorstehend Kap. 5.2.2). Damit stellen die Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Projektpriorisierung) der Einzelmaßnahmen neben einer Gesamtplanaussage einen maßgebenden Gegenstand der investitionsplanerischen Entscheidung dar.

Des Weiteren hat der Gesetzgeber des SUPG die rahmensetzende Wirkung der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene als Anknüpfung für die SUP-Pflicht nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG insbesondere mit den Vorgaben der Bedarfspläne für die Linien-

bestimmung und das anschließende Zulassungsverfahren auf der Projektebene begründet.[100]

Gleichzeitig hat der Gesetzgeber mit § 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG festgelegt, dass für Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene, also auch für den BVWP bzw. auf der Bedarfsplanebene, die erheblichen potenziellen Umweltauswirkungen ihrer Durchführung geprüft werden müssen. Wenn aber maßgebender Gegenstand dieser Pläne die Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Projektpriorisierung) der Einzelmaßnahmen ist, so sprechen viele Gründe dafür, auch die potenziellen Umweltauswirkungen ihrer Durchführung in die SUP einzubeziehen sind. Denn die Bedarfsentscheidung würde als maßgebende planerische Entscheidung letztlich auch der Vorgabe des 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG unterliegen. Des Weiteren wären die potenziellen Umweltauswirkungen ihrer Durchführung damit auch Teil der Belange, die als entscheidungs- und abwägungserhebliche Aspekte für Planungsentscheidungen zu ermitteln und zu berücksichtigen sind.

Darüber hinaus ergeben sich Ansätze für eine Entscheidungserheblichkeit von Umweltaspekten insbesondere für die Ebene der Bedarfspläne aus den Regelungen des § 4 FStrAbG bzw. § 3 Abs. 2 BSWAG. Der ausdrückliche Bezug dieser Vorschriften auf die Überprüfung des in den Bedarfsplänen festgestellten Bedarfs für die einzelnen Projekte spricht dafür, die benannten Umweltaspekte eben auch bereits in die Entscheidung über die Bedarfszuordnung (Priorisierung) der Einzelprojekte einzubeziehen.

5.2.6.1.4 Einordnung der Varianten 1 und 2

Eine Beschränkung der SUP auf eine planerische Gesamtaussage der Bundesverkehrswegeplanung und die mit ihrer Durchführung potenziell verbundenen Umweltauswirkungen im Sinne der Variante 1 ist aus rechtlicher Sicht jedenfalls dann denkbar, wenn Inhalt und Gegenstand der planerischen Festsetzungen des BVWP bzw. der Bedarfspläne von der Prüfung und Bedarfszuordnung einzelner Maßnahmen gelöst und stattdessen auf eine strategische Netzbetrachtung sowie grundsätzliche Gesamtbedarfsfestlegungen orientiert würden.

Dagegen sind für eine Bundesverkehrswegeplanung, die weiterhin an dem Inhalt und der Systematik der bisherigen Vorgehensweise insbesondere des BVWP 2003 und der darauf aufbauenden Bedarfspläne festhält (Variante 2), die folgenden Punkte zu beachten:

Maßgebende (rahmensetzende) planerische Festsetzungen des BVWP und der Bedarfspläne

Anknüpfend an den BVWP 2003 und die darauf bezogenen Bedarfspläne sprechen überwiegende Argumente dafür, in der Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Projektpriorisierung) der Einzelmaßnahmen einen **maßgebenden Gegenstand der investitions-**

[100] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3 UVPG.

planerischen Entscheidung zu sehen. Diese treten damit zusätzlich neben die planerische Gesamtaussage. Damit wären die potenziellen Auswirkungen der Durchführung dieser planerischen Entscheidung, bezogen auf die jeweils umfassten Einzelprojekte, als relevante Umweltauswirkungen der planerischen Festsetzungen des BVWP oder der Bedarfspläne anzusehen.

Dem steht auch nicht entgegen, dass auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung gerade noch nicht über den konkreten grundstücksgenauen Verlauf der jeweiligen Trasse oder die Zulässigkeit unter Umweltgesichtspunkten entschieden wird. Des Weiteren sprechen die erkennbaren Ansätze, insbesondere auch in den Gesetzgebungsmaterialien der Ausbaugesetze dagegen, dass die Bedarfsfestlegung allein im Sinne eines Gesamtbedarfs für den BVWP oder die Bedarfspläne als Ganzes erfolgen würde.

Denn zum Einen ist gesichert, dass die Bedarfsfeststellung und Bedarfszuordnung (Priorisierung) der einzelnen Projekte zielgerichtet originär und konstitutiv durch den BVWP bzw. den jeweiligen Bedarfsplan getroffen wurden. Dabei wurde nicht nur ein „Gesamtbedarf“ festgeschrieben, sondern gerade der Bedarf für jede Einzelmaßnahme unter Angabe der konkreten Investitionskosten entschieden und festgelegt.[101] Es wird also entschieden, ob der verkehrliche Bedarf für ein Projekt vorhanden ist und ob dieses planerisch weiter zu verfolgen ist.[102] Auch der Gesetzgeber des SUPG geht ausdrücklich davon aus, dass **bestimmte vorbereitende Prüfungen für Verkehrsprojekte im BVWP für die Durchführung der SUP notwendig sind**.[103]

Zum Zweiten stellt bereits die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung einer SUP nicht darauf ab, ob durch einen Plan ggf. konkrete grundstücksgenaue Festlegungen getroffen werden, sondern auf die Art der Bindungswirkung für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen. Insoweit ist nach der ausdrücklichen Klarstellung und Festlegung der Begründung des SUPG[104] zugrunde zu legen, dass die Feststellungen und Zuordnungen des verkehrlichen Bedarfs für die einzelnen Projekte im BVWP und den hieraus hervorgehenden Bedarfsplänen als bindend und damit **rahmensetzend für nachfolgende Planungs- und Zulassungsebenen** anzusehen sind.

Eine Trennung zwischen den bisherigen Festlegungen des BVWP oder der Bedarfspläne und den potenziellen Umweltauswirkungen der Einzelprojekte, deren Bedarf Gegenstand der planerischen Festsetzungen ist, kann auch mit der **strategischen Ausrichtung der SUP** nur schwer gerechtfertigt werden. Denn das strategische Element der SUP bezieht sich weniger

---

[101] Siehe insoweit nur die Tabellen 12 und 13 des BVWP 2003, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juni 2003, Anlage 1 zur Kabinettsache des BMVBW vom 18. Juni 2003, für die Bundesschienenwege sowie die tabellarische Darstellung unter 9.2.3 des Anhang zum BVWP 2003, ebenda, für die Bundesfernstraßen sowie auch LEWIN 2003, S. 48.

[102] Siehe ausdrücklich Entwurf zum Fünften Gesetz zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 15/1657, S. 12 und S. 13, Ziff. 2.5 sowie S. 18, vor Ziff. 1.

[103] Siehe die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 40 zu § 19b Abs. 3, dem heutigen § 19b Abs. 4 UVG.

[104] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3 UVPG

auf ihren Gegenstand als vielmehr darauf, Umwelterwägungen hinsichtlich der späteren Durchführung des Planes, z. B. durch die Umsetzung einzelner Projekte, bereits frühzeitig bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einzubeziehen und zu berücksichtigen (siehe im Einzelnen bereits Kap. 3.3.1). Aus dieser strategischen Ausrichtung sprechen maßgebende Argumente gerade dagegen, potenzielle Umweltauswirkungen von Einzelprojekten, vollständig aus der SUP des BVWP bzw. der Bedarfspläne auszuschließen, wenn diese Gegenstand der planerischen Ermittlung, Feststellung und Zuweisung des verkehrlichen Bedarfs sind.

Umweltrelevanz und Entscheidungserheblichkeit der Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Bedarfszuordnung

Die bisherige Entscheidung und Zuordnung zwischen einem „Vordringlichen Bedarf“ und dem „Weiteren Bedarf“ auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung ist mit einer hinreichenden Umweltrelevanz verbunden. Die dafür bereits genannten Ansatzpunkte der Variante 2 (siehe Kap. 5.2.6.1.3) bestehen auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung, dass die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt konkret erst auf der Ebene der Vorhabenszulassung bestimmt und dort geprüft und abgewogen werden. Neben der Zielstellung und strategischen Ausrichtung der SUP sind hier insbesondere die einschlägigen gesetzgeberischen Entscheidungen zu beachten.

Dies gilt zunächst für die Vorgabe **in § 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG,** dass für Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene spätestens auf der Bedarfsplanebene die erheblichen potenziellen Umweltauswirkungen ihrer Durchführung geprüft werden müssen. Denn wenn und so lange im BVWP bzw. den Bedarfsplänen der Bedarf für jede Einzelmaßnahme konkret entschieden und planerisch festgelegt wird, sind damit auch die Umweltwirkungen einzelner Projekte von Gesetzes wegen in die SUP einzubeziehen.

Damit korrespondiert § 19b Abs. 1 UVPG i. e. mit der **fachgesetzlichen Verankerung einer inhaltlichen Prüfung und Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der konkreten Bedarfszuordnung und Bedarfsfeststellung im FStrAbG und im BSWAG.** Dies betrifft einerseits § 4 FStrAbG, wonach Belange des Umweltschutzes ausdrücklich in die Überprüfung zur Anpassung des Bedarfsplans als berührte Belange einzubeziehen sind. Ähnlich schreibt § 3 Abs. 2 BSWAG vor, dass bei der Abstimmung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung die Belange des Umweltschutzes angemessen zu berücksichtigen sind. Nach dem bisherigen System und Inhalt des BVWP und der Bedarfspläne findet bei der Anpassung an die Verkehrsentwicklung eine großräumige und generelle Prüfung der einzelnen Vorhaben statt, um zu entscheiden, ob ein nach Netzverknüpfung und Richtquerschnitt beschriebenes Straßenbauprojekt planerisch weiterzuverfolgen ist oder ob von dem Vorhaben aufgrund potenzieller schwerwiegender

Eingriffe ohne aussichtsreiche Abhilfemaßnahmen Abstand genommen werden muss.[105] Damit soll klargestellt werden, dass in die Überprüfung des Bedarfsplanes neben der Verkehrsentwicklung alle berührten Belange, einschließlich des Umweltschutzes, einzubeziehen sind.[106] Insoweit ist es i. e. konsequent, dass § 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG auch die Bedarfspläne der grundsätzlichen Pflicht zur Durchführung einer SUP unterwerfen. Durch diese Verknüpfung wird mit der SUP letztlich ein Verfahren und eine Vorgehensweise vorgegeben, um die umweltbezogenen inhaltlichen Prüfaufträge der Bedarfsgesetze abzuarbeiten.

Schließlich sprechen auch maßgebende Gründe gegen den Ansatz, die **Prüfung von Umweltauswirkungen von der hochstufigen Bundesverkehrswegeplanung grundsätzlich oder vollständig auf nachfolgende Planungs- oder Zulassungsebenen zu verlagern.** § 14f Abs. 3 UVPG eröffnet – in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 2 SUP-RL – lediglich eine schwerpunktmäßige Verlagerung bestimmter Prüfungen aber keine vollständige Verlagerung der Prüfung an sich. Denn die umweltrelevanten Fragen, die sich in entscheidungserheblicher Weise bereits bei der Aufstellung eines Planes stellen, müssen auch hier in einer der jeweiligen Planungsebene angemessenen Art und Weise grundsätzlich ausgeräumt bzw. in die Entscheidung eingebunden werden. Sie können jedoch nicht pauschal auf nachfolgende Entscheidungsebenen verschoben werden.

Hinweis auf die Umweltrelevanz und Entscheidungserheblichkeit durch das bisherige Vorgehen zum BVWP 2003 und im Rahmen der Bedarfspläne

Zudem unterstützt auch das bisherige Vorgehen zum BVWP 2003 sowie im Rahmen der Bedarfspläne die ausgeführte Umweltrelevanz und Entscheidungserheblichkeit. Denn die konkrete Entscheidung der Bedarfszuordnung wurde bisher auf der Grundlage einer Projektbewertung und eines Vergleiches der Projekte untereinander getroffen, die in der Vorgehensweise zum BVWP 2003 sowohl über das NKV als auch über die URE und die FFH-VE ausdrücklich auch Umweltbelange einschließen.

Kein Widerspruch zu § 19b Abs. 2 UVPG

Dem vorstehenden Befund steht insbesondere auch die in § 19b Abs. 2 UVPG angelegte Unterscheidung zwischen der Projektebene und der Netzebene sowie der Ansatz der (stärkeren) Verlagerung der Umweltprüfung von der Projektebene auf die Netz- und Konzeptebene nicht entgegen. Denn § 19b Abs. 2 UVPG ermöglicht zwar die stärkere strategische und netzbezogene Ausrichtung der Bundesverkehrswegeplanung, schließt dabei jedoch die zusätzliche einzelmaßnahmenbezogene Prüfung und Festlegung im bisherigen Sinne aus-

[105] Entwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 10/4389, S. 5 und 6, Ziff. 4.1. Das 3. Gesetz zur Änderung des FStrAbG ist insoweit von besonderer Bedeutung, weil mit diesem Gesetz die heutige Fassung des § 4 zur Einbeziehung aller von der Bedarfsplanung berührten Belange in das FStrAbG aufgenommen wurde.

[106] Entwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 10/4389, S. 7, zu Artikel 1, Nr. 2.

drücklich nicht aus. So besteht jedenfalls dann auch keine unmittelbare oder alleinige Pflicht für die Bundesverkehrswegeplanung, verkehrsnetzbezogene Betrachtungen anzustellen, wenn diese aus der Sicht der planerischen Konzeption nicht erforderlich sind.

5.2.6.1.5 Empfehlung zur Vorgehensweise

Im Ergebnis der vorgenommenen Prüfung ist festzustellen, dass jedenfalls die planerische Gesamtaussage des BVWP bzw. der Bedarfspläne in die SUP einzubeziehen ist.

Darüber hinaus ist die Möglichkeit, den inhaltlichen Prüfgegenstand der SUP auf eine gesamtplanerische Aussage zu begrenzen, im Grundsatz im Wege einer entsprechenden Ausrichtung und Gestaltung des Inhaltes und des Gegenstandes des BVWP bzw. der Bedarfspläne gegeben. Das hieße aber, die maßgebenden planerischen Festlegungen des BVWP bzw. der Bedarfspläne von der Prüfung und Bedarfszuordnung einzelner Maßnahmen zu lösen und stattdessen auf eine strategische Netzbetrachtung sowie grundsätzliche Gesamtbedarfsfestlegungen zu orientieren.

Soweit dagegen an dem bisherigen System der Feststellung und Zuordnung (Priorisierung) eines verkehrlichen Bedarfs der Einzelmaßnahmen festgehalten werden soll, ist in einer Zusammenschau der vorstehenden Erwägungen zu empfehlen, auch die planerische Entscheidung und Aussage zur Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die Prüfung der entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP einzubeziehen. Dies betrifft damit alle Einzelmaßnahmen, die Gegenstand der Prüfung, Feststellung und Zuordnung des verkehrlichen Bedarfs sind.

Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Maßnahmen einer konkreten und detaillierten Umweltprüfung im Sinne einer Projekt-UVP zu unterziehen sind. In Anknüpfung an die Vorgabe in der SUP-RL und des UVPG sowie der Ansätze des 3. Gesetzes zur Änderung des FStrAbG ist vielmehr lediglich eine großräumige und generelle Prüfung der Umweltauswirkungen der einzelnen Vorhaben vorzunehmen, die insbesondere in ihrem Umfang und Detaillierungsgrad an die hochstufige Ebene der Bundesverkehrswegeplanung angepasst ist. Der Prüfung konkreter potenzieller Umweltauswirkungen auf der Zulassungsebene ist durch die SUP zur Bundesverkehrswegeplanung gerade nicht vorzugreifen. Vielmehr sollen für die Bundesverkehrswegeplanung die relevanten Umweltaspekte ermittelt und aufbereitet werden, um diese im Rahmen der Planungsentscheidung zu berücksichtigen und ggf. in besonders gravierenden Fällen, in denen bereits eine generelle Betrachtung schwerwiegende Eingriffe ohne aussichtsreiche Abhilfemaßnahmen erkennen lässt, von einem Vorhaben Abstand zu nehmen.[107]

Soweit die genannten Prüfungen nicht schon auf der Ebene des BVWP durchgeführt werden, wäre es gem. § 19b Abs. 1 UVPG erforderlich, eine entsprechende SUP auf der Ebene

[107] Vgl. den Entwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 10/4389, S. 5 und 6, Ziff. 4.1

der Bedarfspläne (ergänzend) durchzuführen. Im Ergebnis könnte dann das angestrebte Ziel, dass die SUP auf der Ebene des BVWP bereits alle relevanten Umweltauswirkungen der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene umfassen soll, um eine weitere SUP auf der Ebene der Bedarfspläne im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu vermeiden,[108] nicht umgesetzt werden.

Darüber hinaus wären der BVWP und legislative Bedarfspläne, die sich in Inhalt und Struktur an dem bisherigen Vorgehen auf der Grundlage des BVWP 2003 orientieren, mit einer generellen Beschränkung der SUP auf die planerische Gesamtaussage dem Einwand des Verstoßes gegen bzw. der Umgehung nationaler Gesetze sowie europarechtlicher (Verfahrens-)Vorgaben ausgesetzt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen. Dies könnte unter dem Blickwinkel der Vorrangwirkung des europäischen Rechts im Allgemeinen und von Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist im Besonderen zu neuen Problemen auf der Zulassungsebene oder Auseinandersetzungen mit der Europäischen Kommission führen.

Dabei ist schließlich auch zu beachten, dass selbst eine Beschränkung der SUP auf die planerische Gesamtaussage nicht zu einer relevanten Entlastung oder Vereinfachung der inhaltlichen Umweltprüfung oder des Beteiligungsverfahrens führt. Verantwortlich dafür ist der Prüfungs- und Verfahrensaufwand, der auch bei einer auf die planerische Gesamtaussage beschränkten SUP „sowieso“ anfällt.

- So ist der Aufwand in Rechnung zu stellen, der dadurch entsteht, dass die Umweltauswirkungen der einzelnen Projekte jedenfalls in dem Umfang in die SUP eingebunden werden müssten, in dem sie benötigt werden, um die Gesamtplanauswirkungen als „Summe der Einzelvorhaben“ sachgerecht und fachlich belastbar zu ermitteln. Dabei sind die betreffenden Ermittlungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen notwendig auch in dem Umweltbericht zu dokumentieren und damit Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14h ff UVPG. (siehe vorstehend zu Variante 1, Kap. 5. 2.6.1.2)

- Zum anderen ist nicht nur der Umweltbericht, sondern der gesamte Planentwurf den Transparenz- und Beteiligungsanforderungen der SUP-RL und des UVPG unterworfen. Denn nach Art. 6 SUP-RL sowie § 14i UVPG sind sowohl der Umweltbericht als auch der Entwurf des Plans oder Programms (also alle maßgebenden planerischen Festsetzungen) der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die (betroffene) Öffentlichkeit hat die Möglichkeit, zum Umweltbericht sowie zum Entwurf des Plans oder Programms Stellung zu nehmen. Mit der entsprechenden Regelung in § 14i Abs. 3 UVPG soll der Öffentlichkeit, die ein Interesse im Sinne der SUP-RL hat,

[108] Siehe Kap. 2.5.

die Möglichkeit gegeben werden, zu dem gesamten Planentwurf Stellung zu nehmen.[109]

5.2.6.2 Einbindung laufender und fest disponierter Aus- und Neubauvorhaben in die SUP

Im Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit laufende bzw. fest disponierte Aus- und Neubauvorhaben im Sinne des BVWP 2003 in die SUP einzubinden sind.

Dies betrifft in erster Linie die Entscheidung, ob laufende bzw. fest disponierte Vorhaben als Teil der planerischen Festsetzungen unmittelbarer Prüfgegenstand der SUP sind oder lediglich als Teil der relevanten Ausgangslage der Umweltprüfung (Nullfall) und damit als Grundlage der Prognose, Beschreibung und Bewertung der Umweltwirkungen zu berücksichtigen sind. Denn auch wenn laufende bzw. fest disponierte Vorhaben planerisch als so verfestigt anzusehen wären, dass sie aus der Auswirkungsbetrachtung der SUP herausgenommen werden könnten, wären sie dann der „Ist-Situation“ im Sinne der Ausgangslage einer SUP zuzurechnen.

5.2.6.2.1 Einordnung der Problemstellung

Laufende Vorhaben im Sinne des BVWP 2003 sind solche Vorhaben, die bereits in Bau sind oder für die die Planfeststellung bzw. sonstige Projektzulassung beantragt oder begonnen wurde. Dies umfasst damit auch solche Vorhaben, die auf der Zulassungsebene in mehrere Planfeststellungsabschnitte unterteilt sind. Zusammen mit den sogenannten „**fest disponierten**“ bzw. „**indisponiblen**“ **Vorhaben**, umfassen sie im BVWP 2003 letztlich die Vollendung im Bau befindlicher Projekte aus dem BVWP 1992 sowie weitere Vorhaben, über deren Realisierung bereits außerhalb des BVWP bzw. der Bedarfspläne entschieden worden ist und die aufgrund ihrer verkehrlichen Wirkungen bis zum Jahr 2015 realisiert werden sollen. Diese ergaben sich insbesondere aus dem Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2002 und dem Anti-Stau-Programm für die Bundesschienenwege, Bundesautobahnen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 2003 bis 2007. Damit handelt es sich in beiden Fällen jedenfalls um Vorhaben, die nicht Teil der Bedarfsausweisung für *neue* (noch nicht laufende oder fest disponierte) Aus- und Neubaumaßnahmen sind.

Dabei stellt sich die Frage der Einbindung laufender bzw. fest disponierter Vorhaben sowohl im Falle einer Beschränkung der SUP auf eine planerische Gesamtaussage (Variante 1 gemäß Kap. 5.2.6.1.2) als auch bei einer Einbindung der Bedarfszuordnung der Einzelmaß-

[109] Die entsprechende Anforderung der SUP-RL wird damit ausdrücklich umgesetzt und gerade nicht zur Disposition gestellt, siehe die Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/3441, S. 40 zu § 19b Abs. 2 Nr. 3 UVPG. Insoweit besteht auch eine Zielsetzung des UVPG darin, die Öffentlichkeit frühzeitig an Planungsprozessen zu beteiligen, siehe Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss) zu den Entwürfen für ein Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/4540, S. 3.

nahmen in die SUP (Variante 2 gemäß Kap. 5.2.6.1.3). Denn insoweit bleibt es letztlich gleich, ob laufende bzw. fest disponierte Vorhaben als Teil der Summe der Projekte und damit als Grundlage der Betrachtung der Gesamtplanauswirkungen oder im Rahmen der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP einzubeziehen sind.

5.2.6.2.2 Rechtlicher Ausgangspunkt und maßgebende Kriterien

Den rechtlichen Ausgangspunkt bildet auch an dieser Stelle die Pflicht zur Durchführung einer SUP nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 19b Abs. 1 UVPG. Damit statuiert der Gesetzgeber nunmehr eine für alle Verkehrswegeplanungen im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG geltende grundsätzliche Pflicht zur Durchführung einer SUP. Dies gilt nicht nur für den BVWP oder die Bedarfspläne, sondern vielmehr auch für sonstige Planungen, wie z. B. Anti-Stau-Programme. Aufbauend darauf dient § 19b Abs. 1 UVPG der Vermeidung von Doppelprüfungen und ordnet deshalb ausdrücklich an, dass die SUP auf der Ebene der Bedarfspläne (nur) dann durchzuführen ist, wenn bzw. soweit die Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen nicht bereits auf der Ebene eines vorausgegangenen Verkehrswegeplanes im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG erfolgt ist.[110]

Die SUP ist damit primär für alle Verkehrswegeplanungen im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG durchzuführen und kann auf der Ebene der Bedarfspläne in der dargestellten Art und Weise beschränkt werden. Jedoch folgt aus § 19b Abs. 1 UVPG letztlich auch, das die SUP der Bedarfspläne Defizite oder Lücken der Umweltprüfung auf der Ebene anderer Verkehrsplanungen schließen muss. Wenn also bei der früheren Aufstellung eines anderen Verkehrswegeplanes im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG relevante Umweltauswirkungen noch nicht (hinreichend) geprüft wurden, wird die Pflicht zur Durchführung einer SUP nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG dadurch erfüllt, dass die betreffenden Umweltauswirkungen nunmehr im Verfahren zur Aufstellung der Bedarfspläne einer SUP zu unterziehen sind. Soweit also ggf. für Festlegungen z. B. in einem Anti-Stau-Programm eine Umweltprüfung noch nicht durchgeführt wurde, wäre eine SUP gem. § 19b Abs. 1 UVPG spätestens dann erforderlich, wenn die betreffenden Festsetzungen in einen Bedarfsplan aufgenommen werden sollen.

Jedoch gilt auch hier, dass § 14b Abs. 1 Nr. 1 und § 19b Abs. 1 UVPG nur bedingt die Frage nach dem konkreten inhaltlichen Prüfungsgegenstand der SUP beantworten. Für die Frage, ob und in welchem Umfang laufende bzw. fest disponierte Vorhaben in die SUP einzubeziehen sind, ist daher ebenfalls zusätzlich von den allgemeinen Grundsätzen zur Einstellung des relevanten Entscheidungsmaterials in Planungsentscheidungen und den sich daraus ergebenden Kriterien auszugehen (siehe bereits Kap. 5.2.6.1.1). Dabei ist für die Frage des Gegenstandes der Planung und der Umweltrelevanz der Auswirkung laufender bzw. fest disponierter Vorhaben auf die vorstehenden Überlegungen und Ergebnisse zur

[110] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 1 UVPG.

Einbindung der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP (Kap. 5.2.6.1) zu verweisen.

Zusätzlich ist aufgrund der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung und ihrer Wirkungen weitergehend und gesondert zu prüfen, ob und inwieweit durch die Art und Weise der Aufnahme laufender bzw. fest disponierter Vorhaben in den BVWP und die Bedarfspläne (noch) eine relevante Bindungswirkung für die nachfolgenden Zulassungsverfahren begründet wird. Denn nur dann würde eine im Sinne der SUP-RL maßgebende rechtliche oder inhaltliche Entscheidung vorweggenommen, die eine frühzeitige Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt auf der Planungsebene erfordert und für die die betreffenden Umweltaspekte entscheidungserheblich wären. Das Erfordernis für eine SUP würde aufgrund der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung im Gegenzug jedenfalls dann nicht (mehr) bestehen, wenn die Festsetzungen inhaltlich vollständig abgearbeitet sind oder im Einzelfall leer laufen und ein Einfluss auf die nachfolgenden Zulassungsentscheidungen nicht mehr besteht. Maßgebend ist somit, inwieweit mit der Aufnahme laufender bzw. fest disponierter Aus- und Neubauvorhaben in die bindende Bedarfsfeststellung des BVWP bzw. der Bedarfspläne (noch) eine vorgelagerte Entscheidung getroffen wird, die Anforderungen für eine spätere Zulässigkeitsentscheidung formuliert und so Einfluss auf die Ausgestaltung und Durchführung auf der Zulassungsebene nimmt.

5.2.6.2.3 Genereller Ausschluss laufender bzw. fest disponierter Vorhaben aus der SUP?

Genereller Ausschluss bei bereits vorliegender Festsetzung in vorausgegangenen Verkehrswegeplanungen?

Im Zusammenhang mit den vorgenannten Fragen wurde im begleitenden Projektarbeitskreis zunächst die Überlegung erörtert, ob einer Einbeziehung der laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben in den Prüfgegenstand der SUP nicht generell entgegen steht, dass die betreffenden planerischen Festsetzungen schon Inhalt eines anderen vorausgegangenen Verkehrswegeplanes sind.

Diesem Ansatz steht aber bereits die (gestaffelte) Pflicht zur Durchführung einer SUP nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 19b Abs. 1 UVPG entgegen. Denn auch die dem BVWP bzw. den Bedarfsplänen vorausgehenden Verkehrswegepläne im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG unterfallen nunmehr der SUP-Pflicht. Soweit eine solche Prüfung (noch) nicht durchgeführt wurde, ist die betreffende Lücke nach § 19b Abs. 1 UVPG spätestens auf der Ebene der Bedarfspläne zu schließen. (siehe vorstehend Kap. 5.2.6.2.1)

Damit liegt auf der Hand, dass die Tatsache, dass planerische Festsetzungen schon Inhalt eines anderen vorausgegangenen Verkehrswegeplanes ohne Umweltprüfung sind, kein hinreichender Grund ist, um die betreffenden planerischen Festsetzungen bei einer Übernahme in den BVWP oder einen Bedarfsplan aus der SUP auszuschließen. Vielmehr ist die betreffende Lücke nach dem Willen des Gesetzgebers entweder schon bei der Aufstellung des BVWP, spätestens aber auf der Ebene der Bedarfspläne zu schließen. Wenn es dagegen

zum Ausschluss einer SUP-Pflicht ausreichen würde, dass die betreffenden planerischen Festsetzungen schon Inhalt eines anderen vorausgegangenen Verkehrswegeplanes sind, würde die gesetzliche Pflicht zur Durchführung einer SUP nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG in der ergänzenden Ausgestaltung des 19b Abs. 1 UVPG unzulässig umgangen. Denn weder aus dem Wortlaut des Gesetzes noch aus den vorliegenden Gesetzesmaterialien ergeben sich Hinweise darauf, dass entsprechende planerische Festsetzungen aus den Wirkungen des § 19b Abs. 1 UVPG ausgenommen werden sollten.

Genereller Ausschluss durch Übergangsregelungen?

Damit könnte für laufende bzw. fest disponierte Vorhaben, deren Bedarf in einem Verkehrswegeplan im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG bereits festgestellt ist, ein genereller Ausschluss aus dem Prüfgegenstand der SUP nur noch aus den Übergangsregelungen gemäß Art. 13 der SUP-RL sowie § 25 Abs. 8 und Abs. 9 UVPG abgeleitet werden. Denn danach greift die Pflicht zur Anwendung der Vorschriften des 3. Teils des UVPG über die SUP jedenfalls nicht für Pläne, deren erster förmlicher Vorbereitungsakt vor dem 21. Juli 2004 erfolgt ist und die bis zum 20. Juli 2006 angenommen oder in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden.

Dem steht aber entgegen, dass mit der Festsetzung des Bedarfs für laufende bzw. fest disponierte Vorhaben im BVWP oder einem Bedarfsplan nach dem bisher erkennbaren System des BVWP 2003 und der Bedarfspläne keine bloße deklaratorische Wiedergabe erfolgt, sondern eine eigene originäre und konstitutive Festsetzung getroffen wird. Da für den künftigen BVWP und künftige Bedarfspläne der erste förmliche Vorbereitungsakt nach den maßgebenden Stichtagen des § 25 Abs. 8 (29. Juni 2005) und Abs. 9 UVPG (21. Juli 2004) erfolgt, kann mit guten Argumenten vertreten werden, dass damit die SUP-Pflicht gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 19b Abs. 1 UVPG (neu) begründet wurde. Denn sowohl die Regelung zur Umsetzung nach Art. 13 SUP-RL als auch die Übergangsregelungen des § 25 Abs. 8 und Abs. 9 UVPG stellen auf den Plan oder das Programm – also die originären und konstitutiven planerischen Festsetzungen - an sich ab, und nicht lediglich auf einen ggf. übereinstimmenden oder ähnlichen Planinhalt. Insoweit ließe sich nur schwer begründen, einen Plan, dessen erster förmlicher Vorbereitungsakt nach den maßgebenden Stichtagen erfolgt, hinsichtlich einzelner originärer konstitutiver Inhalte nicht der SUP zu unterziehen, nur weil diese bereits auch in einem Plan außerhalb der Stichtagsregelung so oder ähnlich enthalten waren. Insoweit dürfte die Berufung auf die Übergangsregelungen versperrt sein.

5.2.6.2.4 Ansätze zur Einbindung der laufenden bzw. fest disponierte Vorhaben in die SUP bei hinreichender Einflussnahme auf nachfolgende Zulassungsverfahren

Ausgehend von den maßgebenden Kriterien und Überlegungen (vorstehend Kap. 5.2.6.2.2 und Kap. 5.2.6.2.3) bestehen folgende Ansätze zur Einbindung laufender bzw. fest disponierter Vorhaben in den Prüfgegenstand der SUP.

So ist für **Bundesfernstraßen und Schienenwege** davon auszugehen, dass auch laufende und fest disponierte Vorhaben, die als eine Teilmenge der Ausweisung des Vordringlichen Bedarfs über den BVWP Teil der mit den Ausbaugesetzen erlassenen Bedarfspläne werden, an deren rechtlicher Bindungswirkung gegenüber den nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen teilhaben. Diese Wirkung besteht, wie bereits ausgeführt (siehe vorstehend Kap. 2.4) darin, dass der jeweilige Bedarf als für die Planrechtfertigung bindend festgestellt wird.

Für den Bereich der **Bundeswasserstraßen** ist zu berücksichtigen, dass der verkehrliche Bedarf für die Bundeswasserstraßen nur im BVWP, jedoch nicht in legislativen Bedarfsplänen festgeschrieben ist. Damit besteht hier keine vergleichbare Bindungswirkung für die Zulassungsebene. Wie ausgeführt (siehe oben Kap. 2.4.2), beurteilt sich die Planrechtfertigung hier letztlich danach, ob die jeweilige wasserwegerechtliche Maßnahme, gemessen an den Zielen des jeweiligen Fachplanungsrechts „vernünftiger Weise geboten“ ist. Dabei ist der BVWP letztlich aber nicht bindend, sondern einer der in Betracht kommenden Ansatzpunkte.[111] Damit könnte es hier an der erforderlichen Einflussnahme und Prägung der nachfolgenden Zulassungsentscheidung durch die Zuordnung in den Vordringlichen Bedarf im BVWP fehlen. Jedoch bleibt der BVWP auch ohne die genannte Bindungswirkung ein gewichtiger Ansatz dafür, im Einzelfall zu bejahen, dass eine wasserwegerechtliche Maßnahme „vernünftiger Weise geboten“ ist. Zudem hat sich der Gesetzgeber des SUPG, wie bereits ausgeführt (siehe Kap. 5.1.2) davon leiten lassen, dass die Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene, einschließlich des BVWP, rahmensetzend für Vorhaben nach Nr. 14 der Anlage I zum UVPG sind.[112] Dazu gehört gem. Nr. 14.1 und 14.2 auch der Bau der dort genannten Bundeswasserstraßen. In diesem Rahmen hätte somit auch die Bestätigung oder der Ausschluss eines laufenden oder fest disponierten Wasserstraßenvorhabens aus dem Vordringlichen Bedarf des BVWP hinreichenden Einfluss auf die nachfolgende Zulassungsentscheidung. Damit ist die Situation der Bundeswasserstraßen insoweit letztlich mit den Bundesfernstraßen und Schienenwegen vergleichbar.

Damit ist im Grundsatz davon auszugehen, dass mit der Aufnahme laufender bzw. fest disponierter Aus- und Neubauvorhaben in die bindende Bedarfsfeststellung des BVWP bzw. der Bedarfspläne eine vorgelagerte Entscheidung getroffen wird, die Anforderungen für eine spätere Zulässigkeitsentscheidung formuliert und so Einfluss auf die Ausgestaltung und Durchführung auf der Zulassungsebene nimmt. Dies gilt aus den genannten Gründen sowohl für die Bundesfernstraßen und Schienenwege als auch für die Bundeswasserstraßen. Daran anknüpfend, spricht viel dafür, dass auch die Bestätigung des Vordringlichen Bedarfs eines laufenden bzw. fest disponierten Vorhabens im genannten Sinne Einfluss auf die nachfolgende Zulassungsentscheidung nimmt. Der Verbleib oder der Ausschluss eines laufenden

[111] Siehe nur BVerwG, Urteil vom 2. April 2009, Az. 7 VR 1.09, Rn.8 unter Bezug auf st. Rechtsprechung: Urteile vom 16. März 2006, BVerwG, 4 A 1075. 04, BVerwGE 125, 116, und vom 8. Juli 1998, BVerwG, 11 A 53. 97, BVerwGE 107, 142 (145)

[112] So ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3 UVPG.

oder fest disponierten Aus- oder Neubauvorhabens aus dem Vordringlichen Bedarf würde die insoweit bestehende Bindungswirkung für die nachfolgenden Zulassungsentscheidungen entweder bestätigen oder entfallen lassen und somit maßgebenden Einfluss insbesondere auf die Planfeststellungsverfahren nehmen. Denn damit würde sich entscheiden, ob die Bedarfsfeststellung für die Planrechtfertigung des konkreten Vorhabens noch verbindlich vorgegeben wird oder - letztlich ergebnisoffen – neu beurteilt werden müsste. So hat z. B. das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 29. Januar 2001 ausdrücklich geprüft und darauf abgestellt, dass die gegenständliche Bundesautobahn weiterhin im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen nach dem FStrAbG als Vordringlicher Bedarf ausgewiesen ist.[113]

Keine Einbindung bestandskräftig zugelassener Vorhaben

Die vorgenannte Wirkung und Einflussnahme würde letztlich alle Vorhaben betreffen, für die noch nicht alle erforderlichen Zulassungsentscheidungen ergangen sind. Bereits bestandskräftig planfestgestellte Vorhaben wären dagegen nicht (mehr) betroffen. Bei Rechtsbehelfen gegen bereits planfestgestellte Vorhaben wäre einerseits zu beachten, dass für die Entscheidung und Abwägung im Planfeststellungsverfahren auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung abzustellen ist.[114] Jedoch kann insoweit die Notwendigkeit einer Planergänzung oder eines ergänzenden Verfahrens im Sinne des § 75 Abs. 1a VwVfG (siehe § 17e Abs. 6 S. 2 FStrG, § 18e Abs. 6 AEG und § 14e Abs. 6 WaStrG) in Folge der gerichtlichen Überprüfung nicht ausgeschlossen werden. Da in diesen Fällen gerade Mängel bei der (fachplanerischen) Abwägung[115] behoben werden sollen, kann dabei auch die Frage der Planrechtfertigung und damit die etwaige Bindung durch eine (noch bestehende) Bedarfsfeststellung wieder entscheidungserheblich werden. Maßgebend ist dann der Zeitpunkt der Planergänzung bzw. der Entscheidung in dem ergänzenden Verfahren.

Danach kann das Erfordernis einer SUP auf der Ebene des BVWP bzw. der Bedarfspläne jedenfalls für solche laufenden oder fest disponierten Vorhaben ausgeschlossen werden, für die alle erforderlichen Zulassungsentscheidungen, die einer Planrechtfertigung unterliegen, bestandskräftig ergangen sind. Ob die Realisierung des Vorhabens bereits begonnen wurde oder noch nicht, ist insoweit unerheblich.

Dagegen wären – vorbehaltlich der nachfolgenden Überlegungen - solche laufenden bzw. fest disponierten Neu- und Ausbauvorhaben im Sinne des BVWP 2003 in die SUP einzubeziehen, für die eine abschließende bestandskräftige, der Planrechtfertigung unterliegende Zulassungsentscheidung noch nicht vorliegt. Denn in diesen Fällen würde eine planerische Entscheidung getroffen, die einerseits Einfluss für die Zulassungsentscheidung nimmt und

[113] BVerwG, Beschluss vom 29. Januar 2001, Az. 4 B 87/00, NVwZ-RR 2002, 2

[114] Siehe nur BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997, Az. 4 C 3/95, NVwZ- RR 1998, 292 (293).

[115] Siehe u. a. die Hinweise des BVerwG in seinem Beschluss vom 10. Dezember 2009, Az. 9 A 9/08.

andererseits selbst entscheidungserheblich von der Berücksichtigung von Umweltaspekten abhängt.

Dies gilt für die Bundesfernstraßen, die Schienenwege sowie die Bundeswasserstraßen gleichermaßen.

Abschnittsbildung – Einzelfallprüfung

Nach dem Vorgenannten wären im Grundsatz auch solche laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben in die SUP einzubeziehen, die auf der Zulassungsebene in mehrere Planfeststellungsabschnitte unterteilt sind, wenn noch nicht für alle Abschnitte die abschließende Planfeststellung bestandskräftig erfolgt ist.

Dies folgt zumindest im Bereich der **Straßenplanung** bereits daraus, dass eine entsprechende Abschnittsbildung nach der Rechtsprechung des BVerwG[116] eine eigenständige Verkehrsfunktion des jeweiligen Abschnitts voraussetzt. Damit ist letztlich für jeden gebildeten Abschnitt eine eigene Planrechtfertigung erforderlich, die von der Bedarfsfeststellung im Bedarfsplan abhängen kann.

Etwas anderes könnte für im Bau befindliche Vorhaben im Einzelfall dann gelten, wenn aufgrund des Baufortschrittes des Gesamtprojektes, der speziellen Verkehrsfunktion des Abschnittes bzw. seiner Einbindung in das Gesamtprojekt oder sonstiger erkennbarer Gründe auf der Hand liegt, dass ein Bedarf für einen noch ausstehenden Abschnitt in jedem Fall und ggf. auch unabhängig von einer Bedarfszuordnung im BVWP oder dem Bedarfsplan besteht. Dann käme es i. E. nicht auf die Bindungswirkung durch den Bedarfsplan an, sodass der Einfluss bzw. die Vorwegnahme für die nachfolgenden Zulassungsverfahren faktisch entfallen bzw. die planerischen Festsetzungen leer laufen.

In diesen Fällen könnte es unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelumstände vertretbar sein, auf eine eigenständige Prüfung des betreffenden Vorhabens in der SUP zu verzichten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass aufgrund des erreichten Planungs- und Zulassungsstandes davon ausgegangen werden kann, dass Umweltauswirkungen des Gesamtvorhabens bereits umfassend und hinreichend geprüft sowie in die erforderliche Prognose einbezogen sind, dass der Verwirklichung des Gesamtvorhabens keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen. Damit würden gleichzeitig auch die erforderlichen Angaben vorliegen, um das betreffende Vorhaben insgesamt als Teil der relevanten Ausgangslage (Nullfall) in die Prüfung einzubeziehen. Es würde dann also ausreichen, die betreffenden Erkenntnisse durch eine angepasste Bezugnahme im Umweltbericht zu dokumentieren und bei der Ermittlung und Bewertung der potenziellen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans zu berücksichtigen.

[116] Siehe nur BVerwG, Beschluss vom 15. Januar 2008, Az. 9 B 7/07, NVwZ 2008, 675 (676).

In diesem Sinne dürfte einer entsprechenden Einzelfallprüfung im Bereich der **Schienenwege** noch eine größere Bedeutung zukommen als in der Straßenplanung. Denn im Eisenbahnrecht kann nicht verlangt werden, dass jedem Abschnitt eine selbstständige Verkehrsfunktion zukommt, und es gilt der Grundsatz, dass die Bildung von Planabschnitten inhaltlich gerechtfertigt und das Ergebnis planerischer Abwägung sein muss.[117] Daher ist auch hier eine Planrechtfertigung des Gesamtvorhabens und der einzelnen Abschnitte erforderlich und wirkt sich die Zuordnung eines laufenden oder fest disponierten Vorhabens in den Vordringlichen Bedarf auch hier im Grundsatz entscheidungserheblich und rahmensetzend auf die Frage der Planrechtfertigung aus. Jedoch besteht aufgrund der fehlenden Anforderung einer selbstständigen Verkehrsfunktion des Abschnittes eine stärkere Verknüpfung mit dem Gesamtprojekt bzw. eine stärkere Einbindung in dieses. Denn ohne selbstständige Verkehrsfunktion könnten insbesondere der Baufortschritt des Gesamtprojektes sowie die (notwendige) Einbindung des Abschnittes in das Gesamtprojekt ggf. eher zu einem auf der Hand liegenden Bedarf für einen oder mehrere noch ausstehende Abschnitte auch unabhängig von einer Bedarfszuordnung im BVWP oder dem Bedarfsplan führen. Damit könnte es auch hier unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelumstände vertretbar sein, im Sinne der vorgenannten Verfahrensweise auf eine eigenständige Prüfung konkreter laufender bzw. fest disponierter Vorhaben in der SUP zu verzichten.

Dieser Gedanke ist im Grundsatz auch auf die **Bundeswasserstraßen** übertragbar, wenn und soweit von der Möglichkeit einer abschnittsweisen Planfeststellung von Wasserstraßen Gebrauch gemacht wird.[118] Zwar entbindet eine abschnittsweise Planung auch hier nicht von dem Erfordernis einer Planrechtfertigung des Gesamtvorhabens bzw. des Gesamtkonzepts und der ggf. gebildeten einzelnen Abschnitte. Jedoch liegt auf der Hand, dass die Bedeutung des einzelnen Abschnittes bei Wasserstraßen in der Regel geringer sein und es darauf ankommen wird, dass sich die möglichen Einzelmaßnahmen in das verfolgte Gesamtkonzept einfügen.[119] Daher könnte es auch für Wasserstraßen im Einzelfall eher zu bejahen sein, dass die (notwendige) Einbindung der Abschnitte in das Gesamtprojekt unabhängig von einer Bedarfszuordnung im BVWP zu einem auf der Hand liegenden Bedarf für einen oder mehrere noch ausstehende Abschnitte führt. Auch insoweit könnte es unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls vertretbar sein, im Sinne der vorgenannten Verfahrensweise auf eine eigenständige Prüfung des betreffenden Vorhabens in der SUP zu verzichten.

5.2.6.2.5 Beschränkung von Inhalt und Umfang der SUP durch Einbindung bereits vorliegender Prüfungen der Umweltverträglichkeit

Darüber hinaus ist eine eigenständige Ermittlung und Bewertung der potenziellen Umweltauswirkungen laufender bzw. fest disponierter Vorhaben auf der Ebene des BVWP oder der

[117] Siehe nur Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage, Rn. 3396.

[118] Siehe insoweit das Beispiel bei Stüer, a. a. O., Rn. 3854.

[119] Siehe insoweit Stüer, a. a. O., Rn. 3854.

Bedarfspläne dann nicht mehr erforderlich, wenn und soweit das betreffende Vorhaben bereits auf den nachfolgenden Zulassungsebenen einer hinreichenden Umweltprüfung unterzogen worden ist und die Ergebnisse verwertet werden können. In diesem Fall würde es ausreichen, die betreffenden Ergebnisse durch eine angepasste Bezugnahme im Umweltbericht zu dokumentieren und in die Bedarfsentscheidung einzubeziehen. Damit werden letztlich die Ergebnisse der betreffenden Umweltprüfung genutzt und verwertet. Eine Ausweitung des Gegenstandes der SUP im Sinne einer konkreten Projekt-UVP ist damit nicht verbunden.

Dies gilt für **Straßenbauvorhaben**, wenn und soweit für diese die Umweltverträglichkeit bereits im Rahmen einer Linienbestimmung gemäß § 16 FStrG geprüft worden ist. Den rechtlichen Einstieg bildet insoweit § 16 Abs. 2 S. 1 FStrG. Dementsprechend ist gemäß § 15 Abs. 1 UVPG die Umweltverträglichkeit für die Linienbestimmung nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens zu prüfen. Ist eine solche Prüfung durchgeführt worden, ist es möglich, unter Heranziehung des in Art. 5 Abs. 2 SUP-RL und § 14 f Abs. 3 UVPG verankerten Gedankens der Vermeidung von Mehrfachprüfungen die betreffenden Ergebnisse zu potenziellen Umweltauswirkungen auch auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung zu nutzen und in die Prüfung einzustellen.[120] Das Gleiche gilt im Ergebnis auch dann, wenn ein Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist. Insoweit stellt § 15 Abs. 1 S. 2 UVPG ein solches Verfahren mit Prüfung der Umweltverträglichkeit unter Einhaltung der Anforderungen des § 15 Abs. 1 S. 3 sowie § 15 Abs. 2 und 3 UVPG der Prüfung der Umweltverträglichkeit im Rahmen einer Linienbestimmung gleich.

Damit kann der vorgenannte Gedanke ebenso für laufende bzw. fest disponierte Vorhaben im Bereich der **Schienenwege** nutzbar gemacht werden, auch wenn für diese nach dem AEG eine Linienbestimmung nicht vorgesehen ist. Denn soweit ein Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist, können die betreffenden Ergebnisse zu potenziellen Umweltauswirkungen auch auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung genutzt und in die Prüfung eingestellt werden. Eine zusätzliche eigene Umweltprüfung wäre dann ebenfalls nicht mehr erforderlich, wenn und soweit die Ergebnisse noch hinreichend aktuell und im Übrigen verwertbar sind.

Das Gleiche gilt für **Wasserstraßen**, wenn für das betreffende Vorhaben eine Prüfung der Umweltverträglichkeit bereits im Rahmen einer Linienbestimmung nach § 13 Abs. 1 WaStrG oder einem Raumordnungsverfahren geprüft worden ist. Insoweit gelten die vorstehend zu den Straßenbauvorhaben ausgeführten Grundsätze entsprechend.

[120] Siehe insoweit Kment, in: Hoppe, UVPG, § 14f Rn. 39.

5.2.6.2.6 Alternativüberlegung: Verzicht auf die konstitutive Festlegung von laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben

Im Ergebnis der vorstehenden Untersuchung könnte das Erfordernis einer Einbeziehung laufender bzw. fest disponierter Vorhaben in die SUP alternativ allenfalls dann generell ausgeschlossen werden, wenn und soweit in einem neuen BVWP bzw. Bedarfsplan die bereits erfolgte Bedarfszuordnung lediglich deklaratorisch wiederholt, aber nicht mehr originär konstitutiv festgesetzt oder geändert würde.

Insoweit erscheint zunächst der **BVWP** dafür offen, Festlegungen und Zuordnungen laufender bzw. fest disponierter Vorhaben aus anderen bereits bestehenden und wirksamen Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene lediglich deklaratorisch zu übernehmen. In Anlehnung an die allgemeinen Grundsätze des Planungsrechts könnte insoweit das Instrument der **nachrichtlichen Übernahme** genutzt werden. Damit können in einen Plan solche Festsetzungen übernommen werden, die bereits in anderen Plänen getroffen wurden, ohne dass eine neue eigene planerische Entscheidung getroffen wird.[121] In Betracht kommen insoweit Festlegungen aus anderen bereits bestehenden Verkehrswegeplanungen des Bundes, also Pläne und Programme, welche Grundlage für Neu- und Ausbauvorhaben im Verkehrssektor sind. Als ausdrückliche Beispiele werden in der Gesetzesbegründung insoweit u. a. Anti-Stau-Programme genannt.[122] Jedoch muss eine solche nachrichtliche Übernahme, d. h. der Ausschluss aus den originären und konstitutiven Festsetzungen eines Planes, eindeutig als solche ausgestaltet und gekennzeichnet sein.

Jedoch würde ein solches Vorgehen allein im BVWP nicht ausreichen. Denn aufgrund des § 19b Abs. 1 UVPG würde daneben für die **legislativen Bedarfspläne** das Erfordernis zur Durchführung einer SUP bestehen bleiben. Insoweit stellt sich die Situation zur Vermeidung konstitutiver Festsetzungen auf der Ebene der Bedarfspläne wesentlich schwieriger dar. Dies betrifft zum einen bereits die Verfahrensweise der Gesetzgebung sowie im Weiteren den gesetzlich geforderten Inhalt der Verkehrswegeausbaugesetze. Denn Voraussetzung für das Entfallen der Entscheidungsrelevanz und Erforderlichkeit einer SUP wäre der Verzicht auf eine konstitutive Bedarfsfeststellung eines laufenden bzw. fest disponierten Vorhabens. Um dies umzusetzen, dürften künftige Ausbaugesetze die Bedarfsfeststellung für bereits laufende bzw. fest disponierte Vorhaben nicht mehr selbst originär regeln. Dies wäre aber nur dann denkbar, wenn eine konstitutive Bedarfsfeststellung in den vorausgehenden Ausbaugesetzen unberührt bestehen bliebe.

Dies würde im Ergebnis eine neue Struktur und Herangehensweise an die Gesetzgebung für die Bedarfspläne erfordern. Im Ergebnis wäre eine Vielzahl aufeinander aufbauender Ausbaugesetze notwendig, die jeweils lediglich für neu hinzukommende Vorhaben konstitutiv den Vordringlichen Bedarf feststellen. Der Vordringliche Bedarf für laufende bzw. fest dis-

[121] Siehe nur Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, § 9 Rn. 116.

[122] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 42 zu Nummer 1.1 der Anlage 3.

ponierte Vorhaben müsste sich dagegen notwendig jeweils aus einem bereits bestehenden und notwendig weiterhin gültigen Ausbaugesetz ergeben. Eine einheitliche und abschließende Bedarfsfeststellung durch ein gültiges Ausbaugesetz wäre damit nicht mehr möglich. Insoweit besteht die Gefahr der Unklarheit und ggf. auch Rechtsunsicherheit darüber, welches Vorhaben noch von den getroffenen Bedarfsfeststellungen umfasst ist.

Zudem würde einer solchen Vorgehensweise voraussichtlich der gesetzliche Überprüfungsauftrag gemäß § 4 FStrAbG bzw. § 4 Abs. 1 BSWAG entgegenstehen. Denn die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung und Anpassung an die Verkehrsentwicklung läuft im Ergebnis darauf hinaus, zu entscheiden, ob die bisherige Zuordnung der einzelnen Straßenbauprojekte in die Bedarfsklassen beibehalten werden kann oder ob bisherige bzw. neue Projekte neu zugeordnet werden müssen. Dies impliziert aber eine notwendige inhaltliche Prüfung und Bestätigung laufender bzw. fest disponierter Vorhaben auch dann, wenn diese bereits in dem vorausgehenden Ausbaugesetz dem Vordringlichen Bedarf zugeordnet waren. Insoweit ist auch das BVerwG davon ausgegangen, dass die erneute Aufnahme eines Projektes in den gesetzlichen Bedarfsplan seinen unveränderten Stellenwert zeigt und die Dringlichkeit der Planung unterstreicht,[123] also im Sinne einer entsprechenden Überprüfung bestätigt. Auch die Begründung des Entwurfes zum Fünften Gesetz zur Änderung des FStrAbG belegt, dass laufende bzw. fest disponierte Vorhaben (dort) in die inhaltliche Überprüfung einbezogen und auf dieser Grundlage bestätigt wurden. Zwar wurde eine erneute konkrete Projektbewertung nicht vorgenommen. Jedoch ergibt sich aus dem genannten Entwurf eindeutig, dass der Bedarf für die betreffenden Vorhaben generell überprüft und auf der Grundlage der seit 1991 eingetretenen hohen Verkehrszunahme bestätigt wurde.[124] Hinzu kommt, dass der gesetzliche Überprüfungsauftrag die Berücksichtigung der berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus bei der Überprüfung umfasst. Auch diese Vorgabe spricht im Ergebnis dafür, die Überprüfung und Bestätigung des Vordringlichen Bedarfs für laufende bzw. fest disponierte als eine eigene konstitutive inhaltliche Entscheidung einzuordnen.

Im Ergebnis dessen, insbesondere aufgrund der genannten gesetzlichen Vorgaben für die Bedarfspläne wäre die Alternative eines Verzichts auf konstitutive Festlegungen in den Ausbaugesetzen mit erheblichen Unwägbarkeiten und Risiken verbunden.

5.2.6.2.7 Empfehlung zur Vorgehensweise

Im Ergebnis der vorgenannten Prüfungen ist zu empfehlen, auch laufende bzw. fest disponierte Aus- und Neubauvorhaben im Sinne des BVWP 2003 in den Prüfgegenstand der SUP des BVWP bzw. der Bedarfspläne einzubeziehen. Dies gilt sowohl im Falle einer Beschränkung der SUP auf eine planerische Gesamtaussage (Variante 1 gemäß Kap.

[123] Siehe BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2004, Az. 4 A 11/02, NVwZ 2004,732 (734).

[124] Siehe im Einzelnen Entwurf zum Fünften Gesetz zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 15/1657, Seite 18.

5.2.6.1.2) als auch bei einer Einbindung der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in die SUP (Variante 2 gemäß Kap. 5.2.6.1.3).

Dabei können jedoch solche laufenden oder fest disponierten Vorhaben ausgeschlossen werden, für die alle erforderlichen Zulassungsentscheidungen, die einer Planrechtfertigung unterliegen, bestandskräftig ergangen sind. Ob die Realisierung des Vorhabens bereits begonnen wurde oder noch nicht, ist insoweit unerheblich. Dagegen sollten solche laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben in die SUP einbezogen werden, für die eine abschließende bestandskräftige, der Planrechtfertigung unterliegende, Zulassungsentscheidung noch nicht vorliegt. Dies gilt für die Bundesfernstraßen, die Schienenwege sowie die Bundeswasserstraßen gleichermaßen.

Das Vorgenannte gilt im Grundsatz auch für solche laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben, die auf der Zulassungsebene in mehrere Planfeststellungsabschnitte unterteilt sind, wenn noch nicht für alle Abschnitte die abschließende Planfeststellung bestandskräftig erfolgt ist. Jedoch könnte es in den unter Kap. 5.2.6.2.4 benannten Fallgestaltungen unter Berücksichtigung der jeweils maßgebenden Sachumstände im Einzelfall vertretbar sein, im Sinne der ausgeführten Verfahrensweise auf eine eigenständige Prüfung des betreffenden Projektes in der SUP zu verzichten.

Inhalt und Umfang der danach durchzuführenden SUP können jedoch beschränkt werden, wenn und soweit die laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben bereits auf den nachfolgenden Zulassungsebenen einer hinreichenden Umweltprüfung unterzogen worden sind und die Ergebnisse verwertet werden können. In dem Rahmen der möglichen Verwertung und Nutzung ist eine eigenständige Ermittlung und Bewertung der potenziellen Umweltauswirkungen laufender bzw. fest disponierter Vorhaben auf der Ebene des BVWP oder der Bedarfspläne dann nicht mehr erforderlich. Es würde vielmehr ausreichen, die betreffenden Ergebnisse durch eine angepasste Bezugnahme im Umweltbericht zu dokumentieren und in die Bedarfsentscheidung einzubeziehen.

Dagegen kann im Ergebnis der vorstehenden Untersuchung die Alternative eines Verzichts auf konstitutive Festlegungen in den Ausbaugesetzen der Bedarfspläne (Kap. 5.2.6.2.6) aufgrund der damit verbundenen Unwägbarkeiten und Risiken nicht empfohlen werden.

5.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

5.3.1 In den Prüfgegenstand der SUP aufzunehmende Festsetzungen eines künftigen BVWP

Für einen zukünftigen BVWP, der sich in Inhalt und Ausgestaltung an der Vorgehensweise zum BVWP 2003 orientiert, ist in Umsetzung und zur Erfüllung der maßgebenden Vorgaben der SUP-RL und des UVPG zu empfehlen, die SUP eines zukünftigen BVWP, auf die fol-

genden planerischen Festsetzungen zu erstrecken. Dies ergibt sich im Ergebnis der vorgenommenen Untersuchung (siehe vorstehend Kap. 5.2).

Bedarfsentscheidung / Projektpriorisierung für Aus- und Neubaumaßnahmen als primärer Prüfgegenstand der SUP

Die projektbezogene Bedarfszuordnung (Vordringlicher Bedarf, Weiterer Bedarf, kein Bedarf)[125] für Aus- und Neubaumaßnahmen stellt die wesentliche Entscheidungsstation des BVWP dar und ist damit primärer Prüfgegenstand der SUP. Die Prüfung bezieht sich zunächst auf die Auswirkungen des Plans insgesamt, d. h. auf die Summe der Projekte, die den einzelnen Bedarfsklassen zugeordnet sind (**Gesamtplanauswirkungen Aus-/Neubau**). In der SUP sollte dabei eine Prüfung in zwei Schritten erfolgen:

- Gesamtplanauswirkungen der **Summe der Projekte des Vordringlichen und des Weiteren Bedarfs;**
- Gesamtplanauswirkungen der **Summe der Projekte nur des Vordringlichen Bedarfs**.

Da das einem BVWP zugrunde liegende Finanzmittelvolumen ausschließlich ausreicht, um die Projekte des Vordringlichen Bedarfs innerhalb des konkreten zeitlichen Planungshorizontes zu finanzieren, ist eine Darstellung der Gesamtplanauswirkungen, die sich auf die Projekte des Vordringlichen Bedarfs beschränkt, sinnvoll und notwendig. Gleichzeitig ist aber nicht auszuschließen, dass während der Laufzeit des BVWP auch Projekte des weiteren Bedarfs realisiert werden. Daher sollte in die SUP auch die Summe der Umweltauswirkungen aller Projekte des Vordringlichen und des weiteren Bedarfs einbezogen werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass innerhalb des jeweiligen Planungshorizontes des BVWP nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Projekte vollständig realisiert werden.

Zur Vermeidung der erläuterten Nachteile und aus Gründen der Rechtssicherheit (siehe im Einzelnen Kap. 5.2.6.1, insbesondere 5.2.6.1.5) ist zu empfehlen, neben der planerischen Gesamtaussage zusätzlich auch die **Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in den Vordringlichen bzw. Weiteren Bedarf** in die SUP einzubeziehen. Dies betrifft konkret den Umweltbeitrag zur Einzelprojektbewertung. Die damit verbundenen Fragen eines erweiterten Untersuchungsgegenstandes sowie der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung stellen sich zum Einen auch bei einer Beschränkung auf die planerische Gesamtaussage und können zum Anderen über die Festlegung des Untersuchungsrahmens und dem dazu erarbeiteten Verfahrensvorschlag (siehe Kap. 6, insbesondere 6.2.3) praktikabel und rechtssicher gelöst werden. Insoweit ist zudem klarzustellen, dass die Einbeziehung der Bedarfszuordnung der Einzelmaßnahmen in den inhaltlichen Prüfgegenstand der SUP nicht etwa eine Vielzahl von kleinen UVP für die einzelnen Maßnahmen zur Folge hat. Auch wenn sich die Bedarfs-

[125] Für das Konzept zu einer SUP für einen neuen BVWP wird zunächst nur zwischen den Grundkategorien „Vordringlicher Bedarf“ und „weiterer Bedarf“ unterschieden.

zuordnung auf jeweils einzelne Maßnahmen bezieht, bleibt es dabei, dass auf der Ebene des BVWP oder der Bedarfspläne lediglich eine SUP des jeweiligen Plans und keine UVP der zu seiner Durchführung erforderlichen Einzelprojekte vorzunehmen ist. Entsprechend ihrer Einordnung in den mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess umfasst die SUP gerade keine projektbezogene und projektgenaue, sondern eine der planerischen Ebene angemessene Prüfung. Deren Umfang und Detaillierungsgrad ist nach Maßgabe des § 14f UVPG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 SUP-RL zu bestimmen und gegebenenfalls angemessen auf das mögliche und zumutbare Ausmaß zu beschränken. (zur Umsetzung siehe im Einzelnen Kap. 6).

Eine Unterscheidung in bereits **laufende bzw. disponible und indisponible Projekte**, wie sie im BVWP 2003 vorgenommen wurde, ist für die SUP zum BVWP ohne unmittelbare Bedeutung. Aus der Sicht der SUP sind im Grundsatz alle Projekte, die im BVWP festgelegt werden, Prüfgegenstand. Projekte, die lediglich im Rahmen anderweitiger politischer Programme ohne SUP festgelegt wurden (z. B. Anti-Stau-Programm der Bundesregierung), müssen – soweit sie selbst noch nicht Gegenstand einer SUP waren - im Rahmen der SUP zum BVWP, spätestens aber auf der Ebene der Bedarfspläne, ebenfalls geprüft werden, d. h., sie sind Gegenstand des Planfalls. (Siehe im Einzelnen Kap. 5.2.6.2.)

Eine Ausnahme bilden aber solche laufenden oder fest disponierten Vorhaben, die bereits vollständig und bestandskräftig zugelassen sind. Wird ein Projekt in mehreren Abschnitten zugelassen, so sollte es im Grundsatz so lange Bestandteil des Planfalls der SUP zum BVWP sein, bis alle Abschnitte vollständig bestandskräftig zugelassen sind. Eine weitere Ausnahme kann aber für im Bau befindliche Vorhaben im Einzelfall in Betracht kommen, wenn aufgrund des Baufortschrittes des Gesamtprojektes, der speziellen Verkehrsfunktion des Abschnittes bzw. seiner Einbindung in das Gesamtprojekt oder sonstiger erkennbarer Gründe auf der Hand liegt, dass ein Bedarf für einen noch ausstehenden Abschnitt unabhängig von einer Bedarfszuordnung im BVWP oder dem Bedarfsplan besteht. In diesen Fällen wäre es unter Berücksichtigung der jeweils maßgebenden Sachumstände vertretbar, auf eine eigenständige Prüfung des betreffenden Vorhabens in der SUP zu verzichten.

Entsprechende laufende oder bereits bestandskräftig zugelassene Projekte sind aber, als Teil der für die Prüfung relevanten Ausgangslage (Nullfall-Verkehrsnetz), als Grundlage der Prognose, Beschreibung und Bewertung der Umweltwirkungen in die SUP einzustellen und zu berücksichtigen.

Grundverteilung des Finanzrahmens für den Aus- und Neubau zwischen den einzelnen Verkehrsträgern

Die konkrete Entscheidung über die Zusammensetzung der Projektlisten des Vordringlichen und des Weiteren Bedarfs der Aus- und Neubauvorhaben wurde bisher anhand der Ergebnisse der Projektbewertung und anhand einer verbindlichen Entscheidung über die grundsätzliche Finanzmittelverteilung zwischen den Verkehrsträgern (**Grundverteilung des Finanzrahmens)** konstitutiv getroffen**.** Bleibt es bei einer solchen Vorgehensweise, wäre auch die Entscheidung über die Finanzmittelverteilung Gegenstand der SUP (siehe im Einzelnen

Kap. 5.2.4.2). Diese Prüfung kann aber inhaltlich in die Prüfung der Gesamtplanauswirkungen Aus-/Neubau integriert werden.

In Abhängigkeit davon, ob es für die Grundverteilung des Finanzrahmens und die daraus resultierende verkehrsträgerbezogene Zusammensetzung der Projektlisten des Vordringlichen und des Weiteren Bedarfs im Planaufstellungsprozess des BVWP alternative Überlegungen gibt, können für die SUP auch entsprechende **Gesamtplanalternativen** prüfrelevant werden (siehe Kap. 9.3.1).

Grundverteilung des Finanzrahmens zwischen Ersatz-/Erhaltungsmaßnahmen der einzelnen Verkehrsträger einerseits und die Neu-/Ausbauvorhaben andererseits

Neben der konkreten Mittelverwendung im Bereich Neu-/Ausbauvorhaben wird mit dem BVWP eine eigenständige Entscheidung darüber getroffen, welcher Anteil des insgesamt für den BVWP zur Verfügung gestellten Finanzvolumens dem Bereich Neu-/Ausbauvorhaben und dem Bereich Ersatz-/Erhaltungsmaßnahmen zugeordnet wird. Innerhalb der Gruppe der Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen erfolgt darüber hinaus eine Verteilung des Finanzrahmens auf einzelne Verkehrsträger. Eine weitergehende Aufteilung auf einzelne Projekte erfolgt mit dem BVWP nicht. Daher können die Umweltauswirkungen von Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen nur pauschaliert und losgelöst von den Auswirkungen einzelner Projekte geprüft werden. Konkretere Betrachtungen müssen nachfolgenden Planungsebenen überlassen bleiben. Im Rahmen der Prüfung lässt sich aber erfassen, inwieweit eine Verschiebung von Finanzmitteln zwischen den Gruppen Ersatz-/Erhaltung sowie Neu-/Ausbau insgesamt zu eher positiven oder negativen Umweltauswirkungen führt. (Siehe im Einzelnen Kap. 5.2.4.1 sowie Anhang C, Kap. 3.2).

Projektdefinition (Projektvorauswahl)

Die Projektdefinition (Projektvorauswahl) ist im Sinne des § 14g Abs. 2 Nr. 8 UVPG im Umweltbericht darzustellen, soweit dort Projekte bzw. Projektalternativen im Sinne einer **Alternativenauswahl** aus einer weiteren Betrachtung im Zuge der Planaufstellung ausgeschlossen werden (siehe Kap. 9). Im bisherigen BVWP haben sich diese Projektauswahlentscheidungen häufig auf teilnetzbezogene Projektbündel bezogen, sodass hier auch der in der SUP relevante Netzbezug zum Tragen kommt (z. B. Verkehrsuntersuchung Nordost, Leipzig-Lausitz-Untersuchung, A22/A20-Entscheidung).

Umweltbelange sind bei diesen Vorauswahlprozessen nur soweit einzubeziehen, wie es für eine eindeutige Entscheidung notwendig ist. Eine gestufte Alternativenprüfung ist daher ohne Weiteres möglich.

5.3.2 Festsetzungen eines künftigen BVWP, die nicht der SUP zu unterziehen sind

Entscheidungsgrundlagen

Die der konkreten Projektauswahl, Bedarfsentscheidung und Projektpriorisierung vorgeschalteten Entscheidungsgrundlagen müssen nicht in den Prüfgegenstand der SUP einbezogen werden. Dies gilt, wie ausgeführt, insbesondere für die Festlegung der Grundannahmen für Verkehrsprognose und die Durchführung der Verkehrsprognose.

Auch die allgemeinen Zielsetzungen, die der BVWP selbst als Grundlage für die konkreten Projektentscheidungen definiert (siehe Kap. 2.3.1.2) müssen nicht der SUP unterzogen werden.

5.3.3 Mögliche Alternativen zum Prüfgegenstand

Mängelanalyse im bestehenden Verkehrsnetz unter Berücksichtigung von Umweltaspekten

Ein gegenüber der bisherigen Ausgestaltung der Bundesverkehrswegepläne zusätzlicher Ansatzpunkt für netzbezogene Umweltanalysen liegt darin, im Rahmen einer verkehrlichen Mängelanalyse auch Mängel im Verkehrsnetz aus Umweltsicht zu ermitteln, um diese dann beispielsweise mittels eines speziellen Investitionsprogrammteils zu verbessern. Solche Mängel könnten sich bspw. daraus ergeben, dass das Netz der Bundesfernstraßen in bestimmten Räumen Barrieren im System der Lebensraumkorridore für einen bundesweiten Biotopverbund (BfN) bildet. Gegenstand solcher Analysen könnten auch bestehende Beeinträchtigungen mit Relevanz für die Gesundheit des Menschen sein (Lärmgrenzwertüberschreitungen, Gebiete mit Luftschadstoffkonflikten unter Beteiligung von Bundesverkehrswegen), die zumindest teilweise ursächlich mit Fernverkehren auf Bundesstraßen in Verbindung stehen. Der BVWP könnte diese Erkenntnisse zum Anlass nehmen, einen Bedarf für Maßnahmen am Bundesfernstraßennetz zur Verbesserung der Umweltbilanz des Systems (z. B. in Form von Grünbrücken oder sanierenden Lärmschutzmaßnahmen) festzulegen.

Die Aufnahme derartiger Maßnahmen in den BVWP ist bisher vom BMVBS nicht vorgesehen, da der BVWP nach bisherigem Verständnis ausschließlich einen verkehrlich begründeten Bedarf an Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen festlegt. Zudem sind auf eine Umweltverbesserung ausgerichtete Maßnahmen in der Regel auch bereits Gegenstand von speziellen Investitionsprogrammen, die außerhalb des BVWP stehen, z. B.

- Bedarfsplan für Verkehrsbeeinflussungsanlagen,
- Lärmschutz- und Lärmsanierungsprogramm an Schienenwegen oder Straßen,
- Radwegeprogramm,
- Konjunkturpaket II, Investitionsverstärkungsprogramm Verkehr, hier auch Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen an bestehenden Bundesstraßen,

- Erhaltungsinvestitionen, die fast immer mit wesentlichen Lärmminderungen verbunden sind.

Bleiben die beschriebenen Maßnahmen ausschließlich Gegenstand separater Investitionsprogramme, so kann darauf im Umweltbericht im Rahmen des § 14g Abs. 1 Nr. 1 (Beziehungen zu anderen relevanten Plänen und Programmen) hingewiesen werden. Würden derartige Maßnahmen in den BVWP integriert, wären sie im Umweltbericht unter § 14g Abs. 1 Nr. 6 zu dokumentieren (Darstellung von Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen).

Für die Zukunft geplant ist auch die Umsetzung des sog. Leuchtturmprojektes „Zukunftsfähige Landschaftsentwicklung – Wiedervernetzung für eine nachhaltige Bewahrung der Biologischen Vielfalt: Entwicklung eines bundesweiten Maßnahmenprogramms zur Überwindung von Barrieren und zur Wiedervernetzung ökologischer Systeme aus der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt.[126] Dazu wurde bereits eine interministerielle Arbeitsgruppe „Wiedervernetzung an Straßen“ zur Erarbeitung eines bundesweiten Konzeptes ins Leben gerufen. Wesentliche fachliche Grundlagen für ein solches Konzept, welches bis Mitte 2009 vorgelegt werden sollte, werden derzeit im Rahmen von FE-Vorhaben durch das BfN erarbeitet (siehe dazu auch die Ausführungen zum Indikator „Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken“ in Kap. 4.6 des Anhangs C). Erste konkrete Finanzmittel zur Realisierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Durchlässigkeit vorhandener Verkehrswege für wild lebende Tierarten (z. B. Grünbrücken oder sonstige Tierquerungshilfen) stehen mittlerweile durch das Konjunkturpaket II aus März 2009 zur Verfügung.[127] Das Finanzvolumen umfasst rund 69 Mio. Euro, die bis 2011 in insgesamt 17 Wiedervernetzungsmaßnahmen investiert werden sollen. Grundsätzlich wären Maßnahmen eines solchen Programms geeignet, als Kompensationsmaßnahmen von Zerschneidungseffekten im Rahmen des BVWP berücksichtigt zu werden. Eine nachträgliche Verbesserung von bestehenden Verkehrswegen kann nicht als Vermeidungsmaßnahmen eingestuft werden, da der ökologische Zustand mit Bundesverkehrsweg und Grünbrücke oder anderer Maßnahme zur Verbesserung der ökologischen Durchlässigkeit nicht der Qualität des Raumes ohne Bundesverkehrsweg entspricht.

Verkehrsnetzplanung

Die bisherigen Bundesverkehrswegepläne stellen nur bedingt eine intermodale Verkehrsnetzplanung dar. Im Planungsprozess des BVWP werden überwiegend einzelne Projektvorschläge isoliert voneinander hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und ihres verkehrlichen Nutzens für die Verbesserung des bestehenden Verkehrsnetzes unter Berücksichtigung einer

[126] BMU 2007.

[127] Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland v. 02.03.2009, BGBl 2009 Teil I Nr. 11 v. 05.03.2009, S. 416 ff

vorab ermittelten Verkehrsnachfrage bewertet. Der umgekehrte Weg, aus einer intermodalen Verkehrskonzeption und einer netzbezogenen, intermodalen Mängelanalyse Projektvorschläge abzuleiten, wird nur eingeschränkt beschritten.[128] Auf der anderen Seite sieht § 19b Abs. 2 UVPG insbesondere die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung alternativer Verkehrsnetze als Gegenstand der SUP vor. Danach wären in die SUP über die Projektbewertung hinaus auch Ansatzpunkte für netzbezogene oder verkehrsträgerübergreifende Planungsentscheidungen einzubinden. Andererseits ergibt sich aus der genannten Vorschrift keine unmittelbare Pflicht, verkehrsnetzbezogene Betrachtungen anzustellen, wenn diese aus der Sicht der planerischen Konzeption des BVWP nicht erforderlich sind (siehe weitergehend Kap. 8). Es kann jedoch für die Zielsetzung des BVWP fachlich durchaus sinnvoll sein, die bisherige Vorgehensweise netzbezogen zu ergänzen. Der Ansatzpunkt für weitergehende netzbezogene Betrachtungen liegt dabei insbesondere auf der **Ebene der Projektdefinition (Projektvorauswahl**), auf der die Entscheidung über investive Prioritäten im BVWP in unterschiedlicher Weise netzbezogen vorstrukturiert werden kann. Derartige verkehrsnetzbezogene Entscheidungsstationen des BVWP können bspw. sein (siehe bereits Kap. 2.5):

a) Verstärkte Nutzung der Vorbereitung der Projekteinzelentscheidungen durch projektbezogene oder konzeptionelle Alternativenprüfungen in regionalen Teilnetzen (wie bereits in Ansätzen zum BVWP 2003 durchgeführt, jedoch nicht öffentlich dokumentiert)

b) Ermittlung und Festlegung von (bundesweiten) Korridoren bzw. Maßnahmenbündeln für den Güterfernverkehr (Straße, Schiene) zur Steuerung von Investitionen (z. B. im Zusammenhang mit dem Problemfeld Hafen-Hinterlandverkehr)

c) Ermittlung und Festlegung eines Fernstraßenvorrangnetzes nach Überprüfung von alternativen Netzen (zur vorrangigen Priorisierung der Investitionsmittel, zur Einschränkung des Meldeumfangs von Maßnahmen im Vorfeld der Projektmeldung).

Ein realistischer Ansatz, zumindest auf Teilnetze bezogene Alternativbetrachtungen durchzuführen, kann sich in Bezug auf bestimmte **regional bedeutsame Projektbündel** ergeben. Im Zuge des Aufstellungsprozesses des BVWP 2003 bzw. in der Phase zwischen BVWP und Bedarfsplänen wurden für bestimmte Bedarfsplanentscheidungen regionale Verkehrsuntersuchungen durchgeführt (z. B. Verkehrsuntersuchung Nordost, Leipzig-Lausitz-Untersuchung, A22/A20-Entscheidung). Gegenstand solcher Untersuchungen waren regelmäßig teilraumbezogene Engpass- bzw. Bedarfssituationen, die auf unterschiedliche Weise konzeptionell gelöst werden können. Die 12 untersuchten Alternativfälle reichten im Falle LeiLa vom Autobahnneubau bis zu einer Reihe von Ausbau-Neubau-Kombinationen von Autobahnen und Bundesstraßen. Ein diesbezügliches verkehrsträgerübergreifendes Beispiel

[128] Das BMVBS hat im Jahr 2009 ein FE-Vorhaben vergeben, welches sich damit befasst, die netzbezogenen Verkehrsprognosen hinsichtlich intermodaler Verknüpfungen zu verbessern.

ist allerdings bisher nicht bekannt. Derartige teilnetzbezogene Betrachtungen könnten auch in Bezug auf den Güterverkehr, z. B. im Zusammenhang mit der zukünftigen Bewältigung des Hafenhinterlandverkehrs, angestellt werden.

Denkbar wäre auch die Definition eines **groben Verkehrskonzeptes**, welches noch keine konkreten Projektvorschläge, sondern grobe, korridorbezogene Planungsaussagen trifft (z. B. prioritäre Förderung des Schienengüterverkehrs im Korridorbereich XY). Das Ergebnis könnte bspw. eine Karte mit den Hauptverkehrskorridoren sein, die z. B. das Transeuropäische Netz national untersetzen. Wird ein solcher konzeptioneller Schritt in den BVWP eingebaut, wäre zu prüfen, inwieweit für diese Festlegungen ein spezieller SUP-Prüfschritt erforderlich wird.

Seitens des BVWP könnte es im Sinne der Alternative c) darum gehen, für die Investitionsentscheidungen Netzprioritäten zu begründen, z. B. im Hinblick auf ein hinsichtlich der Funktionsfähigkeit **vorrangig zu sicherndes Fernverkehrsnetz**. Dabei würde es darum gehen, bestimmte Netzverbindungen bzw. Korridore festzulegen, die bevorzugt für Investitionen in Frage kommen. Als Beispiel für eine ähnliche Herangehensweise verweisen die Gutachter auf das Netzkonzept im Land Brandenburg, dass je nach Verkehrsfunktion unterschiedliche Prioritäten für Neu- und Ausbaumaßnahmen definiert („Blaues Netz“ als Vorrangnetz), sowie ein ähnliches System zur Definition eines „bundesweit hochrangigen Verkehrsnetzes“ in Österreich. Die Entscheidung über die Zuordnung einzelner Netzelemente zu einem derartigen Vorrangnetz kann auch über die Einbindung von Umweltzielen (z. B. Zerschneidungsgrad nicht verstärken) qualifiziert werden und wäre damit einer Alternativenprüfung zugänglich.

6 Festlegung des Untersuchungsrahmens

6.1 Festlegung und Abgrenzung des Untersuchungsrahmens der SUP als entscheidende Weichenstellung bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozessen

Gemäß dem Ziel, sicherzustellen, dass Umwelterwägungen bereits frühzeitig bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, besteht die Pflicht zur Durchführung einer SUP auch für Pläne oder Programme an der Spitze mehrstufiger Planungs- und Zulassungsprozesse. Dies gilt unabhängig von einer etwaigen Pflicht zu eigenständigen weiteren Umweltprüfungen auf den nachfolgenden Planungs- oder Projektzulassungsebenen, z. B. in Form einer projektbezogenen UVP. Insoweit liegt jedoch die **Gefahr sich überschneidender Mehrfachprüfungen** auf der Hand, wenn auf den verschiedenen Entscheidungsstufen eines solchen mehrstufigen Planungs- oder Zulassungsprozesses jeweils für sich eine Umweltprüfung vollständig durchgeführt wird. Dieser Situation tragen Art. 5 Abs. 2 SUP-RL und im Anschluss daran § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG insbesondere dadurch Rechnung, dass die für den Umweltbericht notwendigen Angaben auch die Stellung des Plans oder Programms im Entscheidungsprozess berücksichtigen müssen, um Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Stufen dieses Prozesses zu vermeiden.

Die Bestimmung und Abgrenzung des Untersuchungsrahmens der SUP ist dabei die **entscheidende Weichenstellung** einerseits für die Abarbeitung der weiteren formalen Verfahrensschritte und im Besonderen für den konkreten Inhalt und Umfang sowie den daraus folgenden Prüfungs- bzw. Arbeitsaufwand der inhaltlichen Umweltprüfung. Denn mit der Bestimmung und Abgrenzung des Untersuchungsrahmens wird im Ergebnis festgelegt, in welchem Umfang und in welcher Tiefe die planerischen Festsetzungen hinsichtlich der voraussichtlichen Umweltauswirkungen untersucht, im Umweltbericht dokumentiert und bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Dies ist von entscheidender Bedeutung einerseits für die praktische Durchführung und Dokumentation der SUP und andererseits für die Vollständigkeit und Belastbarkeit der planerischen Entscheidung.

6.2 Inhaltlicher Untersuchungsrahmen

6.2.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

Die maßgebenden rechtlichen Vorgaben für die Bestimmung des Untersuchungsrahmens bilden Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 SUP-RL sowie § 14f UVPG. Gem. § 14f Abs. 1 UVPG wird dabei der Untersuchungsrahmen der SUP durch die Behörde festgelegt, die für die Durchführung der SUP zuständig ist. Neben dem Untersuchungsrahmen ist auch der Umfang und der Detaillierungsgrad der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben festzulegen. Im Ergebnis ist damit – ggf. auch begleitend zum Planungsprozess - zu bestimmen, mit welchem Untersuchungsumfang und mit welcher Untersuchungstiefe die SUP im konkreten Fall

durchzuführen ist,[129] womit zugleich auch Art und Umfang der erforderlichen fachlichen Untersuchungen vorgegeben werden. In diesem Zusammenhang stellt Art. 5 Abs. 2 SUP-RL unter anderem ausdrücklich klar, dass der Umweltbericht insbesondere den **Inhalt des Plans oder Programms** und dessen **Stellung im Entscheidungsprozess** zu berücksichtigen hat. Die entsprechende Regelung in § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG ist in dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der SUP-RL vom 29. Juni 2004[130] wie folgt begründet:

> *„ ... Um den fachlichen und tatsächlichen Eigenheiten des jeweiligen Plans oder Programms gerecht zu werden, sollen die Angaben im Umweltbericht dem Inhalt und Detaillierungsgrad sowie der Stellung des Plans oder Programms in einem mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess Rechnung tragen."*

Hinzu kommt die Entscheidung nach § 14f Abs. 3 UVPG, ob und inwieweit zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen bestimmte Umweltwirkungen auf anderen Stufen eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses geprüft werden sollen.

Als **Grundsatz** lässt sich für die Bestimmung des Untersuchungsrahmens in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Überprüfung planerischer Abwägungsentscheidungen auch für die Ebene der Bundesverkehrswegeplanung festhalten, dass die SUP grundsätzlich in der Art und dem Umfang durchzuführen ist, der „**nach Lage der Dinge**" notwendig ist, um das umweltrelevante Entscheidungsmaterial für die anstehenden planerischen Entscheidungen zu ermitteln und aufzubereiten.[131] Es geht dabei - ebenso wie im Rahmen einer UVP - um die Erfassung der Umweltauswirkungen in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalles, soweit dies zur Beurteilung ihrer Entscheidungserheblichkeit erforderlich ist.[132]

Ausgangspunkt für die Festlegung des Untersuchungsrahmens ist der inhaltliche **Prüfgegenstand,** d. h. die Inhalte bzw. Festlegungen des Plans bzw. Programms, die einer SUP unterzogen werden müssen (zum Prüfgegenstand siehe ausführlich Kap. 5). Im weiteren definieren § 14f Abs. 2 und Abs. 3 UVPG eine Reihe von ergänzenden Bedingungen:

- Orientierung an den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Ausarbeitung, Annahme oder Änderung des Plans oder Programms maßgebend sind (Umweltfachrecht);
- Beschränkung auf Angaben, die mit zumutbarem, d. h. verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können;

---

[129] So ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 1 UVPG.

[130] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG.

[131] Siehe nur Sächsisches OVG, Urteil vom 7. April 2005, Az.: 1 D 2/03, Ziff, 2.2.3 sowie Urteil vom 25. Oktober 2006, Az. 1 D 3/03, Ziffer 2.2; OVG LSA, Urteil vom 11. November 2004, Az. 2 K 144/01, S. 14 sowie Urteil vom 22. Juni 2006, Az. 2 L 23/04, Rn. 46 oder bereits BVerwG, u.a. Beschluss vom 9. Januar 1979, Az. 4 N 1.78, NJW 1980, 1061 ff oder Urteil vom 5. Juli 1974, Az. 4 C 50.72, NJW 1975, 70 ff.

[132] Siehe insoweit zusammenfassend zur Rechtsprechung des BVerwG in Bezug auf die UVP HIEN, NVwZ 1997, 422 (427).

- Berücksichtigung des gegenwärtigen Wissensstandes und der von der Behörde bekannten Äußerungen der Öffentlichkeit;
- Berücksichtigung der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden;
- Berücksichtigung der Stellung des Plans oder Programms im Entscheidungsprozess;
- Berücksichtigung von Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms.

6.2.1.1 Vorgaben des Umweltfachrechts als Grundlage des Untersuchungsrahmens

Anknüpfend an die Art und den Umfang der planerischen Festsetzungen und die dadurch aufgeworfenen umweltrelevanten Konfliktpotenziale richtet sich der Umfang der SUP zunächst nach den maßgebenden planungsrechtlichen Vorschriften des einschlägigen Fachrechts, einschließlich des Umweltfachrechts, die das materielle Prüfprogramm und die maßgebenden Anforderungen für die planerische Entscheidung festlegen. Daher müssen zur Durchführung der SUP insbesondere der fachliche Ausgangssachverhalt und die voraussichtlichen Umweltauswirkungen orientiert an den einschlägigen und anwendbaren rechtlichen Anforderungen des materiellen Umweltrechts untersucht und berücksichtigt werden.[133] Dabei ist zwar kein „allumfassendes“ Umweltgutachten zu erstellen, jedoch sind alle nach dem Fachrecht entscheidungserheblichen Fragen abzuarbeiten und die danach relevanten voraussichtlichen Umweltauswirkungen zu ermitteln und in die Prüfung einzustellen.

6.2.1.2 Einschränkung des Prüfungsaufwandes unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit

Der Umweltbericht hat nach Art. 5 Abs. 2 SUP-RL und § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG die Angaben zu enthalten, die unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Wissensstandes und aktueller Prüfmethoden **vernünftigerweise** verlangt bzw. mit **zumutbarem Aufwand** ermittelt werden können.

Somit stehen der Untersuchungsumfang und der Inhalt des Umweltberichts neben der Frage der Entscheidungserheblichkeit der Angaben auch unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit bzw. konkreter der Angemessenheit.[134] Insoweit kann die Feststellung des BVerwG zur UVP, dass diese kein Suchverfahren darstellt, in dem alle nur erdenklichen Auswirkungen auf die Umweltgüter und deren Wertigkeit bis in alle Einzelheiten und feinsten Verästelungen zu untersuchen wären oder gar Antworten auf in der Wissenschaft bisher noch ungeklärte Fragen gefunden werden müssten, auf die SUP übertragen werden. Denn

[133] Siehe PETERS/BALLA, a.a.O., § 14f, Rn. 4 f.

[134] So ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG sowie KMENT, UVPG, § 14f, Rn. 23; PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 7.

es geht bei dieser letztlich um die Beurteilung der möglichen **Hauptwirkungen** eines Plans oder Programms auf die Umwelt.[135]

Insoweit besteht aber ein Spannungsfeld zu der Anforderung, alle nach dem Fachrecht entscheidungserheblichen Fragen abzuarbeiten und die danach relevanten voraussichtlichen Umweltauswirkungen vollständig und fachlich belastbar zu ermitteln und in die Prüfung einzustellen.[136] Die sich daraus ergebenden Konflikte sind jeweils bezogen auf den konkreten Plan oder das konkrete Programm im Rahmen einer einzelfallbezogenen Gewichtung zu lösen. Diese hat sich daran zu orientieren, welchen voraussichtlichen Nutzen eine bestimmte Prüfung von Umweltbelangen im Rahmen der SUP haben wird und welche nachteiligen Folgen damit verbunden sind. Maßgebende Faktoren sind insoweit neben der Schwere, Qualität und Nachhaltigkeit der prognostizierten Umweltbeeinträchtigungen auch der finanzielle, zeitliche und Sachmittel bindende Ermittlungsaufwand. Jedoch soll die individuelle Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörde insoweit ohne Bedeutung sein.[137]

6.2.1.3 Vermeidung von Doppelprüfungen im Rahmen mehrstufiger Planungs- und Zulassungsprozesse – Abschichtung

Des Weiteren hängen Untersuchungsumfang und Untersuchungstiefe der SUP von der Einbindung und Stellung des Plans oder Programms innerhalb mehrstufiger Planungs- und Zulassungsprozesse ab (siehe dazu bereits Kap. 6.1). Dabei ist der Grundsatz der Vermeidung von Mehrfachprüfungen nach Art. 5 Abs. 2 SUP-RL und § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG durch § 14f Abs. 3 UVPG weiter konkretisiert und ausgestaltet. Soweit Pläne und Programme danach Bestandteile eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses sind, soll bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen. Dabei sind Art und Umfang der Umweltauswirkungen, sachliche Erfordernisse sowie Inhalt und Entscheidungsgegenstand des Plans oder Programms zu berücksichtigen.

Das Prüfungsmaterial der Umweltprüfungen im Rahmen eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses soll somit in geeigneter Weise auf die verschiedenen Planungs- und Zulassungsstufen verteilt werden. Zu berücksichtigen ist dabei gemäß Art. 5 Abs. 2 SUP-RL auf welcher Ebene bestimmte Aspekte schwerpunktmäßig und am besten geprüft werden können.[138] Ziel ist einerseits, durch diese ebenenspezifische Zuordnung der Prüfung von Umweltauswirkungen eine Überfrachtung hochstufiger Planungsebenen mit dort nicht sachgerecht durchzuführenden Detailplanungen zu vermeiden. Andererseits soll eine un-

[135] So zutreffend PETERS/BALLA, UVPG, 14f Rn. 7 unter Bezug auf die Rechtsprechung des BVerwG.

[136] Siehe KMENT, UVPG, § 14f, Rn. 13 sowie insbesondere Sächsisches OVG, Urteil vom 7. April 2005, Az.: 1 D 2/03, Ziff, 2.2.3 und Ziff. 2.2.3.4 zur Belastbarkeit einer fachlichen (avifaunistischen) Expertise.

[137] Siehe KMENT, UVPG, § 14f, Rn. 23 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14f, Rn. 7.

[138] Siehe auch die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 3 UVPG sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 18.

sachgemäße Verschiebung der Prüfung übergreifender Umweltauswirkungen auf niederstufige Ebenen verhindert werden.[139] Für die damit vorgesehene Abschichtung ist entscheidend, auf welcher Hierarchieebene bestimmte Umweltauswirkungen aus fachlicher Sicht optimal geprüft werden können und inwieweit Prüfungsgegenstände auf bestimmten Planungsebenen abschließend entschieden werden, sodass ihre Berücksichtigung auf einer nachfolgenden Ebene nicht mehr möglich ist.[140] In der Begründung zu § 14f Abs. 3 UVPG[141] ist dazu wie folgt ausgeführt:

> *„... Die Vorschrift dient damit der Umsetzung von Art. 4 Abs. 3 der SUP-Richtlinie. Sie trägt zur Beschleunigung und Entlastung der Verfahren bei. Nach der SUP-Richtlinie muss nicht auf jeder Planungs- und Entscheidungsebene eine umfassende Prüfung aller Umweltauswirkungen mit vollständiger Daten- und Informationsermittlung erfolgen. Das Prüfungsmaterial kann vielmehr in geeigneter Weise auf die verschiedenen Planungs- und Zulassungsstufen verteilt werden; zu berücksichtigen ist dabei, auf welcher Ebene bestimmte Aspekte schwerpunktmäßig und am besten geprüft werden können. Hierdurch werden Doppelprüfungen vermieden."*

Konsequenzen für den Prüfungsumfang nachfolgender Pläne, Programme oder Projekte

Im Ergebnis soll sich somit die Prüfung bei jeweils nachfolgenden Plänen und Programmen sowie bei der nachfolgenden Zulassung von Projekten grundsätzlich auf Umweltauswirkungen beschränken, die auf den vorangegangenen Planungsstufen noch nicht geprüft worden sind. Dies ist in § 14f Abs. 3 S. 3 UVPG ausdrücklich geregelt. Damit muss nicht auf jeder der verschiedenen Planungs- und Zulassungsstufen jeweils eine umfassende Untersuchung aller Umweltauswirkungen erfolgen. Bereits geprüfte Aspekte brauchen in der Regel nicht erneut geprüft zu werden. Eine Ausnahme gilt jedoch dann, wenn die Ergebnisse vorangegangener Prüfungen für die anstehende Plan-, Programm- oder Zulassungsentscheidung nicht hinreichend aktuell oder detailliert sind. In diesem Fall sind ergänzende Untersuchungen und Prüfungen notwendig.[142]

Konkretisierung für Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene, insbesondere § 19b Abs. 1 UVPG

Auch § 19b Abs. 1 UVPG dient gemäß der gesetzgeberischen Begründung letztlich der **Vermeidung von Doppelprüfungen** und stellt das Verhältnis zwischen der SUP beim **BVWP** und bei den **Bedarfsplänen** nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes

---

[139] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 3 S. 1 UVPG.

[140] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 3 S. 2 UVPG.

[141] Siehe Begründung zum Entwurf des SUPG und zur Umsetzung der SUP-RL zu § 14f Abs. 3 UVPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31.

[142] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 und 32 zu § 14f Abs. 3 S. 3 UVPG unter Verweis auf das Beispiel der entsprechenden Abschichtung zwischen der SUP bei Abfallwirtschaftsplänen und der UVP in nachfolgenden abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 19.

klar. Sonstige mögliche Verkehrswegeplanungen werden in der Begründung zu § 19b Abs. 1 UVPG dagegen nicht angesprochen. Insoweit geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass bei der Aufstellung und bei wesentlichen Änderungen des BVWP zwingend eine SUP durchgeführt wird, während für die Bedarfspläne eine gesonderte SUP hingegen nur durchzuführen ist, soweit die erheblichen Umweltauswirkungen nicht bereits Gegenstand einer SUP beim BVWP waren.[143]

Damit enthält § 19b Abs. 1 UVPG eine ausdrückliche Sonderregelung zur Abschichtung der Prüfung zwischen den genannten Ebenen der mehrstufigen Verkehrswegeplanung des Bundes. Daraus folgt letztlich, dass sich die SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene faktisch zum größten Teil auf die Erstellung und Fortentwicklung des BVWP verlagert.[144] Dem gegenüber greift die Pflicht zur Durchführung einer SUP auf der Ebene der Bedarfspläne dann, wenn und soweit bei der Ausarbeitung der entsprechenden Entwürfe wesentliche Änderungen gegenüber den Festlegungen des BVWP vorgenommen werden[145] oder wenn die SUP für den BVWP nicht alle auf dieser Planungsebene notwendigerweise zu prüfenden Umweltauswirkungen einbezogen hat.[146]

Entsprechendes gilt in Konsequenz der allgemeinen Regelung in § 14f Abs. 3 UVPG auch im Verhältnis des BVWP oder der Bedarfspläne zu Verkehrswegeplanungen der Bundesebene in der weiteren Planungshierarchie.[147]

6.2.1.4 Umfang und Tiefe der verbleibenden Umweltprüfung – Grobkörnigkeit der Planung

Schließlich richten sich auch Umfang und Tiefe der verbleibenden Umweltprüfung nach dem Inhalt und dem Detaillierungsgrad des jeweiligen Plans oder Programms sowie dessen Einbindung in einen mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess.[148] Dies folgt unmittelbar aus Art. 5 Abs. 2 SUP-RL sowie § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG.

Damit kommt dem Umstand besondere Bedeutung zu, dass Festlegungen auf der Planungsebene im Vergleich zu den Detailbetrachtungen bei einer Projektzulassung in der Regel von einer gewissen „Grobkörnigkeit“ gekennzeichnet sind.[149] Zudem werden auf der Planungsebene noch keine gestattenden oder legalisierenden Zulassungsentscheidungen getroffen. Insbesondere hochstufige Planungen legen auf ihrer Ebene häufig nur bestimmte

---

[143] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 1 UVPG.

[144] Siehe insoweit HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 21 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 3.

[145] So ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 1 UVPG.

[146] HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 21; PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 3.

[147] Siehe auch HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 22.

[148] Siehe grundsätzlich dazu die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 31 zu § 14f Abs. 2 S. 2 UVPG sowie PETERS/BALLA UVPG, § 14f Rn. 11.

[149] Siehe auch PETERS/BALLA, UVPG, § 14f, Rn. 20.

Rahmenbedingungen von Projekten oder sonstigen Eingriffen in die Umwelt fest. Daher ist es möglich und letztlich auch geboten, die im Rahmen der SUP zu untersuchenden Umweltauswirkungen auf eine entsprechende Aussagentiefe zu beschränken.[150] Dem entspricht auch die verallgemeinerungsfähige Klarstellung des BVerwG, wonach die Anforderungen an Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte eines landesplanerischen Standortvergleichs einerseits durch die Aufgabenstellung der Raumordnung und andererseits durch den Detaillierungsgrad der jeweils angestrebten Zielaussage bestimmt werden.[151] Je konkreter damit die Festlegungen eines Plans sind, umso schärfer sind die entscheidungsrelevanten Prüfungen vorzunehmen. Oder umgekehrt, je grobkörniger die jeweilige Planungsebene ausgestaltet ist, um so geringer werden die Anforderungen an Ermittlungstiefe und Detaillierungsgrad.

Diesem Gedanken trägt z. B. auch die Rechtsprechung der Obergerichte bei der Überprüfung der Umweltprüfung planerischer Festsetzungen in Regionalplänen oder Bebauungsplänen Rechnung. So hat z. B. das Sächsische Oberverwaltungsgericht in Bezug auf Regionalpläne klargestellt, dass der Plangeber sein Konzept an global und pauschalierend festgelegten Kriterien ausrichten darf, um - orientiert am Vorsorgegrundsatz - „auf der sicheren Seite“ zu sein. Ein relevanter Abwägungsfehler liegt danach erst dann vor, wenn die darauf beruhende Planung auch unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraumes des Planungsgebers planerisch nicht mehr vertretbar ist.[152] Des Weiteren hat das Oberverwaltungsgericht Koblenz entschieden, dass artenschutzrechtliche Zugriffs- und Beeinträchtigungsverbote für die Ebene der Bauleitplanung nur mittelbare Bedeutung entfalten. Daher ist auf der Ebene der Bauleitplanung in Bezug auf mögliche relevante Beeinträchtigungen infolge der Durchführung der Planung lediglich das Vorliegen einer Befreiungslage, nicht aber das Vorliegen der konkreten Voraussetzungen zur Erteilung einer artenschutzrechtlichen Befreiung zu prüfen.[153]

Zum Gegenstand und Umfang der Prüfungen der SUP gehören damit die Ermittlung und Beurteilung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen der planerischen Festsetzungen des jeweiligen Plans oder Programms entsprechend Inhalt und Detaillierungsgrad sowie der Einbindung in einen mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess, nicht aber die konkreten Einzelheiten und Details potenzieller Umweltauswirkungen, die sich erst auf der Ebene der Projektzulassung stellen. Eine weitergehende Prüfung kann auf der Ebene der Planung vernünftigerweise nicht verlangt werden.

---

[150] Siehe insoweit PETERS/BALLA, UVPG, § 14f, Rn. 11.

[151] BVerwG, Urteil vom 16.3.2006 – 4 A 1075.04 - NVwZ 2006, Beilage Nr I 8, 1-56 – Flughafen Schönefeld.

[152] SächsOVG, Urteil vom 25. Oktober 2006, Az. 1 D 3/03, Ziffer 2.2.4.3.

[153] OVG Koblenz, Urteil vom 13. Februar 2008, Az. 8 C 10368/07, NVwZ-RR 2008, 514 ff.

6.2.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise

Im Rahmen des BVWP 2003 wurden Umweltbelange vor allem im Rahmen des projektbezogenen Bewertungsverfahrens für die Bedarfszuordnung (Vordringlicher Bedarf oder Weiterer Bedarf) der Aus- und Neubauprojekte einbezogen und berücksichtigt. Das umweltrelevante Entscheidungsmaterial wurde dabei insbesondere durch die Projektbewertungsverfahren NKA und URE mit FFH-VE geliefert. In diesem Rahmen wurden Umweltbelange ermittelt und bewertet.

Umweltauswirkungen des gesamten BVWP, d. h. die Summe der Umweltauswirkungen, die sich aus der Realisierung aller im BVWP festgelegten Projekte ergeben würden, wurden bei der Aufstellung des BVWP 2003 nicht geprüft.

Die Methodik und die Inhalte der genannten umweltbezogenen Bewertungsbausteine des BVWP 2003 wurden im Rahmen von mehreren FE-Vorhaben im Vorfeld der Erstellung des BVWP 2003 erarbeitet.[154] Auch die Anwendung der Bewertungsbausteine URE und NKA im Zuge der Durchführung der Projektbewertungen für den BVWP 2003 führte zu einer teilweisen Weiterentwicklung der Methoden.

Die umweltbezogenen Bewertungsbausteine in ihrer letztlich für den BVWP 2003 zur Anwendung gelangten Form werden ausführlich in Kap. 7.2 beschrieben. Insofern kann hier auf diese Darstellung verwiesen werden.

6.2.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

Im vorhergehenden Kap. 6.2.1 wurden die rechtlichen Grundlagen für die Inhalte eines Untersuchungsrahmens zur SUP für den BVWP vorgestellt. Aus rechtlicher Sicht entscheidend ist, dass ein Untersuchungsrahmen planbezogen unter Berücksichtigung folgender Aspekte festgelegt wird:

- Orientierung an den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Ausarbeitung, Annahme oder Änderung des BVWP maßgebend sind (Umweltfachrecht auf Bundesebene);
- Beschränkung auf die Angaben, die mit zumutbarem, d. h. verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können;
- Berücksichtigung des gegenwärtigen Wissensstandes und der von der Behörde bekannten Äußerungen der Öffentlichkeit;
- Berücksichtigung der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden;
- Berücksichtigung der hochstufigen Ebene des BVWP im Entscheidungsprozess;
- Berücksichtigung von Inhalt und Detaillierungsgrad des BVWP.

[154] Siehe zur URE v.a. PÖU und IPU 2003, zur NKA v.a. PLANCO 1999.

Die mit diesem FE-Bericht vorgelegte Konzeption für eine SUP bildet letztlich die Grundlage für ein zukünftig notwendiges Scopingverfahren zur Vorbereitung einer konkreten SUP zum BVWP. Insofern stellen alle inhaltlichen Ausführungen in diesem Bericht gewissermaßen erste Elemente eines Untersuchungsrahmens für eine SUP zum BVWP dar. Verwiesen werden kann in diesem Zusammenhang insbesondere auf Kap. 5.3, 7.3, 9.3, 10 und 14.3.

Um durch Dritte beurteilen zu können, ob der u. a. mit diesem FE-Bericht skizzierte Untersuchungsrahmen für eine SUP zum BVWP geeignet ist, um die Umweltauswirkungen eines zukünftigen BVWP zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, muss zum Scoping-Verfahren auch ein erstes Konzept zu den Inhalten des BWVP (Grobkonzept) erarbeitet und vorgelegt werden.[155] Ein solches Grobkonzept muss erkennen lassen, welche Planfestlegungen nach Art, Anzahl und Umfang vorgesehen sind, um abschätzen zu können, welche Umweltauswirkungen voraussichtlich zu erwarten und damit in der SUP zu thematisieren sind. Es muss also der Prüfgegenstand der SUP im Grobkonzept definiert werden. Für den BVWP bedeutet dies, dass in einem solchen Grobkonzept als Grundlage für ein Scoping im Wesentlichen dargestellt werden muss, welche Art und welche ungefähren Mengen von Verkehrsinfrastrukturprojekten in welcher Darstellungsgenauigkeit ein zukünftiger BVWP enthalten soll und mit welchen Entscheidungsstationen über diese Projekte entschieden werden soll. Nicht notwendig für ein solches Grobkonzept ist bereits eine konkrete Liste von Projekten, die für eine Aufnahme in einen zukünftigen BVWP vorgesehen sind.

6.3 Beteiligung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens

6.3.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

Aus Art. 5 Abs. 4 und § 14f Abs. 4 UVPG ergibt sich die Notwendigkeit, bei der Bestimmung des Untersuchungsrahmens sowie des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben die Behörden zu beteiligen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird. Dazu gibt die zuständige, d. h. die planaufstellende Behörde auf der Grundlage geeigneter Informationen den zu beteiligenden Behörden Gelegenheit zu einer Besprechung oder zur Stellungnahme über die zu treffenden Festlegungen. Sachverständige und Dritte können hinzugezogen werden. Die zu beteiligenden Behörden sind gehalten, Informationen, die für den Umweltbericht zweckdienlich sind, der zuständigen Behörde zu übermitteln, soweit sie über solche Informationen verfügen. Als Behörde gilt gemäß § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Damit ist ein weiter verfahrensrechtlicher Behördenbegriff verbunden.

[155] Siehe UBA 2008.

Bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens sind gem. § 14f Abs. 4 UVPG die Behörden zu beteiligen, die in ihrem umwelt- und gesundheitsbezogenen Aufgabenbereich berührt werden. Dabei entspricht die Erweiterung des Behördenbegriffes des UVPG gegenüber der SUP-RL auf den gesundheitsbezogenem Aufgabenbereich den Vorgaben nach Art. 6 Abs. 2 des SEA-Protokolls.[156]

6.3.2 Analyse BVWP 2003

Im Aufstellungsverfahren zum BVWP 2003 wurden insbesondere mit der URE und im Rahmen der Ermittlung des NKV Umweltbelange eingebunden und berücksichtigt. Dazu wurden bereits im Vorfeld FE-Vorhaben zur Methodenentwicklung und –anwendung durchgeführt[157] und in diesem Zusammenhang Experten angehört und Begleitkreise eingerichtet sowie verschiedene Länderbehörden zu Teilprojekten beteiligt. Im Rahmen der Forschungsbegleitkreise wurden insbesondere Vertreter der betroffenen Ressorts auf Bundesebene (v. a. BMU, UBA, BfN) an der Methodenentwicklung beteiligt. Im Ergebnis dessen wurde insbesondere ein neues, modernisiertes Bewertungsverfahren für die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik entwickelt und eingeführt.[158]

Eine Bestimmung des Gegenstandes und des Untersuchungsrahmens der zum BVWP 2003 durchgeführten inhaltlichen Prüfungen war letztlich denklogisch in den Prüfprozess eingebunden. Ein formaler Verfahrensschritt zur Beteiligung anderer Behörden war dazu nicht vorgeschrieben und wurde – soweit erkennbar – auch nicht durchgeführt.

6.3.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

Zur Umsetzung der maßgebenden rechtlichen Vorgaben und zur notwendigen Steuerung der inhaltlichen Prüfung der SUP sollte die Beteiligung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens gem. § 14f UVPG bei der Aufstellung eines künftigen BVWP entsprechend der nachfolgenden Vorgehensweise erfolgen.

6.3.3.1 Verfahrensablauf

Der Entscheidung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens geht gemäß § 14f Abs. 4 S. 2 UVPG die darauf bezogene Beteiligung der in ihrem umwelt- und gesundheitsbezogenen Aufgabenbereich berührten Behörden voraus. Dieser Beteiligungsschritt sollte entsprechend seiner Funktion und seines Gegenstandes bereits in einer frühen Phase des Aufstellungsver-

[156] Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, verbindlich mit dem Vertragsgesetz zum SEA-Protokoll vom 3. Juni 2006, BGBl. II, S. 497 ff. Siehe zum substantiellen Gehalt und Konsequenzen dieser Erweiterung u.a. KMENT, in: HOPPE, UVPG, § 14f Rn. 42 ff sowie WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14h Rn. 15.

[157] Siehe zur URE v.a. PÖU und IPU 2003, zur NKA v.a. PLANCO 1999.

[158] Siehe im Einzelnen nur BMVBS, Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 7 ff

fahrens vorgenommen werden. In jedem Fall sollte bzw. muss dieser Schritt vor der inhaltlichen Festlegung des Untersuchungsrahmens sowie der nachfolgenden Erarbeitung des Planentwurfes und des Umweltberichts erfolgen. Zur Einbindung in das Gesamtverfahren wird auf den Vorschlag der künftigen Verfahrensschritte zum BVWP unter Integration der SUP vorstehend unter Kap. 4.4 verwiesen.

Die Beteiligung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 14f Abs. 4 UVPG ist notwendig von der nachfolgenden Behördenbeteiligung gemäß § 14h UVPG zum Planentwurf und zum Umweltbericht zu trennen. Denn Gegenstand der Beteiligung zum Untersuchungsrahmen sind letztlich allein Vorschläge bezüglich Inhalt, Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung und des Umweltberichts, also die Grundlagen der Prüfung, jedoch eben noch nicht der Plan oder der spätere Umweltbericht mit den Ergebnissen der Prüfung.[159]

Die Festlegung des Untersuchungsrahmens erfolgt durch die für die Aufstellung des Plans zuständige Behörde. Damit wäre das **BMVBS** (siehe dazu bereits Kap. 4.3.3) auch für die Durchführung der zugeordneten Behördenbeteiligung zuständig und **Herrin des entsprechenden Verfahrens**.

Auf dieser Grundlage wäre durch das BMVBS unter Berücksichtigung der Verfahrensplanung insgesamt der Zeitpunkt der Beteiligung zu bestimmen. Gemäß § 14f Abs. 4 S. 2 UVPG besteht für die Durchführung die Möglichkeit, den zu beteiligenden Behörden Gelegenheit zu einer **Besprechung oder zur Stellungnahme** zu geben. Angesichts der potenziellen Zahl der zu beteiligenden Behörden kommt im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des BVWP u. U. vorrangig die Einräumung der Möglichkeit zur Stellungnahme in Betracht. Die Möglichkeit zu einer Besprechung ist dadurch nicht ausgeschlossen und wäre vorteilhaft, um eine unmittelbare Abstimmung mit den Fachbehörden zu ermöglichen. In diesem Fall wären ggf. themenorientierte Besprechungstermine in Erwägung zu ziehen, da ein gemeinsamer Besprechungstermin mit allen Behörden organisatorisch zu aufwändig und im Ergebnis nicht zielführend ist. Eine Entscheidung zwischen den genannten Möglichkeiten kann an dieser Stelle nach Zweckmäßigkeitserwägungen getroffen werden. Unabhängig davon können gemäß § 14f Abs. 4 S. 3 UVPG zusätzlich Sachverständige und Dritte, also z. B. auch anerkannte Umweltverbände, hinzugezogen werden. Daneben besteht natürlich auch die Möglichkeit, sich im Verlaufe des Planungsprozesses mit bestimmten Fachbehörden zusätzlich oder mehrfach abzustimmen.

§ 14 Abs. 4 S. 2 UVPG schreibt des Weiteren vor, dass die **Beteiligung auf der Grundlage geeigneter Informationen** zu erfolgen hat. Daher ist es erforderlich, den zu beteiligenden Behörden diese Informationen als Grundlage ihrer Beteiligung zur Verfügung zu stellen. Die Informationen müssen dabei notwendig die Angaben enthalten, die benötigt werden, um

[159] Siehe insoweit PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 25.

Vorschläge zur Festlegung des Untersuchungsrahmens der SUP, einschließlich des Umfangs und Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben zu formulieren. Die Behörden müssen in die Lage versetzt werden, den Beteiligungsgegenstand zu erfassen und bewerten zu können.[160] Die Unterlagen müssten damit jedenfalls Angaben zu den folgenden grundsätzlichen Punkten enthalten:

- zum künftigen Grob- bzw. Grundkonzept und den beabsichtigten inhaltlichen Festsetzungen des BVWP, wobei Detailangaben nicht erforderlich sind;
- zu Art und Umfang der voraussichtlich zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt und damit ggf. verbundener wesentlicher Probleme, wobei konkrete Umweltuntersuchungen noch nicht beigefügt werden müssen,
- zu Art, Umfang und Tiefe des beabsichtigten Untersuchungsrahmens und der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben, wobei auch hier Detailangaben nicht erforderlich sind.

Es ist außerdem zweckmäßig, den Unterlagen Angaben über bereits vorhandenes Datenmaterial beizufügen, um den zu beteiligenden Behörden Anhaltspunkte zu geben, welche zweckdienlichen Informationen ggf. noch benötigt werden. Auf diese Weise werde diese in die Lage versetzt, ihrer Verpflichtung nach § 14f Abs. 4 S. 4 UVPG nachzukommen, verfügbare zweckdienliche Informationen zu übermitteln.

Die inhaltlichen Vorschläge zur SUP für einen zukünftigen BVWP in diesem FE-Bericht können die Grundlage für die Erstellung eines Untersuchungsrahmens bilden.

Notwendige Grundlage einer ordnungsgemäßen Beteiligung ist neben den vorgenannten inhaltlichen Angaben weiterhin die **Information der betreffenden Behörden über Inhalt und Gegenstand sowie die Art und Weise der Beteiligung**. Dies ergibt sich insgesamt als Grundgedanke aus Art. 5 Abs. 4 SUP-RL bzw. § 14f Abs. 4 UVPG. Weitergehende verbindliche Details des Verfahrens sind jedoch weder in der SUP-RL noch im UVPG geregelt. Damit besteht vorliegend die Möglichkeit, das Verfahren der Beteiligung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens im Hinblick auf die Besonderheiten der Verkehrswegeplanung zu optimieren und zu regeln. Dem entspricht die Ermächtigung in § 19b Abs. 3 Nr. 1 UVPG. Aufgrund der strukturellen Gemeinsamkeiten der Behördenbeteiligung nach § 14f Abs. 4 und § 14h UVPG lassen sich in Verbindung mit dem Verweis in § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG auch elektronische Kommunikationsmittel verwenden.

In Abhängigkeit vom Umfang der für die Festlegung des Untersuchungsrahmens den Beteiligten zugänglich zu machenden Unterlagen, ist zu empfehlen, die notwendigen Informationen für die Beteiligung nach § 14f Abs. 4 UVPG über ein eigens dafür eingerichtetes Webportal im Internet verfügbar zu machen (zu den Besonderheiten der Online-

[160] Siehe u.a. KMENT, in: HOPPE, UVPG, § 14f Rn. 44

beteiligung siehe Kap. 11.3.11). Gleichzeitig sollte zur Absicherung die Möglichkeit eingeräumt werden, dass die erforderlichen Informationen auf Anforderung auch auf dem herkömmlichen Wege, d. h. per E-Mail oder auf dem normalen Postwege übersandt werden können. In der Regel sollten dann elektronische Fassungen der maßgebenden Unterlagen per E-Mail oder auf CD / DVD übersandt werden, in begründeten Ausnahmefällen auch in schriftlicher Form.

Insbesondere aus Gründen des Nachweises und der Verfahrenssicherheit wären die zu beteiligenden Behörden **schriftlich** über die eröffnete Möglichkeit der Beteiligung zu informieren. Dies könnte alternativ auch auf dem Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. In dem betreffenden Schreiben sollte dabei ausdrücklich auf die folgenden Punkte hingewiesen werden:

- Gegenstand, Inhalt und Form der Beteiligung,
- Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme bzw. zur Teilnahme an einer Besprechung,
- bestehende Fristen für eine Stellungnahme oder der Termin einer Besprechung,
- Zugang und Verfügbarkeit der erforderlichen Informationen, insbesondere Zugang und eventuelle Zugangsmodalitäten zum Webportal im Internet,
- Möglichkeit der Anforderung zur Übersendung in elektronischer oder schriftlicher Fassung,
- ggf. zusätzliche Informationen zur Beteiligung und zur Festlegung des Untersuchungsrahmens.

Bei der etwaigen Information oder Übersendung von Unterlagen per E-Mail muss aus Gründen der Verfahrenssicherheit der erforderliche Nachweis des Zuganges bei der betreffenden Behörde sichergestellt werden. Zum Zeitpunkt des Versandes des vorgenannten Informationsschreibens müssen die in das Internet eingestellten Unterlagen auf dem eingerichteten Webportal bereits verfügbar sein.

Eine Frist für eine Stellungnahme nach § 14f Abs. 4 UVPG ist durch das Gesetz nicht geregelt. Sie ist jedoch in angemessener Weise zu bestimmen. Die Frist sollte daher in Anlehnung an § 14h S. 2 UVPG mindestens einen Monat betragen. Der Sachmaterie angepasst käme auch eine Verlängerung auf zwei Monate maximal drei Monate in Betracht. Insoweit ist zu beachten, dass sich die Beteiligung zunächst nur auf den Untersuchungsrahmen der SUP und eben noch nicht auf den Plan oder Umweltbericht bezieht.

Eingehende schriftliche oder elektronische Stellungnahmen werden durch das BMVBS gesammelt, sortiert und ausgewertet. Das Gleiche gilt für die Ergebnisse von Besprechungsterminen, soweit diese durchgeführt werden. Anschließend sind auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der Ergebnisse gem. § 14f Abs. 1 UVPG der Untersuchungsrahmen der SUP sowie der Umfang und der Detaillierungsgrad der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben festzulegen.

Die Festlegung des Untersuchungsrahmens kann unter Umständen dadurch beschleunigt werden, dass die fachlich berührten Behörden bereits in die vorgelagerte Phase der Modernisierung der NKA/Bewertungsmethodik (siehe Übersicht in Kap. 4.4.1) eingebunden werden.

6.3.3.2 Kreis der Beteiligten

Der Kreis der Beteiligung erstreckt sich gem. § 14f Abs. 4 S. 1 UVPG zunächst auf die Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan oder in das Programm berührt wird. Daneben eröffnet § 14f Abs. 4 S. 3 die Option, zusätzlich externen Sachverstand von Sachverständigen oder Dritten hinzuzuziehen. Mit dieser Regelung soll eine transparente und fachlich fundierte Festlegung des Untersuchungsrahmens gewährleistet werden. Dazu können auch qualifizierte Verbände oder Einzelpersonen beteiligt werden.[161] Damit gibt § 14f Abs. 4 S. 3 UVPG die Möglichkeit zur Erweiterung des Kreises der Beteiligten, verpflichtet jedoch nicht dazu. Insoweit ergibt sich für die Umweltprüfung bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene weder aus der SUP-RL noch aus § 19b UVPG etwas anderes.

Mit der Berührung des umwelt- und gesundheitsbezogenen Aufgabenbereichs ist einerseits ein sachlich-fachlicher und andererseits ein räumlicher Zuständigkeitsbereich als Voraussetzung der Beteiligung angesprochen. Dabei umfasst die Formulierung des § 14f Abs. 4 letztlich den gleichen Kreis von Behörden wie auch die Beteiligung gemäß § 14h UVPG.[162] Insoweit nimmt auch Art. 5 Abs. 4 Bezug auf Art. 6 Abs. 3 SUP-RL. Dabei können sich Beschränkungen des Gegenstandes der Behördenbeteiligung insbesondere aus den fachlichen Grenzen des Plans oder Programms und aus seiner kompetenziellen Einordnung in die Zulassungs- und Planungshierarchie ergeben.[163] Des Weiteren muss es sich bei der Aufgabenwahrnehmung der Behörden um eine Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben handeln. Rein fiskalische Interessen reichen für eine Beteiligungsbefugnis nicht aus.[164]

Unter Berücksichtigung der genannten systematischen Begrenzungen sind grundsätzlich die einschlägigen Fachgesetze maßgebend für die Entscheidung, ob eine Behörde durch den Plan oder das Programm in ihrem beteiligungsrelevanten Aufgabenbereich berührt wird. Soweit ein Fachgesetz (des Umweltrechts) seinem Schutzbereich nach einem der in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genannten Umweltbelange dient, kann die zur Durchführung oder Umsetzung des betreffenden Gesetzes zuständige Behörde in ihren umwelt- und aufgabenbezogenen Belangen berührt sein. Insoweit wird in der Literatur allgemein die Empfehlung aufgestellt, in

[161] So die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 32 zu § 14f Abs. 4 S. 3 UVPG

[162] Siehe dazu grundsätzlich KMENT, in: HOPPE, UVPG, § 14f Rn. 42ff und PETERS/BALLA, UVPG, § 14f Rn. 24.

[163] Siehe Wagner, in: HOPPE, UVPG, § 14h Rn. 14.

[164] Siehe dazu Wagner, in: HOPPE, UVPG, § 14h Rn. 15.

Zweifelsfällen einen großzügigen Maßstab bei der Beteiligung anderer Behörden anzulegen.[165]

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Stellung des BVWP in der Zulassung- und Planungshierarchie von Verkehrswegen, seines Inhaltes und seiner rechtlichen Wirkungen für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen ist zu empfehlen, die Beteiligung im Rahmen des § 14f Abs. 4 UVPG und damit im Ergebnis auch im Rahmen des § 14h UVPG wie folgt durchzuführen:

Die in ihrem umwelt- und gesundheitsbezogenen Aufgabenbereich berührten **Behörden des Bundes sowie obersten Behörden und Landesfachämter der Länder** sollten direkt beteiligt werden. Maßgebend dafür ist, dass die Bundesverkehrswegeplanung den gesamten räumlichen Bereich Deutschlands erfasst und es sich bei der auf dieser Ebene durchzuführenden SUP um eine hochstufige Prüfung handelt. Des Weiteren ist mit der Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere mit dem BVWP, **keinerlei Entscheidung über die Zulässigkeit oder Gestattung eines konkreten Vorhabens** verbunden. Die rechtlich maßgebende Wirkung beschränkt sich vielmehr, wie bereits ausgeführt, auf die für die Planrechtfertigung auf der Zulassungsebene verbindliche Bedarfsfeststellung durch die gesetzlichen Bedarfspläne. Damit werden die konkreten Vollzugsbehörden, die auf der Landesebene zur Durchführung und Umsetzung der (umweltrechtlichen) Fachgesetze zuständig sind, in ihrem Aufgabenbereich noch nicht in hinreichender Weise berührt und müssen noch nicht direkt beteiligt werden. Eine Beteiligung der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde und der Landesfachämter ist ausreichend, um die umwelt- und gesundheitsbezogenen Belange und Sachkunde auf der hochstufigen Ebene der Bundesverkehrswegeplanung prüfungsangemessen einzubringen. Dies insbesondere auch deshalb, weil auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung letztlich noch keinerlei für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen maßgebenden Aussagen zur potenziellen Umweltverträglichkeit von Verkehrsvorhaben getroffen werden. Denn wie in Rechtsprechung und Literatur übereinstimmend fest- und klargestellt, stellt der in den Verkehrswegeausbaugesetzen festgestellte Verkehrsbedarf nur einen unter vielen Belangen dar, die bei der Planung von Bundesverkehrswegen zu berücksichtigen sind. Damit kann auch eine nach der gesetzlichen Festlegung unter verkehrlichen Aspekten vorzugswürdige Trasse immer noch an entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Belangen, insbesondere dem Schutz der Umwelt, scheitern.[166] Da es sich beim BVWP und auch bei den Bedarfsplänen zudem nicht um Detailplanungen, sondern um eine verkehrspolitische **Leitentscheidung auf gesamtstaatlicher Ebene**[167] mit den vorgenannten Wirkungen handelt, sind auch die Vorschriften über die Behördenbeteiligung nach § 14f Abs. 4 und § 14h UVPG im Lichte und unter Berücksichtigung der daraus folgenden Besonderheiten anzuwenden. Maßgebend sind insoweit

[165] Siehe im einzelnen dazu Wagner, in: HOPPE, UVPG, § 14h Rn. 16.

[166] BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1998, Az. 1 BvR 650/97, NVwZ 1998, 1060.

[167] BVerfG, a. a. O., S. 1061; dazu auch LEWIN 2003, S. 48 f.

vorliegend die inhaltlichen und fachlichen Grenzen des BVWP und der Bedarfspläne sowie ihre kompetenzielle Einordnung in die Zulassungs- und Planungshierarchie.[168]

Ergänzend dazu sollte es den beteiligten obersten Landesbehörden und Landesfachämter eingeräumt und überlassen werden, zusätzlich Stellungnahmen der für die Zulassung eines späteren konkreten Verkehrsvorhabens zuständigen Vollzugsbehörden in den Ländern einzuholen. Damit ist es möglich, ggf. relevante länderspezifische Besonderheiten bzw. für die Bundesverkehrswegeplanung relevante zusätzliche Hinweise der Vollzugsbehörden einzubinden und zu berücksichtigen. Die jeweiligen obersten Landesbehörden und Landesfachämter hätten dabei die Möglichkeit und die Aufgabe, die ihnen nachgeordneten relevanten Vollzugsbehörden auszuwählen und die jeweiligen Stellungnahmen zu bündeln und weiterzuleiten. Auf diese Weise kann einerseits den Besonderheiten der hochstufigen SUP im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung und dem Umstand Rechnung getragen hat, dass davon der gesamte räumliche Bereich Deutschlands erfasst wird sowie dem weiteren Umstand, dass die obersten Landesbehörden und Landesfachämter vor Ort in den Ländern am besten beurteilen können, welche Vollzugsbehörde im Einzelnen einzubinden ist.[169] Dabei ist auch zu beachten, dass die jeweils oberste Landesbehörde zugleich die oberste Vollzugsbehörde ist und damit die Abstimmung mit den untergeordneten Vollzugsbehörden gewährleistet ist. Auch aus diesem Grund werden die zu beteiligenden Behörden mit der vorgeschlagenen Vorgehensweise hinreichend umfasst.

Unbeschadet dessen ist es natürlich möglich, den Kreis der zu beteiligenden Behörden zur Absicherung der sachlichen und fachlichen Basis tendenziell großzügig, also weiter festzulegen. Darüber hinaus ist zwar nicht zwingend, aber gleichwohl möglich, zur Gewährleistung einer transparenten und fachlich fundierten Festlegung des Untersuchungsrahmens zusätzlich **Sachverständige und Dritte** zu beteiligen. Dadurch könnte ggf. die Akzeptanz der abschließenden Planentscheidung in der Öffentlichkeit erhöht werden. Als Dritte in diesem Sinne können auch Vertreter der nach § 59 BNatSchG anerkannten, bundesweit tätigen Naturschutzverbände[170] bzw. weiterer nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannter Verbände beteiligt werden. Eine aktuelle Liste dieser Verbände ist jeweils über die für die Anerkennung zuständigen Behörden, also über das BMU bzw. das Umweltbundesamt verfügbar. Jedoch ist eine Verbandsbeteiligung, ebenso wie die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung, im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsrahmens weder durch die SUP-RL noch durch nationale Gesetze vorgesehen und daher **rechtlich nicht erforderlich**. Eine Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit erscheint zu diesem frühen Zeitpunkt auch nicht zweckmäßig.[171] Soweit zum Zeitpunkt der Festlegung des Untersuchungsrahmens jedoch bereits Äußerun-

---

[168] Siehe insoweit bereits Wagner, in: HOPPE, UVPG, § 14h Rn. 14.

[169] Siehe dazu im Zusammenhang mit der Ermächtigung nach § 19b Abs. 3 UVPG HÜNNEKENS, in: HOPPE, UVPG, § 19b Rn. 27 und die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 40 zu § 19b Abs. 2 Nr. 3, dem heutigen § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG.

[170] Siehe HANUSCH 2002, S. 35

[171] Siehe nur KMENT, in: HOPPE, UVPG, § 14f Rn. 46.

gen der Öffentlichkeit, insbesondere von anerkannten Verbänden bekannt sind, so sollten diese zur Absicherung und Akzeptanzerhöhung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens berücksichtigt werden.

Auf Bundesebene können insbesondere folgende Behörden für eine direkte Beteiligung im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die SUP zum BVWP benannt werden:

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Bundesamt für Gewässerschutz
- Bundesamt für Naturschutz
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie
- Bundesanstalt für Gewässerkunde
- Bundesanstalt für Wasserbau
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Gesundheit
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- Umweltbundesamt.

Auf Landesebene sind insbesondere die für Umwelt und/oder Gesundheit zuständigen Landesministerien sowie im Zuge dessen die zugeordneten Landesfachämter für Umwelt und/oder Gesundheit in die direkte Beteiligung im vorgenannten Sinne einzubeziehen.

7 Umweltkomponenten, Ziele und Methodik der SUP zum BVWP

In diesem Kapitel werden die konzeptionellen Grundlagen für die inhaltliche Ausgestaltung einer SUP zum BVWP abgeleitet und dargestellt. Dabei liegt der Fokus auf der Frage, mit welchen Methoden, Kriterien und Zielen die von den planerischen Festlegungen des BVWP ausgehenden Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden sollen. Zur Verwendung dieser Methoden im Rahmen der Alternativenprüfung enthält Kap. 9 weitergehende Ausführungen. Soweit im Folgenden von „Umweltschutz“ bzw. „Zielen des Umweltschutzes“ gesprochen wird, so ist damit die Umwelt im umfassenden Sinne der Schutzgüter des § 2 UVPG gemeint. Dies schließt auch den Naturschutz, d. h. den Schutz des Naturhaushaltes und der Biodiversität ein.

7.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

7.1.1 Überblick

Für die inhaltliche Dimension der materiellen SUP zur BVWP (Prüfinhalt der SUP) sind die auf dieser Planungsebene maßgeblichen Umweltauswirkungen entscheidend, die aus den mit dem BVWP definierten Planfestlegungen (Prüfgegenstand, siehe Kap. 5.3) resultieren. Welche Umweltauswirkungen maßgeblich sind, ergibt sich dabei auch aus den für die Bundesverkehrswegeplanung geltenden Zielen des Umweltschutzes im Sinne des § 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG (siehe weitergehend Kap. 7.1.2 und Kap. 7.1.3).

Die Ziele des Umweltschutzes, die sich auf die maßgeblichen Umweltauswirkungen beziehen müssen, bilden die Basis für die Konkretisierung der Umweltkomponenten, die entsprechend dem Schutzgutkatalog nach § 2 Abs. 1 UVPG in die Prüfung einzustellen sind. Die Konkretisierung erfolgt sinnvollerweise anhand einer Liste von Indikatoren, mit denen der Sachverhalt zur Bestimmung der Zielerfüllung ermittelt werden kann.

Für die Belastbarkeit und Verwertbarkeit der SUP ist eine möglichst gute **inhaltliche Verzahnung des Planentwurfs- bzw. -aufstellungsprozesses mit der Durchführung der Umweltprüfung** anzustreben. Dabei haben die Umweltziele zwei Aufgaben: Sie dienen zum einen einer von vornherein auf die Umweltbelange hin optimierten Planung und zum anderen als Grundlage des Bewertungsmaßstabes für die erforderliche Bewertung der Umweltauswirkungen. Werden die Ziele des Umweltschutzes entsprechend bei der Planung bzw. Prüfung berücksichtigt, ist von vornherein eine möglichst umweltverträgliche Planung sichergestellt. Der Umweltbericht dokumentiert abschließend lediglich die Ergebnisse der SUP.

Dieses umfassende Verständnis der SUP zeigt sich bereits im Wortlaut der SUP-RL, wenn dort im 4. Erwägungsgrund von der Umweltprüfung als wichtigem Werkzeug zur „*Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme*“ gesprochen wird. Gesetzlicher Anknüpfungspunkt im UVPG ist insoweit zunächst § 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG, in Umsetzung des Buchstaben e) des Anhanges I zu Art.

5 Abs. 1 SUP-RL). Danach sind die „geltenden Ziele des Umweltschutzes“ sowie die Art ihrer Berücksichtigung im Umweltbericht darzustellen. Darüber hinaus besteht ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den geltenden Zielen des Umweltschutzes und der vorläufigen **Bewertung der Umweltauswirkungen** des Plans oder Programms gemäß § 14g Abs. 3 UVPG. Diese Bewertung hat durch die zuständige Behörde „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1 und 2 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG nach Maßgabe der geltenden Gesetze“, also der darin festgelegten Umweltziele, zu erfolgen.

7.1.2 Die Umweltauswirkungen des Plans / Programms als Ausgangspunkt der inhaltlichen Prüfung

Wesentlicher Prüfinhalt der SUP sind gemäß § 14g Abs. 1 UVPG die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen.

Die Durchführung des Plans oder Programms bedeutet für den BVWP, dass die Verkehrsinfrastrukturprojekte, für die der BVWP einen Bedarf definiert, realisiert werden. Prüfgegenstand der SUP zum BVWP sind demnach im Wesentlichen die einzelnen Verkehrswegeprojekte, ggf. bestimmte Projektbündel innerhalb von Verkehrs(teil)netzen bzw. die Summe der im BVWP festgelegten Projekte (siehe Kap. 5.3).

Umweltauswirkungen sind solche Auswirkungen, die sich auf die in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG genannten **Schutzgüter** beziehen:

- Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Kultur und sonstige Sachgüter sowie
- die Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Eingeschlossen sind gemäß Fußnote zu Anhang I der SUPRL sekundäre, kumulative, synergistische, kurz-, mittel- und langfristige, ständige und vorübergehende sowie positive und negative **Auswirkungen** (vgl. auch Nr. 0.3 UVPVwV). Entsprechend dem Verständnis des Auswirkungsbegriffs der SUPRL geht es also nicht nur um negative, sondern auch um positive Umweltauswirkungen. Die Umweltauswirkungen müssen aber ausreichend konkret bestimmbar, d. h. prüffähig sein.

Im Rahmen des Schutzgutes Mensch wird das Thema **Unfälle und Verkehrssicherheit** nicht als SUP-relevantes Thema eingestuft, da es sich nicht um einen Umwelteffekt im eigentlichen Sinne handelt. Die Verkehrssicherheit wirkt sich zwar auf die Gesundheit bzw. das Leben von Menschen aus. Die Betroffenheit ergibt sich aber nicht aus umweltbezogenen Wirkungen – z. B. Lärm- und Luftschadstoffe. Eine Ausklammerung des Themas Unfälle und Verkehrssicherheit entspricht auch der gängigen Vorgehensweise in der UVP für Verkehrs-

vorhaben. So geht auch der aktuelle Entwurf einer „Richtlinie UVS“ des BMVBS[172] davon aus, dass Verkehrsunfälle kein Betrachtungsgegenstand des UVP-Schutzgutes „Menschliche Gesundheit“ auf der Ebene der Linienbestimmung ist. Auch das mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau Nr. 30/2001 vom 27.09.2001 vom BMVBW zur Anwendung empfohlene Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung (M UVS) (FGSV 2001) geht auf S. 10 explizit davon aus, dass Belange der Verkehrssicherheit kein Gegenstand der UVP sind.

Aus der rechtlichen Kommentierung zum UVPG lässt sich ebenfalls ableiten, dass Unfallhäufigkeiten und Unfallschäden auf Bundesverkehrswegen kein Bestandteil der UVP sind, da sie sich nicht aus einer Veränderung der (natürlichen) Umwelt ergeben.[173] In keiner Kommentierung werden Verkehrsunfallschäden explizit als mögliche, in der UVP oder der SUP zu behandelnde Umweltauswirkung betrachtet (siehe Hoppe 2007, § 2; Gassner 2006, § 2, Peters und Balla 2006, § 2; Bunge 2005ff., § 2).[174]

Im Umweltbericht sind nicht alle denkbaren, sondern lediglich die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen zu beschreiben. Das Merkmal der Voraussichtlichkeit weist darauf hin, dass es um zukünftige Umweltauswirkungen geht, die im Rahmen einer Prognose ermittelt werden müssen. Ein bestimmter Prognosemaßstab hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit wird durch § 14g UVPG nicht vorgegeben. Im materiellen Fachrecht wird als Prognosemaßstab im Allgemeinen eine **hinreichende Wahrscheinlichkeit** für den Eintritt von Umweltauswirkungen vorausgesetzt. Dieser Maßstab kann auch für die Strategische Umweltprüfung angewendet werden, wobei vor dem Hintergrund der vorgelagerten planerischen Ebene und der Vorsorgeorientierung der SUP regelmäßig auch Umweltauswirkungen mit niedrigen Wahrscheinlichkeiten eine Rolle spielen können.[175] Nach Bunge / Nesemann genügt es, wenn ausreichend konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass bestimmte Umweltauswirkungen eintreten können.[176] Der EU-Leitfaden zur SUP geht dem gegenüber aber davon aus, dass nur solche Umweltauswirkungen zu betrachten sind, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten.[177]

Die Frage, ob einzelne Umweltauswirkungen als **erheblich** einzustufen sind, ist letztlich eine Bewertungsfrage. Maßgeblich sind daher die Maßstäbe des § 14g Abs. 3 UVPG. Gleichzeitig verweist § 14f Abs. 2 Satz 1 UVPG auf die planungsrechtlichen Vorschriften des einschlägigen Fachrechts, die das Entscheidungsprogramm des jeweiligen Trägerverfahrens festlegen, mit dem der Plan oder das Programm ausgearbeitet, angenommen oder geändert

---

[172] BMVBS 2008.

[173] Siehe BUNGE 2005ff., § 2, Rn. 58.

[174] Siehe HOPPE 2007, § 2; GASSNER 2006, § 2, PETERS / BALLA, § 2; BUNGE 2005ff., § 2

[175] Vgl. PETERS /BALLA, § 14g

[176] Vgl. BUNGE / NESEMANN, SUP, S. 47/4

[177] EU-KOMMISSION 2003, Rn. 3.50.

wird. Diese Vorschriften bilden sozusagen den äußeren Rahmen für die im Umweltbericht zu behandelnden Sachverhalte, da nur solche Inhalte im Rahmen der SUP von Interesse sind, die später bei der Entscheidung über den jeweiligen Plan oder das Programm auch entscheidungserheblich sein können. Grundsätzlich genügt im Umweltbericht die Darstellung derjenigen Umweltauswirkungen, die auch bei der abschließenden Bewertung nach § 14k Abs. 1 UVPG als entscheidungserheblich klassifiziert werden.

Das Merkmal der Erheblichkeit weist auch darauf hin, dass nicht jede geringfügige Umweltauswirkung zu betrachten ist, sondern nur solche, die eine gewisse Schwere und Entscheidungsrelevanz haben. Für die UVP hat das BVerwG bereits klargestellt, dass die UVP kein Suchverfahren darstellt, in dem alle nur erdenklichen Auswirkungen eines Plans oder Programms auf Umweltgüter und deren Wertigkeit bis in alle Einzelheiten und feinsten Verästelungen zu untersuchen wären oder gar Antworten auf in der Wissenschaft bisher noch ungeklärte Fragen gefunden werden müssten.[178] Vielmehr gehe es um die Beurteilung der möglichen erheblichen **Hauptwirkungen** eines Plans oder Programms auf die Umwelt.[179] Die Umweltauswirkungen müssen nach räumlichem Umfang, Dauer, Intensität oder Schädlichkeit für die Umwelt von einigem Gewicht sein. Dabei kommt es in der Regel zum einen auf die spezifische Ausprägung der natürlichen Funktionen bzw. des Schutzgutes (Schutzwürdigkeit) und zum anderen auf die Art und Intensität der Einwirkung (Belastung) an. Diese den Ermittlungsaufwand eingrenzende Rechtsprechung und Kommentierung lässt sich ohne Weiteres auch auf die SUP übertragen.

Umweltauswirkungen sind zunächst die von den Planfestlegungen ausgehenden zusätzlichen Belastungen der Umwelt. Der EU-Leitfaden zur SUP weist aber darauf hin, dass regelmäßig auch die zukünftige Gesamtbelastung, die aus dem Zusammenwirken der bestehenden Umweltprobleme mit den plan- bzw. programmbedingten zusätzlichen Umweltauswirkungen resultieren, für die SUP relevant ist.[180] Das ist aber letztlich abhängig von der jeweiligen Auswirkung, dem für die Bewertung relevanten Ziel und den ausgewählten Indikatoren.

Eine Eingrenzung der zu betrachtenden Umweltauswirkungen ergibt sich auch aus den für die Festlegung des Untersuchungsrahmens gesetzlich definierten Kriterien. Danach sind nur solche Umweltauswirkungen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, die

- mit zumutbarem, d. h. verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können;
- auf der Grundlage des gegenwärtigen Wissensstandes und der von der Behörde bekannten Äußerungen der Öffentlichkeit ermittelt werden können;
- anhand allgemein anerkannter Prüfungsmethoden ermittelt werden können;

[178] BVerwG, NuR 1996, 589 ff.

[179] BVerwG, NuR 1996, 466 ff.; BVerwG, ZUR 1996, 322 ff.

[180] EU-KOMMISSION 2003, Rn. 5.24.

- der Stellung des Plans oder Programms im Entscheidungsprozess entsprechen;
- Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms (Körnigkeit) entsprechen (siehe weitergehend Kap. 6).

Wie die UVP ist auch die SUP methodenoffen. Welche **Prognosemethode** im Einzelfall geeignet ist, ergibt sich aus dem jeweiligen Sachproblem und ggf. fachrechtlichen Vorschriften. Aus rechtlicher Sicht ist dabei ausschlaggebend, dass die Prognose in einer der jeweiligen Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet wurde und dies transparent und nachvollziehbar dargelegt ist. Nicht entscheidend für eine rechtlich einwandfreie Prognose ist die Frage, ob das Prognoseergebnis den späteren tatsächlichen Entwicklungen mehr oder weniger entspricht. Allerdings kann das Auseinanderklaffen zwischen Prognoseergebnis und nachträglicher Entwicklung als Indiz für eine unsachgemäße Prognose gewertet werden.[181] Neben komplexen Modellprognosen, Szenarien, Simulationen oder Trendextrapolationen können auch einfache Prognosetechniken in Form von verbalen sachwissenschaftlichen Argumentationen und einfachen Analogieschlüssen insbesondere auf planerischer Ebene sachgerecht sein. Entscheidend ist eine hinreichende Plausibilität und Begründung der Annahmen und Randbedingungen einer Prognose sowie deren nachvollziehbare Dokumentation. Die Verwaltungsvorschrift zum UVPG (UVPVwV) verlangt in Nr. 0.5.1.3 Entsprechendes für die UVP. Grobe prognostische Abschätzungen genügen immer dann, wenn sie im Ergebnis für die planerische Entscheidung hinreichend aussagekräftig sind und aufgrund konservativer Annahmen im Ergebnis „auf der sicheren Seite“ liegen.[182]

7.1.3 Definition des Begriffs der „geltenden Ziele des Umweltschutzes“

Der Begriff der geltenden Ziele des Umweltschutzes in § 14g Abs. 2 S. 1 Nr. 2 UVPG knüpft an die Vorgabe nach Buchstabe e) des Anhanges I zu Art. 5 Abs. 1 SUP-RL an. Danach umfassen die mit dem Umweltbericht vorzulegenden Informationen auch die auf internationaler oder gemeinschaftlicher oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind. In der Begründung des Entwurfes für das Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (im weiteren SUPG) ist insoweit ausgeführt, dass sich die für die jeweilige Planung geltenden Ziele des Umweltschutzes aus Rechtsvorschriften, nationalen oder internationalen Vereinbarungen und anderen Zielvorgaben ergeben. Ergänzend ist in der Begründung ausdrücklich ausgeführt, dass hierzu für Pläne des Bundes beispielsweise auch die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gehört.[183]

---

[181] Siehe z. B. BVerwGE, 56, 110, 121; GASSNER/WINKELBRANDT, S. 284; KÜHLING/HERRMANN, Rn. 363 ff.; STEINBERG/BERG/WICKEL, S. 235.

[182] KUSCHNERUS 2004, Rn. 282

[183] Begründung des Entwurfes zum SUPG, BT-Drs. 15/3441, Seite 32 zu § 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG.

Für die genauere Eingrenzung des Begriffs der „geltenden Ziele des Umweltschutzes“ können die Ergebnisse eines 2002 abgeschlossenen FE-Vorhabens des Umweltbundesamtes zu diesem Thema herangezogen werden.[184] Das Vorhaben befasste sich u. a. mit der Definition des Begriffes „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“ nach Buchstabe e) des Anhanges I zu Art. 5 Abs. 1 SUP-RL. Folgende, auf den Begriff „geltende Ziele des Umweltschutzes“ des UVPG übertragbare Definition wurde entwickelt:[185]

> *„Unter ‚auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Zielen des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind‘, sind sämtliche Zielvorgaben zu verstehen, die auf eine Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt gerichtet sind, und die von den dafür zuständigen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden – sowie in deren Auftrag – durch Rechtsnormen sowie durch andere Arten von Entscheidungen festgelegt werden, und die im Einzelfall für einen bestimmten Plan oder ein Programm von sachlicher Relevanz sein können und mindestens zu berücksichtigen sind.“*

Ausgehend von dieser Definition können in Anlehnung an SOMMER et al. (2002) folgende Bedingungen für die Ableitung der „geltenden Ziele des Umweltschutzes“ definiert werden:

1) Ziele des Umweltschutzes sind nur solche, die auf eine **Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt im Sinne der Schutzgüter der SUP** gerichtet sind.

2) Die Ziele müssen im Rahmen der Entscheidung über den jeweiligen Plan oder das Programm **von sachlicher Relevanz** sein, d. h. die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen betreffen und einen dem Plan oder Programm angemessenen **räumlichen Bezug und Abstraktionsgrad** besitzen. Denn aufgrund der bestehenden Vielzahl potenzieller Ziele ist die Identifizierung der bedeutsamen Ziele des Umweltschutzes neben dem Inhalt des jeweiligen Plans auch an seinem Umfang und seiner Detailtiefe zu orientieren.[186]

Welche Ziele im Einzelnen für die SUP zum BVWP von sachlicher Relevanz sind, leitet sich aus dem prüfungsrelevanten Inhalt des BVWP ab. Es muss also um solche Ziele gehen, die durch **Umweltauswirkungen von Verkehrsprojekten, speziell in ihrem Netzzusammenhang** betroffen werden (Zerschneidung, Verkehrslärm usw.). Der BVWP ist eine netzbezogene und bundesweite Investitions- und Bedarfsplanung, sodass auf seiner Ebene **nur bundesweit bedeutsame Ziele des Umweltschutzes** eine Rolle spielen können. Da der BVWP in diesem Rahmen über den Bedarf und die Finanzierung einzelner Verkehrsprojekte entscheidet, spielen darüber hinaus auch **lokale, Einzelprojekte betreffende Umweltauswirkungen** eine Rolle, soweit diese für die Prioritätenreihung der Projekte untereinander von

[184] Siehe UBA 2002.

[185] UBA 2002, S. 53.

[186] Siehe dazu insgesamt PETERS/BALLA, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 3. Auflage, § 14g Rn. 14 sowie KMENT, in: HOPPE, UVPG, 3. Auflage, § 14g Rn. 39 ff sowie die Begründung des Entwurfes zum SUPG, BT-Drs. 15/3441, Seite 32 zu § 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG.

entscheidungserheblicher Bedeutung sind und auf der abstrakten Entscheidungsebene des BVWP mit zumutbarem Aufwand feststellbar sind.

3) Die Ziele sind nur dann „geltende" Ziele, wenn sie von den **zuständigen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden – oder in deren Auftrag** – durch Rechtsnormen sowie durch andere Arten von maßgebenden Entscheidungen festgelegt werden. Notwendig ist nach SOMMER et al. (2002) eine verbindliche Entscheidung eines zuständigen Organs nach einem Prozess der Willensbildung. Die Verbindlichkeit ist dabei nicht als Rechtsverbindlichkeit im engeren Sinne zu verstehen. Vielmehr reicht es aus, dass eine fachliche Vorgabe für die eigene oder andere Behörden Geltung beanspruchen soll. Im Ergebnis müssen die Ziele für die jeweilige planerische Entscheidung **zu beachten oder zu berücksichtigen** sein. Diese Vorgabe kann sich – in Abhängigkeit von Inhalt und Stellung der planerischen Entscheidung – sowohl aufgrund von Rechtsvorschriften, verbindlichen Planungen oder auch politischen Programmen ergeben. Dabei sind letztere dann maßgebend, wenn eine Berücksichtigung aufgrund der Art und des Inhaltes der politischen Beschlüsse der jeweiligen Ebene sachgerecht ist. Für den BVWP bedeutet dies beispielsweise, dass politische Beschlüsse der Bundesregierung mit bundesweiter Geltung wie die Biodiversitätsstrategie oder die Nachhaltigkeitsstrategie eine geeignete und notwendige Quelle für Ziele des Umweltschutzes als Grundlage der SUP darstellen.

Im Einzelnen können geltende Ziele des Umweltschutzes für den BVWP in Anlehnung an SOMMER et al. 2002 in folgenden Quellen enthalten sein:

- **Völkerrechtliche Verträge**, soweit sie im Unterzeichnerstaat ratifiziert sind (in Deutschland ist dafür ein Bundesgesetz erforderlich).
- Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen der EG.
- **Politische Erklärungen und Programme auf internationaler Ebene**, soweit Deutschland formell zugestimmt hat (z. B. Leitlinien der UN, UN-ECE, WHO, Europarat oder OECD).
- **Bundesgesetze und Rechtsverordnungen des Bundes**, soweit der Anwendungsbereich und Regelungsgegenstand der Norm eine Anwendung im Rahmen des BVWP zulassen. Relevant sind insoweit
  - Ziel- und Grundsatznormen,
  - zwingende Ge- und Verbote,
  - Planungsleitsätze,
  - Optimierungs- oder Berücksichtigungsgebote.
- Verwaltungsvorschriften und Richtlinien, die für den BMVBS gelten.
- Behördliche Pläne und Programme der Raum- und Fachplanung auf Bundesebene (unabhängig von der Rechtsqualität)
- **Erklärungen und Beschlüsse der Bundesregierung,** soweit ein Festlegungscharakter zum Ausdruck kommt, d. h. der Wille, bestimmte Umwelt- und Naturschutzziele zu verfolgen und durch weitere staatliche Maßnahmen – insbesondere durch Pläne und Programme - umzusetzen.

Die genannten Quellen enthalten häufig nur relativ abstrakt formulierte Ziele (z. B. Grundsätze des Naturschutzes in § 2 BNatSchG, Grundsatz der weiteren Reduktion von Beeinträchtigungen der Biologischen Vielfalt durch Lärm, Schadstoffe und Licht aus der Biodiversitätsstrategie). Daher ist zu ihrer Anwendung häufig eine Konkretisierung im Einzelfall mit Hilfe „handhabbarer" auf die Umwelt und die Umweltvorsorge bezogener Kriterien erforderlich. Dabei können auch **nicht-hoheitliche Umweltziele** in Form allgemeingültiger fachlicher Orientierungshilfen (z. B. wissenschaftliche Veröffentlichungen, DIN-Normen, VDI-Richtlinien) oder im Einzelfall ergänzend bekanntes und anerkanntes Fachwissen zur Bewertung herangezogen werden.

Die geltenden Ziele des Umweltschutzes sollten im Rahmen einer inhaltlich konsistenten SUP auch die Grundlage für die **Bewertung der Umweltauswirkungen** gemäß § 14g Abs. 3 und § 14k Abs. 1 UVPG bilden. Diese Bewertung hat nach dem gesetzlichen Wortlaut „*nach Maßgabe der geltenden Gesetze*" und „*im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge*" zu erfolgen. Dies bedeutet, dass die gesetzliche Zielebene für die Auswahl der geltenden Ziele des Umweltschutzes eine besondere Bedeutung hat. Die für die konkrete SUP ausgewählten geltenden Ziele des Umweltschutzes sollten in jedem Fall eine inhaltliche Verknüpfung zu den Umweltanforderungen der geltenden Gesetze aufweisen, damit sie auch für die Bewertung der Umweltauswirkungen in der SUP verwendbar sind. Dabei sind die geltenden Ziele so auszuwählen, dass die gesetzlichen Umweltanforderungen im Rahmen ihres Wortlautes im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge ausgelegt bzw. angewendet werden.

7.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise

7.2.1 Beschreibung

Im Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung 2003 wurden Umweltkomponenten in erster Linie innerhalb des komplexen Projektbewertungsverfahrens für Aus- und Neubauprojekte berücksichtigt. Das Projektbewertungsverfahren stützt sich auf drei Säulen:

- gesamtwirtschaftliche Bewertung auf Basis der monetarisierten Nutzen und Kosten mittels einer **Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)** mit dem Ergebnis eines Nutzen-Kosten-Verhältnisses (NKV)
- **Raumwirksamkeitsanalyse (RWA)** zur Berücksichtigung der Wirkungen auf raumordnerisch relevanten Relationen und auf die Entlastung hoch belasteter Korridore bzw. im lokalen Bereich (städtebauliche Effekte) und
- **Umweltrisikoeinschätzung (URE)** zur frühzeitigen Berücksichtigung der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt inklusive einer **Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitseinschätzung (FFH-VE)** für ausgewählte Projekte. Die Projektauswahl für die URE wurde anhand einer sog. **Früherkennung** des BfN durchgeführt.

Dabei ist die Nutzen-Kosten-Analyse ein quantitatives, in Geldwerten ausgedrücktes Verfahren. Raumwirksamkeitsanalyse und Umweltrisikoeinschätzung hingegen sind eigenständige qualitative Bewertungsbausteine, die nicht in Geldwerten ausgedrückt werden. Umweltaspekte im Sinne der SUP sind sowohl in der NKA als auch in der URE 2003 (mit FFH-VE und BfN-Früherkennung) berücksichtigt.[187]

Umweltauswirkungen des Gesamt-Verkehrsnetzes sind in Form einer CO_2-Prognose, die an die drei Szenarien der Verkehrsprognose anknüpft, im BVWP dargestellt.

7.2.1.1 Nutzen-Kosten-Analyse

Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Bewertung ist die Prognose der Personen- und Güterverkehrsnachfrage im für den BVWP bestimmten Planungszeitraum. Die Nutzen-Kosten-Analyse ermittelt aus den prognostizierten Investitionskosten und den aus dem Vorhaben resultierenden Wirkungen das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) als Ausdruck der Wirtschaftlichkeit des bewerteten Vorhabens.

Die Investitionskosten umfassen die Baukosten des geplanten Vorhabens sowie Kosten für Flächenerwerb, Entschädigungen, baulichen Lärmschutz und bauliche Maßnahmen zur Minderung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Die Kostenschätzung berücksichtigte zum BVWP 2003 überschlägig die naturschutzrechtliche Eingriffskomponente anteilig mit pauschal 3 % der geschätzten Investitionskosten (siehe weitergehend Kap. 7.2.1.5).

Umweltrelevante Sachverhalte, die sich monetär ausdrücken und in die Ermittlung des NKV einbinden lassen, beeinflussen das NKV als „Entlastung der Umwelt“. Die Bewertung dieser Sachverhalte erfolgt insbesondere anhand der Nutzenkomponenten Lärm und Abgase. Ein weiteres, dem Thema „Entlastung der Umwelt“ zugeordnetes Kriterium ist die „Verminderung innerörtlicher Trennwirkungen“.

Verminderung der Geräuschbelastungen (NU1)

Die NKA differenziert zwischen innerörtlichen und außerörtlichen Lärmbelastungen.

Innerörtliche Lärmbelastungen: Die Veränderung der Lärmbelastung im besiedelten Bereich wird anhand von „Einwohner-Gleichwerten“, über Stadtmodellbausteine, daraus abgeleitete Größen zur Anzahl der betroffenen Bewohner und der Anwendung des Zahlungsbereitschaftsansatzes, ermittelt. Bei Straßenvorhaben werden veränderte Lärmbelastungen berücksichtigt, wenn im Vergleichsfall ein Ausgangspegel von 37 dB(A) (nachts) überschritten wird und zudem die Differenz der Lärmbelastung zwischen Vergleichs- und Planfall, welche die Fühlbarkeitsschwelle von 2 dB (A) erreicht bzw. überschreitet. Bei Schienenvorhaben werden veränderte Lärmbelastungen berücksichtigt, wenn im Vergleichsfall ein Ausgangs-

[187] Ausführliche Methodenbeschreibungen finden sich für das Früherkennungssystem bei BERNOTAT und HERBERT 2001, für die URE bei PÖU und IPU 2003 und für die NKA bei PLANCO 1999. Einen Überblick über alle Verfahren gibt BMVBW 2005.

pegel von 42 dB(A) (nachts) überschritten wird und zudem die Differenz der Lärmbelastung zwischen Vergleichs- und Planfall größer 2 dB (A) ist.

Außerörtliche Lärmbelastungen: Die Veränderung der Lärmbelastung im außerörtlichen Bereich wird anhand eines Vermeidungskostenansatzes bewertet. Bei Straßenvorhaben erfolgt die Berechnung der Geräuschemissionen tagsüber für den geplanten Verkehrsweg in 100 m Entfernung vom Trassenrand. Erreicht oder übersteigt die Differenz der Lärmbelastung zwischen Vergleichs- und Planfall die Fühlbarkeitsschwelle von 2 dB (A) werden die Flächen auf der Basis des gewichteten Mittelwerts von 62 dB (A) bewertet.[188] Bei Schienenvorhaben werden veränderte Lärmbelastungen nur an Neubaustrecken berücksichtigt. Die Betroffenheit wird näherungsweise aufgrund von ex-post-Analysen über spezifische Einwohner ermittelt. Veränderte Lärmbelastungen werden berücksichtigt, wenn im Vergleichsfall ein Ausgangspegel von 42 dB(A) (nachts) überschritten wird und zudem die Differenz der Lärmbelastung zwischen Vergleichs- und Planfall größer 2 dB (A).

Im BVWP 2003 gab es keine Wasserstraßen, bei denen bewertungsrelevante Differenzen der Geräuschbelastungen zwischen Planungs- und Vergleichsfall auftraten, sodass dieses Kriterium bei den Wasserstraßen nicht weiter berücksichtigt wurde.

Verminderung der Abgasbelastungen (NU2)

Die NKA benutzt eine Bewertungsmethodik für verkehrsbedingte Luftschadstoffe, die folgende Aspekte berücksichtigt:

- Klimaveränderungen global durch die Leitkomponente CO_2,
- Vegetationsschäden durch überregional wirkende Luftschadstoffe,
- Krebserkrankungen lokal durch kanzerogene Luftschadstoffe sowie
- Gesundheits- und Gebäudeschäden lokal durch die Leitkomponente NO_X.

Klimaveränderungen: Globale Klimaveränderungen werden durch die Leitkomponente CO_2 anhand eines Vermeidungskostenansatzes bewertet. Dabei werden die Kosten zur Bewertung herangezogen, die entstehen, um ein angestrebtes CO_2-Reduktionsziel zu erreichen.

Vegetationsschäden: Vegetationsschäden infolge von überregional wirkenden Schadstoffimmissionen werden anhand eines Schadenskostenansatzes bewertet. Dabei werden die Schäden bewertet, die der Forstwirtschaft und der Wasserwirtschaft durch die überregional wirkende Luftschadstoffe CO, Kohlenwasserstoffe, NO_X, SO_2 und Stäube entstehen. Darüber

[188] Der ursprüngliche Ansatz, die außerörtlichen Flächen in die Kategorien Erholungsflächen und Schutzgebiete sowie sonstige Freiflächen zu unterteilen und anhand der definierten Zielpegel von 59 dB (A) für Erholungsflächen und Schutzgebiete bzw. 64 dB (A) für sonstige Freiflächen zu bewerten, konnte aufgrund fehlender Daten nicht umgesetzt werden.

hinaus werden die Verluste bewertet, die dem Bodenschutz und der Erholungsnutzung entstehen.

Krebserkrankungen: Immissionen krebserregender Luftschadstoffe von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren werden anhand eines Schadenskostenansatzes bewertet. Abgeschätzt wird das Risiko an Krebs zu erkranken bei einer lebenslangen Exposition gegenüber einer Konzentration von 1 µg Schadstoff je m^3 Atemluft.

Gesundheits- und Gebäudeschäden: Basierend auf spezifischen Energieverbräuchen und aktuellen Emissionsfaktoren werden die Gesundheits- und Gebäudeschäden durch Veränderungen der NO_X-Immissionen anhand eines Schadenskostenansatzes bewertet. Dabei werden Erkrankungen der Atmungsorgane, Herzkreislaufleiden sowie Gebäudeschäden berücksichtigt und auf die betroffene Einwohnerzahl (Schadstoff-Einwohner-Gleichwerte) bezogen.

Die NKA für den BVWP 2003 ist davon ausgegangen, dass der Beitrag der Binnenschifffahrt zur innerörtlichen Schadstoffbelastung vernachlässigbar gering ist, da der Abstand zwischen der Bebauung und den auf einer Wasserstraße fahrenden Binnenschiffen groß genug ist, um eine ausreichende Verdünnung der Emissionen zu bewirken. Für den Verkehrsträger Wasserstraßen wurden daher im NKA für den BVWP nur die global wirksamen Emissionen in Bezug auf Klimaveränderungen und Vegetationsschäden berücksichtigt.

Verminderung innerörtlicher Trennwirkungen (NU3)

Innerörtliche Trennwirkungen werden in der NKA durch Fußgängerwarte- und Umwegzeiten für das Überqueren einer Straße in Abhängigkeit von Straßentyp und Verkehrsstärke quantifiziert. Die entstehenden Zeitgewinne bzw. Zeitverluste im Vergleich zwischen Prognosenullfall und Planfall werden monetarisiert.

Induzierter Verkehr

Für die betriebsbedingten Umweltauswirkungen von neuen Verkehrswegen spielt der induzierte Verkehr eine besondere Rolle, da er die Verkehrsbelastung im Verkehrsnetz beeinflusst. Unterschieden werden kann primär (kurzfristig) induzierter und sekundär (langfristig) induzierter Verkehr. Primär induzierter Verkehr umfasst die zusätzlichen Fahrten zu alten und neuen Zielen, die veränderte Anzahl von Fahrten zu alten Zielen sowie die Fahrten zu geänderten Zielen. Sekundär induzierte Verkehre entstehen hingegen langfristig durch Wohnortveränderungen der Bevölkerung und Standortverlagerungen von Arbeitsstätten.

Die Berücksichtigung des induzierten Verkehrs beschränkt sich im Rahmen der Projektbewertungen zum BVWP 2003 aufgrund seiner herausragenden Bedeutung auf den primär induzierten Straßenverkehr. Dessen Wirkungen werden im Rahmen der NKA auf Basis der

Ergebnisse einer Reihe von speziellen Studien[189] anhand eines sog. Zuschlagsverfahrens standardisiert erfasst. Die Berechnung erfolgt durch Multiplikation der projektbedingt erzielten Fahrzeitveränderungen des Pkw- und Lkw-Verkehrs mit entsprechenden Wertansätzen je Fahrzeugstunde. Die Wertansätze sind hierbei nach den Projekttypen Neu- und Ausbau sowie der Einwohnerdichte differenziert.

Grundlage des Verfahrens sind die Ergebnisse von Modellrechnungen zum induzierten Verkehr für insgesamt 40 Straßenprojekte in Bayern und Baden-Württemberg (Raum Stuttgart). Die durchgeführten Regressionsrechnungen führten zu dem Ergebnis, dass die Höhe des primär induzierten Verkehrs auf den Maßnahmen am besten mit den täglichen Zeitgewinnen in den Planfällen ohne induzierten Verkehr gegenüber dem Vergleichsfall korreliert. Auch die Regressionsanalysen der nach Netzfunktionalität und Siedlungsstruktur untergliederten Straßenprojekte ergab ähnlich gute Ergebnisse wie die Regression mit allen untersuchten Maßnahmen. Berechnungen zu weiteren Einflussgrößen auf die Veränderung des DTV, wie Länge der Maßnahme, Differenz der Pkw-Fahrleistungen, mittlere Differenz der Streckenkapazität und mittlere Auslastung der Maßnahme, wiesen hingegen deutlich schlechtere statistische Kenngrößen auf. Im Ergebnis liegen dem Verfahren des BVWP 2003 die folgenden Faktoren zur Berechnung des primär induzierten Verkehrs zugrunde:

Neubau	Hochverdichteter Raum	0,391	Ländlicher Raum	0,294
Ausbau	Hochverdichteter Raum	0,361	Ländlicher Raum	0,263

Bezieht man die anhand der Zuschlagfaktoren berechneten induzierten Verkehrsaufkommen (DTV) der untersuchten Maßnahmen auf die DTV des jeweiligen Vergleichsfalles so ergibt sich, in Abhängigkeit vom Ausmaß der projektbedingten Reisezeitverkürzung, eine Bandbreite der Erhöhung des DTV zwischen 0,01 % und 9,67 %. Im Durchschnitt der Maßnahmen erhöht sich der DTV projektbedingt um 2,2 %.

Die auf dieser Basis standardisiert, d. h. wiederum mit Pauschalfaktoren im Nutzen-Kosten-Verhältnis erfassten Wirkungen des primär induzierten Straßenverkehrs umfassen die Vorhaltungs-, Zeit- und Betriebskosten der Fahrzeuge, die Emissions- und Klimakosten, die Lärm- und Unfallkosten sowie die Konsumentenrenten (Nutzen der zusätzlichen Fahrten für die Individuen). Eine individuelle, maßnahmenspezifische Abschätzung der induzierten Verkehre mit Berücksichtigung sowohl der Wirkungen auf den bereits bestehenden Verkehr als

[189] Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, Steinbeis-Transferzentrum Angewandte Systemanalyse, Stuttgart, Ingenieurbüro Steierwald Schönharting und Partner, Stuttgart, Universität Stuttgart – Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre: Pilotstudie Qualifizierung, Quantifizierung und Evaluierung wegebauinduzierter Beförderungsprozesse, Studie im Auftrag des BMV, Endberichte Teil 1 und 2, Stuttgart, Juni 1996; Steinbeis-Transferzentrum Angewandte Systemanalyse, Stuttgart, Ingenieurbüro Steierwald Schönharting und Partner, Stuttgart, Universität Stuttgart – Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre: Justierung, Differenzierung und Operationalisierung eines Modells zur expliziten Berücksichtigung wegebauinduzierter Beförderungsprozesse in der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP), Studie im Auftrag des BMV, Endbericht, Stuttgart, Mai 1999; Steinbeis-Transferzentrum Angewandte Systemanalyse, Stuttgart, SSP Consult, vormals Steierwald Schönharting und Partner, Stuttgart, Universität Stuttgart – Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Heusch Boesefeldt GmbH, Aachen: Induzierter Verkehr – Verfahrensanpassung, Anwendungsfälle und Zuschlagfaktoren, Studie im Auftrag des BMVBW, Endbericht, Teil 1 und 2, Stuttgart, Juli 2000.

auch die Nutzen und Kosten des Neuverkehrs schied aus Aufwands- und Zeitgründen für den BVWP 2003 aus.

Weiterentwicklung der Nutzen-Kosten-Analyse

Die bisherigen Ausführungen zur Nutzen-Kosten-Analyse beruhen auf dem Verfahrensstand der Projektbewertungen für den Bundesverkehrswegeplan 2003. Aktualisierungen bzw. Weiterentwicklungen des Verfahrens und seiner Wertansätze sind aktuell in den folgenden laufenden Studien im Auftrag des BMVBS in Arbeit:

- Aktualisierung von Bewertungsansätzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverkehrswegeplanung Wertansätze des bestehenden Verfahrens auf den Preis- und Informationsstand des Jahres 2008;
- Erarbeitung neuer Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil Wirtschaftlichkeitsberechnungen (RAS-W) mit Aktualisierung der Nutzen- und Kostenkomponenten;
- Analyse der verkehrsprognostischen Instrumente der Bundesverkehrswegeplanung.

In der erstgenannten Studie werden die Wertansätze des bestehenden Verfahrens für die laufende Bedarfsplanüberprüfung Straße und Schiene auf den Preis- und Informationsstand des Jahres 2008 aktualisiert. Methodikanpassungen erfolgen hierbei nur im Detail. Für die Einbindung der SUP in das BVWP-Verfahren ergeben sich hieraus keine Konsequenzen.

Die laufenden Arbeiten für eine neue RAS-W haben insofern Einfluss auf die künftige Ausgestaltung der NKA des BVWP, als das neue Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben aller Voraussicht und Erfahrung nach auch für das künftige BVWP-Verfahren im Verkehrszweig Straße genutzt werden. Der Stand der Arbeiten erlaubt zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch keine abschließende Beurteilung einer möglichen Relevanz der Ergebnisse für die Integration der SUP. Da in weiten Bereichen der Arbeiten zur neuen RAS-W eher verkehrs- und ingenieurtechnische Fragestellungen im Vordergrund stehen, sind grundsätzliche Verfahrensänderungen mit gravierenden Auswirkungen auf die SUP hingegen nicht zu erwarten.

Die aktuell angelaufenen Arbeiten zu den verkehrsprognostischen Instrumenten der BVWP umfassen Analysen zu grundsätzlichen Fragestellungen, wie etwa die Berücksichtigung langfristiger Tendenzen im Verkehr, die Erfassung des Zusammenhangs zwischen Zuverlässigkeit und Verkehrswegeprojekten, die verbesserte Abbildung multimodaler Verkehre sowie die Prognose projektinduzierter Verkehre. Im Rahmen einer grundlegenden wissenschaftlichen Überprüfung sollen Entwicklungsmöglichkeiten und/oder Entwicklungsnotwendigkeiten zu diesen Fragestellungen erarbeitet werden. Konkrete Verfahrensentwicklungen sind hierin noch nicht vorgesehen. Entsprechend lassen sich grundsätzliche durchaus denkbare Rückwirkungen auf die Integration der SUP gegenwärtig noch nicht absehen.

7.2.1.2 Raumwirksamkeitsanalyse

Die Raumwirksamkeitsanalyse beurteilt vorrangig die Erfüllung zweier raumordnerischer Zielbereiche:

- Zielbereich I: Verteilungs- und Entwicklungsziele und
- Zielbereich II: Entlastungs- und Verlagerungsziele.

Aus Umweltsicht relevant ist vor allem Zielbereich II. Hier geht es um die Einschätzung, in welchem Umfang durch das einzelne Vorhaben ein Beitrag zur Verlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsträger geleistet wird. Das grundlegende Handlungskonzept zur Entlastung der verkehrlich hoch belasteten Räume vom Kfz-Verkehr bezieht sich auf die beiden folgenden Raumtypen und schlägt dabei die nachstehenden Maßnahmen vor:

1. verkehrlich hoch belastete Regionen
- Stärkung der dezentralen Konzentration in Verdichtungsräumen und deren Umland,
- Förderung der Stadt der kurzen Wege,
- Prüfung der Verkehrswirkung größerer Einzelprojekte;

2. verkehrlich hoch belastete Fernverkehrskorridore
- Verbesserung der Angebotsqualität bei der Bahn- und Wasserstraße,
- Maßnahmen zur Begrenzung des hohen Wachstums im Straßenverkehr.

Das im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans aufbereitete Datenmaterial für die NKA und die Ergebnisse aus dem Umlegungsverfahren werden für die raumordnerische Bewertung der Verlagerungswirkungen verwendet. Die großräumige Betrachtung wird verfahrensmäßig ergänzt um eine lokale Beurteilung der Entlastungswirkungen durch Großprojekte des Straßenbaus mit deutlichen Entlastungswirkungen im bebauten Bereich (Städtebauliche Effekte). Bewertet werden die verkehrsbelastungsabhängige, städtebauliche Straßenraumqualität und in Verbindung mit dem Ausmaß der Verlagerungswirkungen die Chancen für städtebauliche Verbesserungen. Da im Wesentlichen städtebauliche bzw. raumordnerische Aspekte im Rahmen der Raumwirksamkeitsanalyse betrachtet werden, ist kein unmittelbarer Bezug zu den Schutzgütern des UVPG gegeben.

7.2.1.3 Umweltrisikoeinschätzung

Die Umweltrisikoeinschätzung (URE) ist eine qualitative Beurteilung raumbezogener Umweltauswirkungen und des Umweltrisikos durch das jeweilige Vorhaben. Die integrierte FFH-Verträglichkeitseinschätzung (FFH-VE) ist eine frühe Auseinandersetzung mit den Anforderungen an die Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung auf der Ebene der Bundesver-

kehrswegeplanung. URE und FFH-VE berücksichtigen in ihrem methodischen Konkretisierungsgrad Aufgabenstellung und Entscheidungsebene des BVWP.[190]

Ziel der URE ist es, gravierende Konflikte mit den Schutzgütern des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu erkennen, die sich aus der Betroffenheit großräumig bedeutsamer ökologischer Funktionszusammenhänge oder überregionaler, landes- und bundesweiter Schutzgebiets- und sonstiger Raumkategorien ergeben. Der methodische Rahmen ist im Prinzip für alle Vorhabenstypen vergleichbar angelegt und führt im Ergebnis zu einer fünfstufig ordinal skalierten Bewertung zwischen 5 (sehr hohes Umweltrisiko) und 1 (sehr geringes Umweltrisiko). Unterhalb dieses Rahmens unterscheidet sich die URE für Straßen- und Schienenprojekte von der URE für Wasserstraßenprojekte, die in der Bundesanstalt für Gewässerkunde in Anlehnung an die Methodenelemente der Umweltverträglichkeitsuntersuchung an Bundeswasserstraßen durchgeführt worden ist.

7.2.1.3.1 Projektauswahl für die URE 2003 anhand BfN-Früherkennung 2003 (FES)

Im Prozess der Bundesverkehrswegeplanung, der zum BVWP 2003 führte, ist die Projektauswahl für die URE verkehrsträgerbezogen unterschiedlich verlaufen. Für „nahezu“ alle großen Projekte des Schienenaus- und -neubaus sind UREs und FFH-VEs durchgeführt worden. Aufgrund der begrenzten Anzahl der zur Disposition stehenden Projekte hat allerdings ein systematischer Auswahlprozess nicht stattgefunden. Alle Wasserstraßenprojekte sind beurteilt worden, und zwar grundsätzlich im Rahmen von einzelfallspezifischen Untersuchungen, deren Ergebnisse dann bezogen auf den methodischen Rahmen der URE angepasst wurden. Die Auswahl der Straßenbauprojekte, für die eine Umweltrisikoeinschätzung durchgeführt werden sollte, erfolgte anhand einer systematischen Vorprüfung durch das Bundesamt für Naturschutz, die als „Früherkennung“ bezeichnet wurde.[191] Das Bundesamt für Naturschutz ermittelte dabei den möglichen Konflikt des Vorhabens mit naturschutzfachlich bedeutsamen Gebietskategorien. Die „Früherkennung“ differenziert dabei

- ausgewählte naturschutzfachliche Schutzgebiete nach I. Priorität (Nationalpark, „Natura-2000-Gebiet“, Naturschutzgebiet, Naturschutzfördergebiet des Bundes, Important Bird Area, Feuchtgebiet Internationaler Bedeutung (Ramsar) und II. Priorität (Unzerschnittener Verkehrsarmer Raum, Naturpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet);
- die Betroffenheit dieser Gebiete nach Zerschneidung (unmittelbar) und Tangierung (Entfernung des Streckenverlaufs zum Schutzgebiet <500 m) sowie nach flächenmäßiger Größenordnung des jeweils betroffenen Gebietstyps;
- die konfliktverursachenden Projekte nach den Typen „Ausbau“ und „Neubau“.

[190] Siehe PÖU 2001, PÖU und IPU 2003, BFG 2004.

[191] BERNOTAT und HERBERT 2001; BERNOTAT 2002.

Vorhaben, bei denen mit besonderen naturschutzfachlichen Konflikten zu rechnen ist, wurden entsprechend einer vorgegebenen Methodik in Abstimmung zwischen BMVBW und BMU für die URE und damit auch für die FFH-VE ausgewählt. Die Methodik hat anhand einer Entscheidungsmatrix im Ergebnis jedes Projekt in eine von vier Prioritätsstufen (I = sehr hoch bis IV = gering) eingestuft (siehe Tab. 7-1). Im Zuge der Bearbeitung der Projekte zum BVWP 2003 wurde ergänzend zur angewendeten Methodik der BfN-Früherkennung entschieden, dass alle Ausbauvorhaben von Straßen aufgrund ihrer im Vergleich zu Neubauvorhaben geringeren Auswirkungen keine URE erfahren.

	Zerschneidung eines Schutzgebiets (Intersection of a protected area) **I. Priorität**	**Tangierung** eines Schutzgebiets (tangential affecting on a protected area) **I. Priorität**	**Projekt > 10 km**	**Zerschneidung** eines Schutzgebiets (Intersection of a protected area) **II. Priorität**	**Tangierung** eines Schutzgebiets (tangential affecting on a protected area) **II. Priorität**
Neubau New building	I	II	II	II	III
Ausbau Extension	II	III	III	III	IV

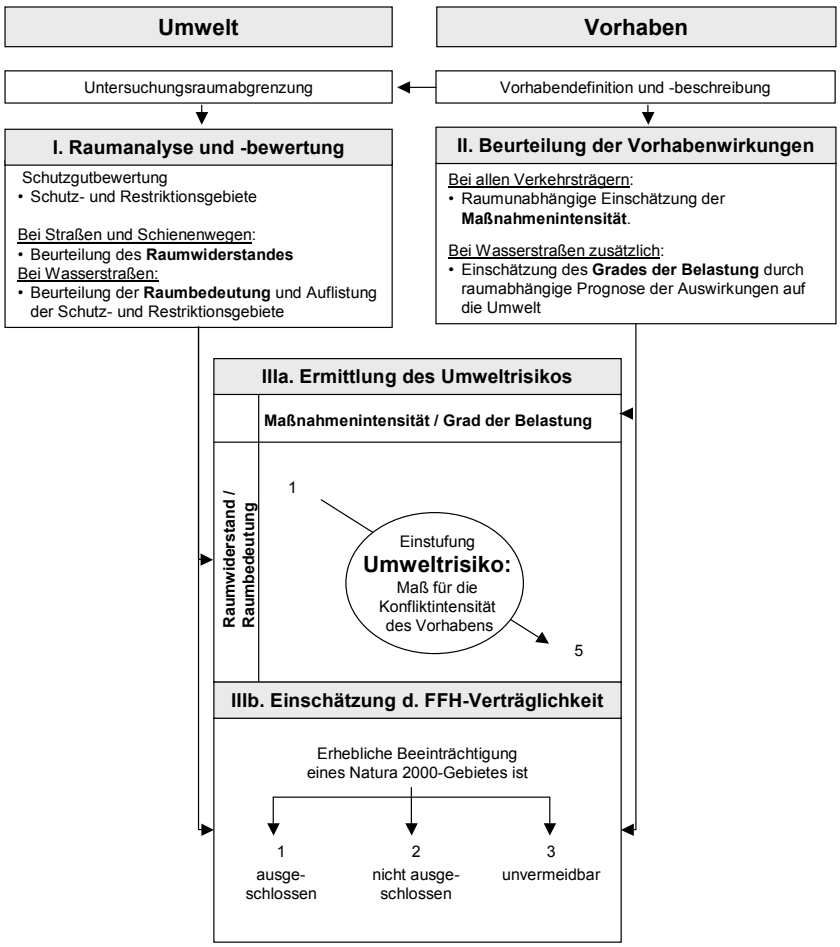
I	very high conflict accumulation	=> very high priority
II	high conflict accumulation	=> high priority
III	middle conflict accumulation	=> middle priority
IV	no conflict accumulation	=> low priority

Tab. 7-1: Bewertungsmatrix der Früherkennung

Der Auswahlprozess hat dazu geführt, dass insgesamt mehr als 700 Straßenprojekte (gemeldet wurden knapp 2000), alle größeren Schienenaus- und -neubauprojekte sowie alle Vorhaben des Wasserstraßenausbaus einer URE unterzogen wurden.

7.2.1.3.2 Ablauf und Methodik der URE für Straße und Schiene

In seiner groben Struktur entspricht der methodische Rahmen der Umweltrisikoeinschätzung etablierten Vorgehensweisen der Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfung, wobei die Planungsebene und die große Anzahl der zu leistenden Projektbeurteilungen eine angemessene Abstraktion der Inhalte und Vorgehensweisen bedingt.



Tab. 7-2 Methodenschema der Umweltrisikoeinschätzung[192]

Folgende Aspekte sind für die Beurteilung der Vorgehensweise relevant:

- Die URE orientiert sich an den Schutzgütern nach § 2 Absatz 1 UVPG (in der gültigen Fassung 2003): Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und sonstige Sachgüter und deren Wechselwirkungen. Diese Schutzgüter wurden zu den Schutzgutkomplexen „Natur und Landschaft“, „Wasser und Boden“ sowie „Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen“ gruppiert. Diesen Schutzgutkomplexen wurden bundesweit gültige sowie landesspezifische Schutzgebiete bzw. sonstige umweltrelevante Raumkategorien als Raumwiderstandskriterien zugeordnet, sodass eine gleichmäßige Bewertung von Projekten für das gesamte Planungsgebiet des Staates Deutschland möglich wurde.

[192] PÖU und IPU 2003.

- Die FFH-VE ergänzt die URE um die Belange des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000. Dies umfasst FFH-Gebiete und Europäische Vogelschutzgebiete. Eine Beurteilung auf der Ebene der Erhaltungsziele ist nicht erfolgt; hier sind die Grenzen der Aussagefähigkeit erreicht.
- Die Kriterien der URE wurden aus übergeordneten Zielen abgeleitet (s. u.). Somit erfolgte z. B. eine angemessene Entscheidungsvorbereitung zur Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbarer Ressourcen.
- Die Umweltfolgen der Projekte werden nur hinsichtlich lokal wirkender Effekte raumbezogen ermittelt. Auswirkungen auf das Globalklima oder der Verbrauch an Energie sind nicht Gegenstand der URE.
- Die Gesamtwirkung der einzeln bewerteten Vorhaben in der Summe, beispielsweise der Flächenverbrauch oder die summarische Wirkung auf das Netz Natura 2000, wird nicht ermittelt.

Methodisch werden im Rahmen der URE potenzielle Umweltkonflikte je nach Projektkonkretisierung in einem Trassenkorridor unterschiedlicher Breite (mind. 1.000 m) ermittelt. Die gleichmäßige Betrachtung von potenziellen Umweltkonflikten in einem Trassenkorridor berücksichtigt zum einen die Tatsache, dass die genaue Trassenlage auf der Ebene des BVWP in der Regel noch nicht bekannt ist und zum anderen betriebsbedingte Umweltwirkungen, die über die reine Flächeninanspruchnahme hinausgehen (z. B. Zerschneidungswirkungen, Beeinträchtigungen durch Lärm oder Schadstoffe). Innerhalb des Trassenkorridors wurde aus den einzelnen Raumwiderstandskriterien ein aggregierter und ordinal klassifizierter Raumwiderstand bzw. eine Raumbedeutung ermittelt. Dabei ergibt sich der konkrete Raumwiderstand auf einer Fläche jeweils aus der höchsten Raumwiderstandseinstufung der auf der Fläche vorhandenen Umweltmerkmale (Maximalwertprinzip). Die Projekte wurden je nach Projekttyp einer ordinal skalierten Maßnahmenintensität zugeordnet. In einem dritten Schritt erfolgte eine Verknüpfung der Raumwiderstandsklassen im Trassenkorridor mit der Maßnahmenintensitätsklasse zu einer von fünf ordinalen Umweltrisikoklassen anhand einer Präferenzmatrix (sog. URE-Grundmatrix) (siehe Tab. 7-2). Im Ergebnis wurden für jeden Trassenkorridor flächendifferenziert Umweltrisikoeinstufungen dargestellt. In einem weiteren Schritt wurde eine für das Projekt insgesamt geltende zusammenfassende Umweltrisikoeinstufung ermittelt. Dies erfolgte im Wesentlichen anhand der prozentualen Verteilung der einzelflächenbezogenen Umweltrisikoklassen im betrachteten Trassenkorridor (siehe Tab. 7-3). Dadurch wurde die absolute Projektlänge aus der Bewertung herausgehalten. Ergänzend wurde eine Plausibilitätsprüfung sowie das Ergebnis der FFH-VE in das Gesamtergebnis einer Umweltrisikoklasse je Projekt sowie einbezogen.

	Bedingung 1 Bezug: Flächenbilanz der Umweltrisikoermittlung					Bedingung 2[1] Bezug: FFH-VE	Umwelt-risiko
	Flächen-anteil	Stufe		Flächen-anteil	Stufe		
Fall a)	-	-		-	-	Projekt verursacht eine unvermeid-bare erhebliche Beeinträchtigung (=Querung) eines Natura 2000-Gebietes[2] von > 500 m Zerschnei-dungslänge	sehr hoch
Fall b)	20 - 100 %	sehr hoch		-	-	-	
Fall c)	40 - 100 %	hoch + sehr hoch	*und*	10 - < 20 %	sehr hoch	-	
Fall d)	-	-		-	-	Projekt verursacht eine unvermeid-bare erhebliche Beeinträchtigung (=Querung) eines Natura 2000-Gebietes[2] von > 100 m bis 500 m Zerschneidungslänge	hoch
Fall e)	10 - < 20 %	sehr hoch	-	-	-	-	
Fall f)	40 - 100 %	hoch + sehr hoch	*und*	< 10 %	sehr hoch	-	
Fall g)	< 40 %	sehr hoch + hoch	*und*	< 10 %	sehr hoch	-	mittel
Fall h)	40 - 100 %	mittel		-	-	-	
Fall i)	alle übrigen Fälle						gering/ (sehr gering)

[1] Im Einzelfall kann begründet von der angegebenen Umweltrisikostufe abgewichen werden (s. Kriterien, Kap. 3.7.2).

[2] FFH-Gebiet, EU-Vogelschutzgebiet oder IBA (im Sinne eines „faktischen" Vogelschutzgebietes)

Tab. 7-3 Orientierungshilfe zur zusammenfassenden Einstufung des Umweltrisikos[193]

Zielorientierung der URE

Die für die URE verwendeten Kriterien (Gesetzliche Schutzgebiete, raumordnerische und fachplanerische Schutzkategorien, fachlich bedeutsame Raumkategorien) wurden anhand eines aus gesetzlichen Normen abgeleiteten Zielkatalogs ausgewählt. Dabei wurden die Ziele konkret aus den Ziel- und Grundsatznormen des BImSchG, BNatSchG, ROG und WHG abgeleitet. Die als Grundlage der URE-Methodik ausformulierten Ziele konkretisieren gleich-

[193] PÖU und IPU 2003.

zeitig fachlich den Umweltteil des politisch-pragmatischen Zielspektrums der „Integrierten Verkehrspolitik“ für die Projektbewertung:[194]

- Reduzierung der gesundheitsrelevanten Belastungen insbesondere im Bereich von Siedlungen,
- Freihaltung von Naturschutzvorrangflächen von neuen Verkehrseinrichtungen,
- Vermeidung der Beeinträchtigung von Gebieten des europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“,
- Freihaltung großer Unzerschnittener Verkehrsarmer Räume von überörtlichen Verkehrswegen,
- Bündelung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Beeinträchtigungen,
- Erhalt naturnaher Flusssysteme und ihrer ökologischen Funktionen,
- Erhalt ökologischer Freiraumfunktionen im unmittelbaren Umfeld der Siedlungen sowie
- Ausbau von Verkehrswegen hat Vorrang vor Neubau.

Raumwiderstandskriterien für die URE

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die für die Ermittlung des Raumwiderstands in der URE zum BVWP 2003 verwendeten Kriterien. Die Kriterien umfassen gesetzliche geschützte Gebiete, Schutzkategorien der Raumordnung sowie weitere umweltfachlich bundes- oder landesweit bedeutsame Raumkategorien.

Tab. 7-4: Überblick über die Raumwiderstandskriterien der URE zum BVWP 2003[195]

Themenfeld / Raumwiderstandskriterium	Quelle	Raumwiderstandsklasse
Mensch		
Siedlungsbereich (Corine)	Corine	sehr hoch
250m-Puffer	(Corine)	sehr hoch
Ziele der Raumordnung: Vorrang Freiraumsicherung (in Verdichtungs-/Ordnungsräumen), Regionaler Grünzug	Land / Region	hoch
Natur und Landschaft		
Bodenbedeckung (Typen nach Corine)	Corine	gering-hoch
Nationalpark	BfN	sehr hoch
FFH-Gebiet (Meldelisten)	BfN	sehr hoch
EU-Vogelschutzgebiet	BfN	sehr hoch
Naturschutzgebiet	BfN	sehr hoch
Important Bird Area (IBA), Feuchtgebiet von internationaler Be-	BfN	sehr hoch

[194] PÖU und IPU 2003.

[195] Aus PÖU und IPU 2003.

Themenfeld / Raumwiderstandskriterium	Quelle	Raumwiderstandsklasse
deutung (FIB nach RAMSAR-Konvention)		
Biosphärenreservat	BfN	hoch
Landschaftsschutzgebiet	BfN	hoch
Naturpark	BfN	hoch
Unzerschnittener verkehrsarmer Raum mit ausgewiesener Bedeutung für Natur und Landschaft (UZV-Raum BfN >50% Überdeckung naturschutzfachliche Kriterien)	BfN	sehr hoch
Unzerschnittener verkehrsarmer Raum mit nachgeordnet ausgewiesener Bedeutung für Natur und Landschaft (UZV-Raum BfN <50% Überdeckung naturschutzfachliche Kriterien)	BfN	hoch
Sehr große unzerschnittene Restflächen (BBR) >100 km^2	BBR	sehr hoch
Große unzerschnittene Restflächen (BBR) >50 – 100 km^2	BBR	hoch
Naturwaldreservat bzw. besonders geschützter Wald (Bannwald / Schutzwald)	Land	sehr hoch
Naturschutzfachlich wertvolle Bereiche aus landesweiter Sicht (in den Ländern unter unterschiedlichen Bezeichnungen abgegrenzt und teilweise aus regionalen Arbeiten der Fachbehörden entnommen), z. B.: • Gesetzlich geschützte Biotope / schutzwürdige Biotope (Biotopkataster / ausgewertete Ergebnisse Biotopkartierung) • Gebiete landesweiter Schutzprogramme (Auen-/Gewässerschutzprogramm, Moorschutzprogramm, Waldschutzprogramm u.ä.) • Biotopverbundflächen / -system (vor allem Kernflächen und Hauptverbundachsen) • Landesweit wertvolle Lebensräume (für Flora und Fauna wertvolle Flächen, Avifaunistisch wertvolle Bereiche u.ä.) • Wertvolle Gebiete aus Landschaftsprogramm oder Landschaftsrahmenplanung • Historische / schützenswerte Kulturlandschaftsräume	Land / (Region)	hoch
Ziele der Raumordnung: • Vorrang: Schutz der Natur • Vorrang: Schutz der Landschaft / der Erholungsbereiche	Land / Region	sehr hoch hoch
Sonstige Festlegungen der Raumordnung • Vorsorge: Schutz der Landschaft / der Erholungsbereiche • Vorsorge: Schutz von Natur und Landschaft	Land / Region	mittel mittel
Wasser		
Wasserschutzgebiet Zone I und II	Land	sehr hoch
Wasserschutzgebiet Zone III	Land	mittel
Heilquellenschutzgebiet Zone I und II	Land	sehr hoch
Heilquellenschutzgebiet Zone III und höher	Land	mittel
Überschwemmungsgebiet, hochwassergefährdetes Gebiet	Land	hoch
Ziele der Raumordnung: Vorrang Gewässserschutz/ Wasserwirtschaft (hierzu Überschwemmungsbereich, hochwassergefährdeter Bereich)	Land / Region	hoch

7.2.1.3.3 Ablauf und Methodik der URE für Wasserstraße

Aufgrund der besonderen Wirkungsweise von Wasserstraßenneu- und -ausbauprojekten auf die Umwelt erfolgte die URE für Wasserstraßen anhand einer gegenüber der URE für Straßen- und Schienenprojekte abweichenden Methodik durch die Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG). Vollständig dokumentiert ist die Methodik der URE für die Wasserstraße zum BVWP 2003 in den Mitteilungen der BfG, Nr. 26.[196] Grundsätzlich wurden alle neuen Wasserstraßenprojekte einer URE unterzogen. Grundlage einer solchen URE für Wasserstraßen waren in der Regel relativ detaillierte, einzelfallspezifische Untersuchungen, deren Ergebnisse dann bezogen auf den methodischen Rahmen der URE angepasst wurden.

Die methodische Grundstruktur ist mit dem Vorgehen bei Straße und Wasserstraße vergleichbar. Übereinstimmend wird auch bei der URE zu Wasserstraßen über eine ordinale Bewertung der Raumbedeutung (Raumanalyse) und eine ordinale Bewertung der Projektwirkung (Grad der Belastung) ein fünfstufig klassifiziertes Umweltrisiko ermittelt.

Die Ermittlung des Grades der Belastung erfolgt über eine Projektanalyse und eine dreistufige Einstufung in die Belastungsklassen gering, mittel und hoch. Dabei werden diese Klassen über eine vorgegebene Liste von Projekteigenschaften für Kanäle und Fließgewässer, die jeweils einer der drei Belastungsklassen zugeordnet sind, ermittelt.

Die Raumanalyse erfolgt nach Schutzgutkomplexen getrennt. Dabei werden im Wesentlichen Auswirkungen auf folgende Schutzgutkomplexe betrachtet:

- Fauna
- Vegetation
- Landschaftsbild
- Boden – terrestrisch
- Boden – aquatisches Sediment
- Wasser – Hydrologie
- Wasser – Morphologie
- Wasser – Wasserbeschaffenheit
- Wasser – Grundwasser.

Die Schutzgüter Klima, Luft (Lärm), Kultur- und Sachgüter sowie Mensch (Trinkwassernutzung) sind in der Regel nicht betroffen.

[196] BfG 2004.

Das Umweltrisiko wird ebenfalls zunächst für die einzelnen Schutzgutkomplexe getrennt durch eine Verknüpfungsmatrix ermittelt. Anschließend wird eine Gesamtrisikoklasse verbal-argumentativ abgeleitet (siehe Tab. 7-5). Aufgrund der begrenzten Anzahl von Wasserstraßenprojekten erfolgte die URE bisher jeweils für alle neuen Projekte eines BVWP.

Umweltrisiko schutzgutbezogen:

Raumbedeutung		Grad der Belastungen		
		I	II	III
		gering	mittel	hoch
A	Bereiche mit sehr geringer Zustandsbewertung	S		
B	Bereiche mit geringer Zustandsbewertung	M	L	
C	Bereiche mit mittlerer Zustandsbewertung	H, W, G		B
D	Bereiche mit hoher Zustandsbewertung	V, F		
E	Bereiche mit sehr hoher Zustandsbewertung			

Beiträge: H = Hydrologie, W = Wasserbeschaffenheit, Stoffhaushalt, M = Gewässermorphologie, G = Grundwasser, B = Boden, S = Sediment, V = Vegetation, L = Landschaftsbild, F = Fauna

Umweltrisiko gesamt:

1	2	3	4	5

Tab. 7-5: Beispiel für die Ergebniseinstufung eines Projektes im Rahmen der URE Wasserstraßen

7.2.1.3.4 Ablauf und Methodik der FFH-VE

Die europäischen Bestimmungen zur Sicherung der Bestandteile des ökologischen Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ sind mit der sog. FFH-Verträglichkeitseinschätzung (FFH-VE) als eigenständiger Baustein der URE in die Projektbeurteilung eingeflossen. Ziel war, die Wahrscheinlichkeit erheblicher Beeinträchtigungen von Gebieten des Netzes Natura 2000 zu ermitteln, um die frühzeitige und angemessene Berücksichtigung möglicher Konflikte mit dem europäischen Naturschutz zu gewährleisten.[197] Dieses Vorgehen erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei der Aufstellung des BVWP 2003 umstritten war, ob der BVWP ein Plan im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ist und damit dem Prüfregime nach § 35 i. V. m. § 34 BNatSchG unterfällt. (siehe dazu im Einzelnen bereits Kap. 3.1.2).

[197] Siehe im einzelnen Seite 13 und 14 des BVWP 2003 sowie die Begründung zum Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des FStrAbG, BT-Drucks. 15/1657, Seite 11 sowie Seite 21.

Mit der FFH-VE ist jeweils eine eigenständige Ergebnisaussage je Projekt verbunden, die die mehrere Schutzgüter aggregierende Umweltrisikoeinstufung ergänzt. Alle von den Ländern übermittelten, gemeldeten und für die Meldung als FFH- und Vogelschutzgebiet vorgesehenen Gebiete sind berücksichtigt worden. Die Beurteilung der Natura 2000-Verträglichkeit erfolgte für alle Verkehrsträger verbal-argumentativ, wobei nicht nur direkte Flächeninanspruchnahmen oder Zerschneidungen eines Gebietes, sondern auch das unmittelbare Angrenzen eines Projektes zu einem Gebiet berücksichtigt wird. Die Ergebnisse der FFH-VE werden in einer dreistufigen Skala für alle Verkehrsträger anhand folgender drei Klassen abgebildet:

- Eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele bzw. des Schutzzweckes ist wahrscheinlich
- Eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele bzw. des Schutzzweckes ist nicht auszuschließen
- Eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele bzw. des Schutzzweckes ist auszuschließen.

Unter Berücksichtigung der Maßstäblichkeit und des oft wenig fortgeschrittenen Planungsstandes ist das Ergebnis der FFH-VE im weiteren Planungsprozess zu bestätigen oder zu widerlegen.

7.2.1.4 Projektinformationssystem PRINS

Die Ergebnisse der Projektbewertungen wurden im Verfahren des BVWP 2003 in Text und Karten im Internet über das Projektinformationssystem PRINS öffentlich zugänglich gemacht. Im PRINS werden die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Bewertung der Projekte des BVWP 2003 bzw. der Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen zusammengefasst dargestellt. Die Informationen zu den im PRINS dokumentierten Projekten untergliedern sich in bis zu fünf Ebenen.

Zu jedem Projekt existieren:

- ein **Übersichtsblatt** (Projektbeschreibung und Beurteilungskriterien) zur schnellen Erfassung aller projektrelevanten Informationen,
- die Auflistung der im Projekt enthaltenen **Verkehrseinheiten** (Projektabschnitte mit der jeweiligen Dringlichkeitseinstufung gem. dem Bedarfsplan),
- die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen und verkehrlichen Bewertung (NKV).

- Zusätzlich liegen für die Mehrzahl der Projekte mehrseitige Projektdossiers mit Ergebnissen der
- **Umweltrisikoeinschätzung (URE)**, teilweise inkl. FFH-VE und der
- **Raumwirksamkeitsanalyse (RWA)** vor (siehe auch Kap. 11.2.1).

7.2.1.5 Weitergehende Überlegungen zur Erfassung umweltbezogener Investitionskosten

Bereits 1985 wurde im Zusammenhang mit dem „Verfahrenskonzept zur ökologischen Risikoeinschätzung von Straßenbauprojekten der Bundesverkehrswegeplanung“ darüber diskutiert, ob und eventuell für welche Teilaspekte der Umweltwirkungen eine monetäre Bewertung möglich und sinnvoll ist. In den folgenden Jahren, in denen die Vorbereitungen zum BVWP 1992 liefen, wurde in einem Forschungsvorhaben „Berücksichtigung außerörtlicher Umwelteffekte von Bundesfernstraßen in der Bundesverkehrswegeplanung“ (FE Nr.98083/86) die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer Monetarisierung von Umwelteffekten vertieft untersucht. Die beiden Untersuchungen brachten eine Fülle sachlicher und methodischer Schwierigkeiten einer Monetarisierung von Umwelteffekten zum Vorschein. Für den BVWP wurde folglich entschieden, im Rahmen der Umweltrisikoeinschätzung (URE) die Bewertung der Umwelteffekte, die über die Kriterien der NKA hinausgehen, qualitativ beschreibend vorzunehmen.

Dies bedeutete zugleich, dass die ökologische Bewertung neben der gesamtwirtschaftlichen und verkehrlichen Bewertung (Kosten-Nutzen Verhältnis) stehen blieb, ohne zusammengefasst zu werden. Kosten für die Kompensation der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft waren im BVWP 1992 für alle Verkehrsträger mit 3 % an den geschätzten Investitionskosten berücksichtigt.

Im Rahmen eines weiteren Forschungsvorhabens „Umweltorientierte Fernverkehrskonzepte“[198] wurde erneut der Frage nach einer monetären Quantifizierung von Umwelteffekten auf der Ebene der BVWP nachgegangen. Dabei zeigte sich, dass es zwischenzeitlich Erkenntnisse zu den Kosten für Kompensationsmaßnahmen auf der Grundlage der Angaben in Landschaftspflegerischen Begleitplänen (LBP) und ausgeführten Maßnahmen gibt und andererseits eine ausreichende räumliche Datenbasis vorhanden ist, um generalisierte raumbezogene Aussagen treffen zu können.

Darauf aufbauend wurde ein weiteres Forschungsvorhaben initiiert, das die Möglichkeiten der Vorabschätzung von Kompensationskosten zum Gegenstand hatte.[199] Es war die Frage, ob auf der dargestellten Grundlage allgemeine Kostendimensionen für verschiedene Verkehrsprojekttypen in unterschiedlichen Regionen Deutschlands zu ermitteln sind und ob diese Werte einen Erkenntnisgewinn für die Gesamtbewertungsmethodik auf der Ebene der BVWP erbringen, ob das gesamtwirtschaftliche Bewertungsverfahren im Rahmen des BVWP also sinnvoll durch die Ermittlung von Kostendimensionen für Kompensationsmaßnahmen für Natur und Landschaft zu ergänzen ist.

[198] IWW 1999.
[199] PÖU 2001.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen war die Erkenntnis, dass die tatsächlich zur Kompensation beeinträchtigter Funktionen von Natur und Landschaft anfallenden Kosten für Straßenbauvorhaben teilweise viel höher liegen als der mit pauschal auf 3 % geschätzte Anteil. In manchen Fällen wiederum wurden die real zu erwartenden Kosten erheblich überschätzt. So haben Nachkontrollen für Einzelvorhaben im Rahmen der vorliegenden Studie ergeben, dass der Anteil der Kompensationskosten an den Investitionskosten zwischen < 0,5 % und ca 10 % schwanken kann. Als wesentliche Ursache hierfür können einerseits die Unterschiede in der Charakteristik der beanspruchten bzw. durchschnittenen Räume – also die Landnutzung und die Topografie –, zum anderen (durch das Relief bedingt) die Bandbreite des baulichen Aufwandes und damit der Investitionskosten identifiziert werden.

Eine weitere Differenzierung der Kosten für nicht vermeidbare Beeinträchtigung von Natur und Landschaft für einzelne Verkehrsträger und unterschieden nach verschiedenen Raumtypen im Rahmen des BVWP wurde zwischenzeitlich für möglich und sinnvoll gehalten. Auch eine separate Ausweisung dieser Kosten im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Bewertung wurde insbesondere von Seiten des UBA für wünschenswert gehalten. Dies bedeutet, dass entsprechende Kosten für alle Verkehrsträger, nicht nur für Vorhaben des Straßenbaues, zu ermitteln und in die Bewertung einzustellen sind.

Parallel zu diesem Vorhaben wurde von Seiten des BMVBW Referat S 10 eine Verfahrensweise zur Kostenkontrolle der von den Bundesländern gemeldeten Verkehrskosteneinheiten (VKE) entwickelt und durchgeführt. Hintergrund hierfür waren die in der Vergangenheit von den Bundesländern zu niedrig angegebenen Kosten. Es sollte also eine Plausibilitätskontrolle der angegebenen Kostendaten erfolgen. Als Grundlage für diese Kontrolle wurde auf die Allgemeine Kostenschätzung (AKS) zurückgegriffen. Die AKS enthält eine Kategorie mit der Bezeichnung „Sonstige Kosten“. In diesen Kosten sind auch Kompensationskosten für Straßenbauprojekte enthalten, ohne dass sie getrennt aufgeführt sind bzw. separat ermittelt werden können.

7.2.2 Erfüllung der SUP-Anforderungen / Defizite / Handlungsbedarf

Die SUP zum BVWP ist ein Instrument, um alle entscheidungserheblichen Umwelterwägungen für die Ausarbeitung und Annahme des BVWP zu ermitteln, aufzubereiten und in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Die SUP umfasst im Ergebnis eine Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen der durch den BVWP insgesamt vorgesehenen Verkehrsinfrastrukturprojekte, die im Planfall-Verkehrsnetz enthalten sind (Gesamtplanauswirkungen bzw. Netzebene). Aufgrund seiner Bedeutung für die Aufstellung des BVWP sollte in die SUP darüber hinaus der Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren integriert werden. Das Projektbewertungsverfahren dient der Entscheidung

darüber, welche einzelnen Projekte in eine bestimmte Bedarfsklasse (Vordringlicher oder Weiterer Bedarf) eingeordnet werden.[200]

Gesamtplanauswirkungen / Netzebene

Ausführungen zu den Umweltauswirkungen des BVWP insgesamt fehlen im BVWP 2003. Lediglich zum Thema CO_2-Emissionen enthält der BVWP eine Aussage.[201] Dies greift aus der Sicht der SUP eindeutig zu kurz, denn alle anderen, den Neu- oder Ausbau der Verkehrsinfrastruktur betreffenden Umweltthemen sind damit nicht abgedeckt. Darüber hinaus beschränkt sich die Darstellung der CO_2-Emissionen auf eine vergleichende Gegenüberstellung der Emissionsmengen der verschiedenen Verkehrsprognoseszenarien des BVWP 2003 im Vergleich zum Ist-Zustand 1997. Es fehlt eine eindeutige Aussage, welchen Beitrag der BVWP konkret mit seinen Projekten (Planfall-Verkehrsnetz) zur Höhe der CO_2-Emissionen des Verkehrs leistet. Insofern lässt sich feststellen, dass für einen zukünftigen BVWP mit SUP hinsichtlich der Gesamtplanauswirkungen der Aus- und Neubauprojekte oder der Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen eine vollständig neue Methodik zu entwickeln ist.

Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren

Das bisherige Projektbewertungsverfahren beinhaltet, wie die Darstellung in Kap. 7.2.1 zeigt, unabhängig von der SUP bereits umfassende umweltbezogene Ermittlungen, Beschreibungen und Bewertungen. Derartige umweltbezogene Bewertungsbausteine finden sich sowohl in der NKA als auch in der URE mit ihrer FFH-VE.

Da die umweltbezogenen Bewertungsbausteine zum Projektbewertungsverfahren das Ergebnis einer langjährigen Methodenentwicklung und –anwendung repräsentieren, ist es sinnvoll, im Rahmen der SUP so weit wie möglich an diese eingeführten und im Prinzip bewährten Methodenbausteinen anzuknüpfen und diese weiterzuentwickeln. Dies gilt umso mehr, als mit diesen Methodenbausteinen gleichzeitig zum Ausdruck kommt, welche Umweltauswirkungen auf der Ebene des BVWP mit verhältnismäßigem Aufwand ermittelbar sind und von den Entscheidungsträgern in den bisherigen BVWP als entscheidungserheblich eingestuft wurden.

Aufgrund des expliziten Bezugs der URE zu den Schutzgütern des UVPG kann festgestellt werden, dass mit der URE in ihrer bestehenden Form i. V. m. den NKA-Umweltkriterien bereits alle wesentlichen Schutzgüter des Umwelt- und Naturschutzes abgedeckt werden. Dabei konzentriert sich die URE aber auf lokale Effekte in unmittelbarer Nachbarschaft zu den einzelnen Projekten. Zudem enthält die URE in Bezug auf die betriebsbedingten Wirkungen durch Lärm und Luftschadstoffe nur einen groben flächenbezogenen Schätzrahmen. Hier

[200] Zum Gegenstand der SUP auf Projekt- und Netzebene siehe ausführlich Kap. 5.

[201] Siehe BMVBW 2003, S. 16.

bieten aber die NKA-Umweltkriterien eine konkretisierende Ergänzung, denn in diesem Rahmen werden die wesentlichen von den Verkehrsprojekten ausgehenden Emissionen und daraus resultierende Immissionen sowie die davon konkret betroffene Bevölkerung quantitativ ermittelt. Dies umfasst die Themen Lärm und Luftschadstoffe. Was die Vollständigkeit der erfassten Umweltauswirkungen angeht, so ergibt sich aus der Sicht der SUP somit kein grundsätzlicher Erweiterungsbedarf, der über eine Prüfung der Aktualität der eingestellten Kriterien und der Konformität mit den geltenden Zielen des Umweltschutzes und eine methodische Weiterentwicklung und bessere Verzahnung der genannten Prüfinstrumente hinausgeht.

Relevant ist in diesem Zusammenhang, dass nur für einen Teil der Straßenbauprojekte eine URE durchgeführt wird. Die Projektauswahl für die URE erfolgte anhand der BfN-Früherkennung 2003, welches nur bestimmte Kriterien, nämlich insbesondere solche, die für den Schutzgutkomplex Natur und Landschaft relevant sind, in die Betrachtung einbezogen hat. Ein solches gestuftes Vorgehen wäre aus SUP-Sicht nicht zu beanstanden, wenn und soweit jeweils geprüft wird sowie begründet und dokumentiert werden kann, dass die Umweltauswirkungen der im Rahmen der Früherkennung ausgeschiedenen Projekte im Einzelnen nicht schon auf der Ebene des BVWP oder der Bedarfspläne, sondern erst auf den nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen entscheidungsrelevant werden (Abschichtung). Dann würde es – die schwerpunktmäßige Prüfung auf den nachfolgenden Ebenen unterstellt – auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung genügen, die Einbindung der betreffenden Projekte in die SUP auf die Prüfung im Rahmen des FES zu beschränken, und deren Ergebnisse in die Planungsentscheidung einzustellen und dort zu berücksichtigen.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der URE zeigen auf der anderen Seite, dass ihre Ergebnisse nur einen eingeschränkten Einfluss auf die Zuordnung der Projekte zu den Dringlichkeitsklassen „Vordringlicher Bedarf“ oder „Weiterer Bedarf“ im BVWP 2003 genommen haben. Eine formale bzw. regelhafte Verknüpfung der URE-Ergebnisklassen mit dem NKV-Wert zu einem Gesamtergebnis wurde zwar diskutiert, letztlich jedoch nicht vorgenommen. Auch ein kostenmäßiger Einfluss der Umweltrisikostufen 4 (hoch) und 5 (sehr hoch) ist tatsächlich und lange diskutiert worden. Im Ergebnis ist es nicht zu einer unmittelbaren Beeinflussung des NKV durch die URE-Ergebnisse gekommen. Als Kompromiss wurde letztlich entschieden, bei solchen Projekten, die in die ungünstigste Umweltrisikostufe 5 (sehr hohes Umweltrisiko) oder in die ungünstigste FFH-VE-Ergebnisklasse (erhebliche Beeinträchtigungen wahrscheinlich) eingeordnet wurden, ein Hinweis auf einen besonderen umwelt- bzw. naturschutzfachlichen Planungsauftrag auf nachfolgenden Verfahrensebenen ergänzt (sog. Ökostern oder grünem Stern). Diese Kennzeichnung ist in Einzelfallgesprächen mit den Bundesländern erörtert worden. Für diesen Prozess war es sehr hilfreich, belastbare URE-Ergebnisse zur Verfügung zu haben, die über eine abstrakte URE/FFH-VE hinausgehen. Mit dem Ökostern ist für Straßenprojekte die Notwendigkeit verbunden, die Ergebnisse der weitergehenden umwelt- und naturschutzfachlichen Prüfungen dem Deutschen Bundestag rechtzeitig vorzulegen, damit dieser das Ergebnis bei der Ein-

stellung der Projekte in den Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushalt berücksichtigen kann.

Rückblickend stellt sich die Frage, ob die Vergabe eines sog. Ökosterns für aus Umwelt- und Naturschutzsicht besonders kritische Projekte auch auf der Grundlage einer weniger detaillierten URE, die sich stärker auf die besonders schwerwiegenden Umweltkonflikte konzentriert, hätte erfolgen können. Vor diesem Hintergrund kann im Rahmen einer SUP-konformen Weiterentwicklung der umweltbezogenen Projektbewertung auch über eine Vereinfachung einer zukünftigen „URE“ nachgedacht werden. In Bezug auf die FFH-VE sind einer Vereinfachung gegenüber der Vorgehensweise zum BVWP 2003 aufgrund der strengen Anforderungen der FFH-Richtlinie allerdings Grenzen gesetzt. Zudem muss künftig hinreichend und erkennbar sichergestellt sein, dass die Ergebnisse der FES, der URE und der FFH-VE bei der weiteren planerischen Entscheidung berücksichtigt werden.

Das bisherige Projektbewertungsverfahren verteilt die umweltbezogenen Bewertungsbausteine auf die NKA, soweit es sich um monetarisierbare Umweltauswirkungen handelt, und auf die URE, soweit es sich um nicht monetarisierbare Umweltauswirkungen handelt. Eine solche Aufteilung wird durch die SUP nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Auch kann analog zu den Ausführungen in Nr. 0.6.1.3 der UVPVwV[202] davon ausgegangen werden, dass formalisierte und monetarisierende Bewertungsverfahren wie die NKA grundsätzlich für eine SUP genutzt werden können.

Die SUP verlangt allerdings, dass die Umweltauswirkungen exklusiv, d. h. eigenständig dokumentiert werden. Daher ist die alleinige Darstellung des über alle Kriterien der NKA aggregierten Nutzen-Kosten-Verhältnisses nicht SUP-konform, da in diesem Wert nicht erkennbar wird, welcher Anteil auf Umweltauswirkungen zurückzuführen ist. Gleichzeitig verlangt die SUP die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen. Eine alleinige Darstellung der monetarisierten Wertebene wäre nicht ausreichend. Vielmehr ist es notwendig, auch die konkreten Umweltauswirkungen, die einer monetarisierten Bewertung zugeführt wurden, zu benennen. Gleichzeitig wäre es für die SUP notwendig, den umweltbezogenen Teil des NKV eigenständig auszuweisen, soweit die diesbezüglichen NKV-Teilergebnisse für die SUP genutzt werden sollen. Auch bei Verwendung der URE für eine SUP wäre es notwendig, dass die jeweiligen Sachkriterien, die zu einem bestimmten URE-Ergebnis führen, dargestellt werden.

Die SUP verlangt eine Bewertung nach Maßgabe der geltenden Gesetze, also anhand der geltenden Ziele des Umweltschutzes (siehe ausführlich dazu Kap. 7.1.3). Sowohl die Kriterien der NKA als auch die Kriterien der URE und der FFH-VE sind grundsätzlich aus gesetzlichen Zielen des Umweltschutzes abgeleitet. Insofern entspricht die bisherige Vorgehens-

[202] Nr. 0.6.1.3 UVPVwV: „…Soweit verschiedene Vorhaben- oder Trassenvarianten vergleichend zu bewerten sind, kann es zweckmäßig sein, auch formalisierte Bewertungsverfahren (z. B. ökologische Risikoanalysen, Nutzwert-Analysen, Kosten-Wirksamkeitsanalysen) heranzuziehen, wenn die Ziele im Rahmen dieser Bewertungsverfahren aus den gesetzlichen Umweltanforderungen abgeleitet sind. …“

weise auch in dieser Hinsicht im Prinzip den SUP-Anforderungen. Die Ableitung der Kriterien berücksichtigt die wesentlichen, von einzelnen Verkehrsinfrastrukturvorhaben beeinflussten Themenfelder und die für diese Themenfelder vorhandenen generellen umweltpolitischen bzw. umweltrechtlichen Zielsetzungen, die auch in den einschlägigen Umweltgesetzen enthalten sind (siehe dazu Kap. 7.2.1.3). Ein Beispiel ist etwa das Ziel der URE, Naturschutzvorrangflächen von neuen Verkehrseinrichtungen freizuhalten oder das Ziel, Lärmbelästigungen der Wohnbevölkerung zu vermeiden, welches die Grundlage der Lärmkriterien der NKA darstellt.

Was bisher innerhalb der NKA oder der URE fehlt, ist der konkrete Bezug zu gesetzlichen Zielformulierungen oder Umweltstandards. Die bisherigen Methodenbausteine enthalten bspw. bisher keine Aussage dazu, ob durch die geplanten Vorhaben bestimmte Lärmimmissions-Zielwerte eingehalten oder das CO_2-Reduktionsziel der Bundesregierung eingehalten wird. Aus der Sicht der SUP wäre hier ein konkreterer Zielbezug der einzelnen Kriterien erforderlich. Denn dieser Bezug bzw. die Ableitung der Bewertungskriterien aus den maßgebenden gesetzlichen Vorgaben sind durch § 14g Abs. 3 UVPG bindend vorgegeben und müssen daher zum Nachweis der Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben (im Umweltbericht) deutlich gemacht werden.

Auf der Grundlage der unter Kap. 3.1.2 im Einzelnen ausgeführten Überlegungen und Gründe wird im Anschluss an den Diskussionsstand zum BVWP 2003[203] weiterhin davon ausgegangen, dass die Verkehrswegeplanungen des Bundes, einschließlich BVWP und Bedarfspläne, nicht der Pflicht einer förmlichen Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bzw. § 35 i. V. m. § 34 BNatSchG unterfallen. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass Einzelmaßnahmen, deren Bedarfszuordnung den maßgebenden Gegenstand des BVWP bzw. der Bedarfspläne bildet, sich überwiegend noch in der unbestimmten Phase der Vorplanung befinden und sich somit relativ wenige Projektdetails verlässlich beschreiben lassen. Eine Prüfung, die einer förmlichen Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL entspricht, ist auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung, auf der insbesondere noch keine Standortentscheidung getroffen wird, sachlich und fachlich nicht möglich. Daher würde es ausreichen, die materiellen naturschutzrechtlichen Zielvorgaben der FFH-RL und des BNatSchG - der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung angemessen - in die Bewertung der potenziellen erheblichen Auswirkungen im Rahmen der SUP als Teil des Schutzgutes Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt einzubinden. Mit einer FFH-VE in diesem Sinne kann den Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Prüfung und Berücksichtigung des Schutzes des ökologischen Netzes Natura 2000 unter Berücksichtigung der Besonderheiten der hochstufigen Bundesverkehrswegeplanung entsprochen werden. Gleichzeitig stellt das gestufte Planungs- und Zulassungssystem des Verkehrswegebaus eine ggf. erforderliche formelle Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung auf der Ebene der Zulassungsentscheidung sicher.

[203] Siehe im Einzelnen PÖU und IPU 2003, S. 33/34.

Dabei ist die bisherige FFH-VE und künftige Natura 2000-VE ausdrücklich keine förmliche Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung des BVWP oder der Bedarfspläne und ersetzt auch in keinem Fall eine weitergehende ggf. erforderliche Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung bzw. Ausnahmeprüfung im nachfolgenden Planungs- und Zulassungsprozess. Sie gewährleistet jedoch – den Besonderheiten der Planungsebene entsprechend -, dass die Belange des Schutzes des ökologischen Netzes Natura 2000 im BVWP bzw. den Bedarfsplänen berücksichtigt werden. Das Ergebnis der Natura 2000-VE kann diesbezüglich vor allen Dingen als Prognose dahin gehend verstanden werden, ob und in welcher Weise die Belange des Schutzes des Netzes Natura 2000 einem verkehrlichen Bedarf entgegenstehen können und bei der weiteren Planung von Bedeutung sein werden, insbesondere ob bei der weiteren Planung eine Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung unumgänglich sein wird. Insoweit kann als wichtige Information zusätzlich prognostiziert und bei der Entscheidung berücksichtigt werden, ob besondere Probleme, etwa durch das Vorhandensein prioritärer Lebensraumtypen oder prioritärer Arten zu erwarten sind. Daraus kann insgesamt ergänzend abgeschätzt werden, inwieweit die Projektdurchführung möglicherweise mit deutlich erhöhten Kosten für die Vermeidung von Beeinträchtigungen bzw. Sicherung des Netzzusammenhangs von Natura 2000 verbunden sein wird.

Zwischenergebnis

Im Ergebnis der Analyse lässt sich Folgendes festhalten:

- Für eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen des BVWP (Auswirkungen der Summe der im BVWP enthaltenen Projekte) ist eine Neukonzeption notwendig, da dieses Thema im BVWP bisher gar nicht behandelt wird.
- Eine SUP-konforme Ausgestaltung des Umweltbeitrags zum Projektbewertungsverfahren sollte im Grundsatz an die bisherigen Bewertungsbausteine NKV, URE, FFH-VE und FES anknüpfen. Dabei müssen diese eingeführten und bewährten Bewertungsbausteine methodisch weiterentwickelt bzw. ergänzt und enger miteinander verzahnt werden.
- Aus der Sicht der SUP besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die URE 2003 hinsichtlich der verwendeten Kriterien zu vereinfachen. In Bezug auf eine neue Natura 2000-VE sind einer Vereinfachung gegenüber der Vorgehensweise zum BVWP 2003 aufgrund der eindeutigen materiellen Anforderungen der (europäischen) Vorschriften zum Schutz des ökologischen Netzes Natura 2000 allerdings Grenzen gesetzt.
- Die Weiterentwicklung muss neue Entwicklungen in den einzelnen Schutzgütern in Bezug auf Kriterien und Bewertungsschwellen berücksichtigen
- Bei der Weiterentwicklung sollte ein möglichst konkreter Bezug zu Zielen des Umwelt- und Naturschutzes herstellt werden. Für die Konkretisierung anhand von Kriterien bzw. Indikatoren ist der aktuelle Stand (digital) verfügbarer Daten (z. B. neue Daten des BfN zu bundesweit bedeutsamen Lebensraumnetzwerken) zu berücksichtigen.
- Die Ergebnisse der Analysen zu den umweltbezogenen NKV-Kriterien müssen separat dargestellt werden, um den Anforderungen der SUP an eine vollständige und trans-

parente Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen eines Plans gerecht zu werden.

7.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

7.3.1 Überblick über die Methodik zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen in der SUP zum BVWP

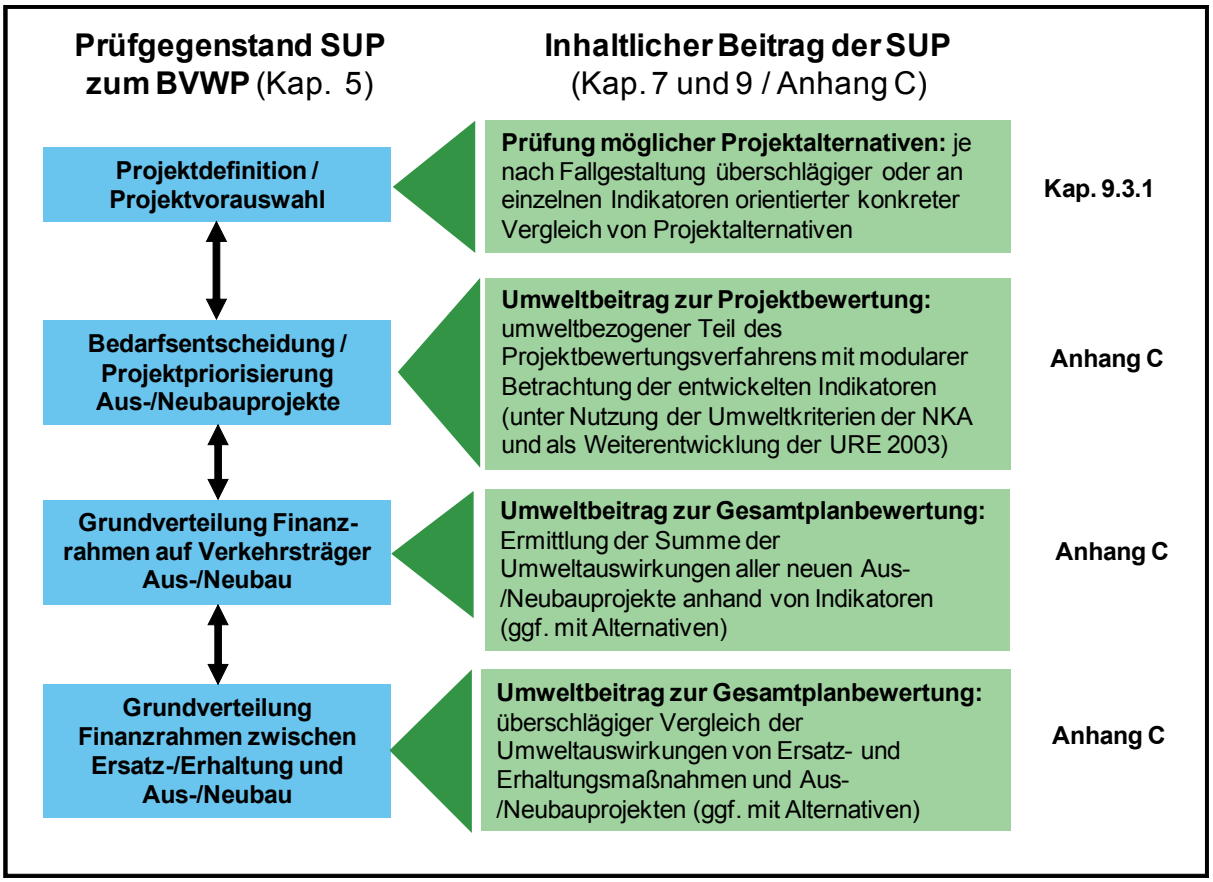
Die SUP umfasst, wie bereits ausgeführt, eine inhaltliche Prüfung der Auswirkungen des Plans oder Programms. Diese Prüfung ist auf der Grundlage der einschlägigen und anwendbaren Vorschriften des materiellen Umweltrechts vorzunehmen. Dabei besteht die Kernaufgabe dieser Prüfung darin, die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dies wird in § 2 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 2 sowie § 14g Abs. 1 und Abs. 3 UVPG ausdrücklich klargestellt.

Die im Folgenden beschriebene Methodik bezieht sich auf diese Kernaufgaben der SUP, d. h. auf die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des BVWP. Dabei sind, wie bereits in Kap. 7.2.2 dargestellt, für den BVWP die **Netz- und die Projektebene** zu unterscheiden. Die SUP umfasst auf der Netzebene die Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen der durch den BVWP insgesamt vorgesehenen Verkehrsinfrastrukturprojekte. Dabei handelt es sich insgesamt um zwei Gruppen von Projekten bzw. Maßnahmenbündeln. Zum einen enthält der BVWP Finanzmittelfestlegungen zu Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen im Bestand und zum anderen enthält der BVWP konkrete neue bzw. auszubauende Verkehrsinfrastrukturprojekte, die im Planfall-Verkehrsnetz enthalten sind. Beide Gruppen zusammen verursachen die Umweltauswirkungen des BVWP insgesamt (Gesamtplanauswirkungen), wobei die Auswirkungen der konkreten Aus- und Neubauprojekte aufgrund ihrer Umweltrelevanz deutlich im Vordergrund der Betrachtung stehen. Diese konkreten Aus- und Neubauprojekte bilden auch den Gegenstand der zweiten Betrachtungsebene für die SUP zum BVWP, nämlich das Projektbewertungsverfahren, das der Entscheidung der Zuordnung der einzelnen Projekte zu einer Bedarfsklasse (vordringlicher, weiterer oder kein Bedarf) dient (siehe dazu ausführlich Kap. 2.3.1.1). Auf dieser konkreten Projektebene wurde bereits im Planaufstellungsprozess zum BVWP 2003 eine Untersuchung zu Umweltauswirkungen umfassend durchgeführt. Daher wird empfohlen, die SUP auch auf den Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren zu erstrecken (siehe im Einzelnen Kap. 5.2.6).

Das vorgeschlagene inhaltliche SUP-Konzept umfasst **beide Betrachtungsebenen –** Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung (Netzebene) und Umweltbeitrag zur Projektbewertung (Projektebene). Da beide Betrachtungsebenen bzw. Prüfschritte unabhängig voneinander durchgeführt werden können, können die nachfolgend dargestellten methodischen Empfehlungen auch unabhängig voneinander umgesetzt werden.

Innerhalb der genannten zwei Betrachtungsebenen – Netz- und Projektebene – existieren verschiedene Entscheidungsstationen im BVWP-Aufstellungsprozess, aus denen sich die notwendigen Prüfgegenstände für die SUP zum BVWP ableiten (siehe dazu ausführlich Kap. 5). Mit der hier vorgeschlagenen Methodik zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des BVWP sollen alle in Kap. 5.3.1 als SUP-relevant identifizierten Prüfgegenstände der SUP zum BVWP berücksichtigt werden. Die nachfolgende Abb. 7-1 zeigt die Zuordnung der Prüfgegenstände zu den sich daraus ergebenden Methodenbausteinen für eine Auswirkungsprognose und –bewertung innerhalb der SUP zum BVWP. Mit der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen als Gesamtplanauswirkungen und im Rahmen des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung ist jeweils auch die Frage einer **SUP-Alternativenprüfung** verbunden. Die verschiedenen Ebenen der Alternativenprüfung in der SUP zum BVWP werden weitergehend in Kap. 9 behandelt. Dort wird auch näher auf Alternativenprüfungen im Rahmen der Projektdefinition für den BVWP eingegangen.

Abb. 7-1: Zuordnung der Prüfgegenstände der SUP zu inhaltlichen Beiträgen der SUP

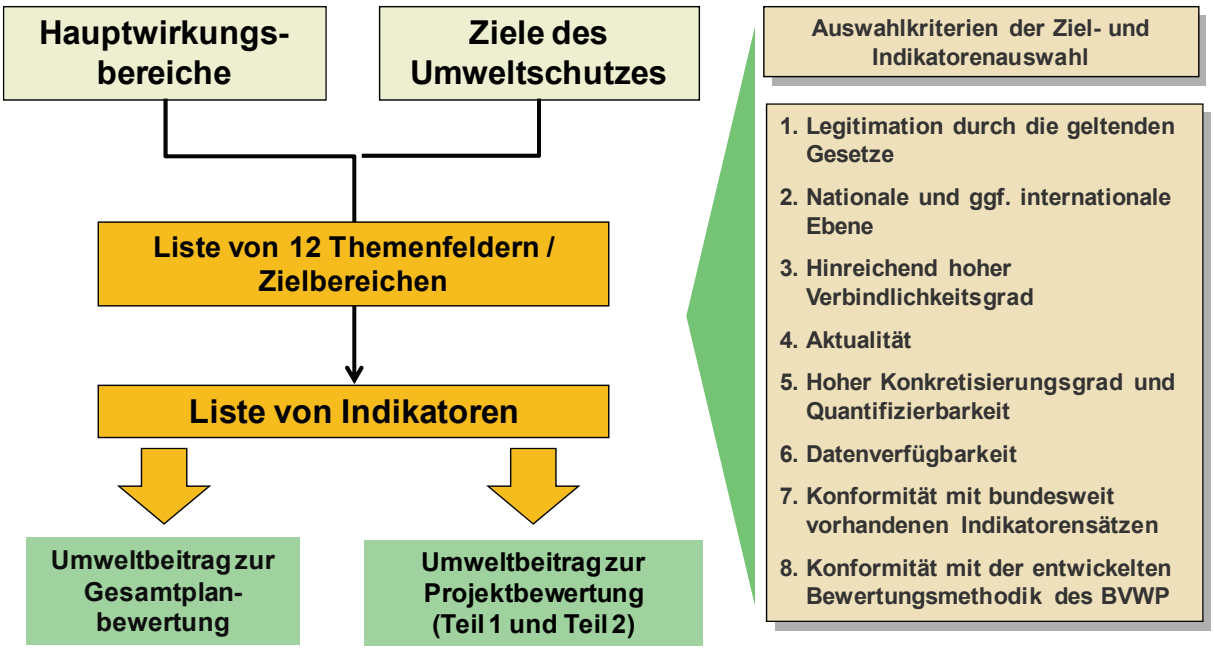


Die Abarbeitung eines SUP-konformen Umweltbeitrags zum Projektbewertungsverfahren kann unter Weiterentwicklung der bereits zum BVWP 2003 angewendeten Methodenbausteine (FES, URE 2003 mit FFH-VE und der auf Umweltkriterien bezogene Teil der NKA) weiterhin modular erfolgen. Dazu ist eine methodische Weiterentwicklung bzw. Neu-

konzeption insbesondere in Bezug auf die URE 2003 erforderlich. Diese Weiterentwicklung folgt dem Grundprinzip, konkrete Auswirkungen auf einzelne Umweltfaktoren in der Sachdimension und in der Wertdimension separat darzustellen und erst in einem zweiten Schritt ein aggregiertes Ergebnis zu den Umweltauswirkungen der einzelnen Projekte zu ermitteln. Die auf Umweltauswirkungen ausgerichteten Bewertungskriterien und -verfahren der Nutzen-Kosten-Analyse können dem gegenüber mit Ausnahme des Kriteriums Lärm außerorts weitgehend unverändert in die SUP integriert werden. Dabei ist aber eine transparente Angabe der Einzelergebnisse je Kriterium auf der Sach- und Wertebene notwendig.[204] Darüber hinaus ist eine engere methodische Verzahnung der Bausteine zu empfehlen, um die von der SUP geforderte gleichmäßige Ermittlung Beschreibung und Bewertung der entscheidungsrelevanten Umweltauswirkungen zu gewährleisten. Für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen ist dem gegenüber ein gänzlich neuer inhaltlicher Methodenbaustein als Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung zu entwickeln (siehe weitergehend Anhang C).

Als Grundlage für das konkrete inhaltliche Prüfprogramm der Umweltbeiträge zur Projektbewertung und zur Gesamtplanbewertung werden zunächst die Haupt-Wirkungsbereiche der mit dem BVWP umfassten Verkehrswegeprojekte und die geltenden Zielen des Umweltschutzes bestimmt (siehe Kap. 7.3.2.1 und Kap. 7.3.2.3). Den daraus abgeleiteten Themenfeldern bzw. Zielbereichen für die SUP werden in einem weiteren Schritt und unter Berücksichtigung weiterer Auswahlkriterien **Indikatoren** zugeordnet. Diese Indikatoren dienen primär einem neuen Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung bzw. Netzbewertung. Sie sollten aus Konsistenzgründen zukünftig aber auch dem Umweltbeitrag zur Projektbewertung zugrunde gelegt werden (siehe Kap. 7.3.2.4 sowie Tab. 7-6). Die gemeinsame Nutzung von Indikatoren für die Einzelprojektbewertung und die Gesamtplanbetrachtung stellt sicher, dass keine Widersprüche zwischen beiden Ebenen auftreten und soweit möglich gemeinsame Datengrundlagen und methodische Ansätze der Sachverhaltsermittlung genutzt werden können. Je nach Anwendungsbereich – Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung oder Umweltbeitrag zur Projektbewertung - ist dabei jeweils eine unterschiedliche Konkretisierung bzw. eine unterschiedliche Mess- und Bewertungsvorschrift erforderlich (siehe Indikator-Kennblätter in Anhang C, Kap. 4). Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf eine Anwendung für die verschiedenen Verkehrsträger. Die Indikatoren werden so ausgestaltet, dass möglichst präzise ermittelt werden kann, welche zusätzlichen positiven oder negativen Umweltauswirkungen aus den im BVWP enthaltenen Projekten resultieren. Aussagen zum Gesamtzustand der Umwelt im Planfall sind unter zusätzlicher Berücksichtigung der im Umweltbericht vorzunehmenden Darstellung des Umweltzustands möglich.

[204] Analog zu den Ausführungen in Nr. 0.6.1.3 der UVPVwV kann davon ausgegangen werden, dass formalisierte und monetarisierende Bewertungsverfahren wie die NKA grundsätzlich für eine SUP genutzt werden können.



Tab. 7-6: Schematische Darstellung der Ableitung SUP-relevanter Indikatoren für den BVWP

Die Frage, welche **Neu- und Ausbauprojekte** in das Projektbewertungsverfahren und damit in den entsprechenden Umweltbeitrag sowie in die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen eingestellt werden, ist aus der Sicht der SUP gegenüber dem Vorgehen zum BVWP 2003 neu zu definieren. Dabei ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Projekten, die bisher der Gruppe der sog. laufenden bzw. fest disponierten Vorhaben zugeordnet wurden, zukünftig aus SUP-Sicht zumindest im Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren und zur Gesamtplanbewertung zu berücksichtigen sind (siehe im Einzelnen Kap. 5.2.6.2 und 5.3.1).

Im Folgenden Kap. 7.3.2 werden die zur Bestimmung der wesentlichen Inhalte der inhaltlichen Umweltprüfung vorgeschlagenen Ziele und Indikatoren des Umweltschutzes hergeleitet. Daran anknüpfend erfolgen in **Anhang C** weitergehende Erläuterungen und Konkretisierungen zum inhaltlichen Methodenvorschlag für eine SUP zum BVWP 20XX. Weitergehende Ausführungen zur Dokumentation der Ergebnisse in einem Umweltbericht enthält Kap. 10.

7.3.2 Vorschlag zur Auswahl geeigneter Ziele und Indikatoren

Die in diesem Kapitel vorgenommene Ziel- und Indikatorenauswahl bezieht sich auf die Netz- und die Projektebene, soweit nicht explizit eine Beschränkung auf eine der beiden Ebenen vorgenommen wird.

7.3.2.1 Haupt-Wirkungsbereiche des BVWP als Ausgangspunkt für die Ziel- und Indikatorenauswahl

Wie in Kap. 7.1.2 dargestellt, muss die SUP die wesentlichen Haupt-Umweltauswirkungen der im Bundesverkehrswegeplan hinsichtlich ihres Bedarfs festgelegten Verkehrswegebaumaßnahmen (Straße, Schiene, Wasserstraße) einbeziehen. Dabei sind alle wesentlich betroffenen Schutzgüter des UVPG zu berücksichtigen. Schutzgüter und Ziele, die durch Verkehrswegebaumaßnahmen gar nicht betroffen sind, scheiden von vornherein aus.

Es sind auch nur solche Umweltauswirkungen einzubeziehen, die entsprechend der übergeordneten bundesweiten Planungsebene für die mit dem Bundesverkehrswegeplan getroffenen Entscheidungen (siehe dazu Kap. 7.1.2) entscheidungserheblich sein können. Dies sind vor allem solche Umweltauswirkungen,

- die im relevanten umweltpolitischen Kontext eine bedeutsame Rolle spielen (z. B. Klimaschutz) und
- die die Aufnahme eines Projektes bzw. Projektbündels in den Bundesverkehrswegeplan **rechtlich** in Frage stellen können, einschließlich solcher, die die Zulassungsfähigkeit und Realisierung offensichtlich ausschließen (z. B. ersichtlich nicht rechtfertigungsfähige Eingriffe in bundes- oder landesweit bedeutsame Schutzgebiete bzw. Umweltqualitäten).

Lokale, Einzelprojekte betreffende Umweltauswirkungen können in der SUP zum BVWP nur soweit eine Rolle spielen, wie diese für die Prioritätenreihung der Projekte untereinander von entscheidungserheblicher Bedeutung sind. Auch insoweit sind die genannten Kriterien und Grundsätze des § 14f Abs. 2 und Abs. 3 UVPG zur Festlegung und Abgrenzung des Untersuchungsrahmens zu beachten.

Die Prüfung von Umweltauswirkungen im Rahmen einer SUP kann innerhalb von mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozessen gemäß § 14f Abs. 3 UVPG auf nachfolgende Planungsebenen mit UVP schwerpunktmäßig verlagert (**abgeschichtet**) werden. In Bezug auf den Bundesverkehrswegeplan kommen insoweit Linienbestimmung, Raumordnungsverfahren oder das Projektzulassungsverfahren in Betracht. Dies gilt für solche Umweltauswirkungen bzw. Teile davon, die aufgrund ihrer Art und der dazu erforderlichen Detailliertheit der Prüfung auf den nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsebenen besser geprüft werden können. Betroffen sind vor allem solche Umweltauswirkungen,

- die stark von der konkreten Trassenführung abhängen (v. a. bei kleinräumig ausgeprägten Schutzgütern, z. B. Streusiedlungen, kleinräumige Biotopstrukturen oder kleinräumige Denkmalbereiche),
- die vorhabensspezifische Detailfragen der Zulassungsfähigkeit und der Verhältnismäßigkeit eines konkreten Verkehrsprojektes betreffen (z. B. Eingriffe in lediglich lokal bedeutsame Umweltqualitäten) sowie

- Umweltauswirkungen, soweit sie die konkrete Festlegung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen oder Kompensationsmaßnahmen auf den nachfolgenden Planungs- bzw. Zulassungsebenen erfordern (z. B. Gewässerquerungen; ausgleichbare Eingriffe in Biotopstrukturen).

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die **Haupt-Wirkungsbereiche** von Verkehrswegebaumaßnahmen:

Schutzgut	Wirkfaktor: Flächeninanspruchnahme	Zerschneidung/ inkl. visuelle Wirkung	Lärm	Schadstoffe	Klimarelevante Gase	Ressourcen- und Energieverbrauch	Gewässerausbau
Mensch / menschliche Gesundheit (besiedelter Bereich)	(X)	(X)	X	X			
Tiere / Pflanzen / Biologische Vielfalt (terrestrisch)	X	X	(X)	X			
Boden	X			(X)			
Wasser	(X)	X		(X)			X
Klima - lokal	(X)	(X)					
Klima - global					X		
Landschaft / Erholung (Freiraum)	(X)	X	X				
Kultur-/Sachgüter	(X)	X		(X)		(X)	

x Im BVWP bedeutender Wirkungsbereich
(x) Verkehrlich relevanter, jedoch abzuschichtender Wirkungsbereich

Tab. 7-7: Haupt-Wirkungsbereiche der BVWP nach Wirkfaktoren und Schutzgütern

Das Thema **Unfälle und Verkehrssicherheit** wird nicht als SUP-relevantes Thema eingestuft, da es sich nicht um einen Umwelteffekt im eigentlichen Sinne handelt (siehe weitergehend Kap. 7.1.2).

Der Wirkfaktor Gewässerausbau spielt auf der Ebene BVWP vor allem bei Wasserstraßenvorhaben eine bedeutende Rolle. Dabei sind in der Matrix Auswirkungen durch den Gewässerausbau auf die Gewässerbiozönosen und gewässerbeeinflusste Böden und Biotope im Nahbereich des Gewässers auch dem Schutzgut Wasser zugeordnet. Auswirkungen von Wasserstraßenvorhaben auf terrestrische Systeme können ergänzend mit den anderen Wirkfaktoren abgebildet werden.

Aus der dargestellten Wirkungsmatrix ergeben sich für ein Ziel- und Indikatorensystem zur SUP für den BVWP folgende Themenfelder bzw. Zielbereiche:

Tab. 7-8: Katalog der für die SUP zum BVWP relevanten Themenfelder / Zielbereiche

Schutzgut	Themenfeld /Zielbereich		Verkehrsträger		
			Straße	Schiene	Wasser
Mensch / menschliche Gesundheit	1	Mensch - Lärmbelastung im besiedelten Bereich	X	X	*)
	2	Mensch - Schadstoffbelastung im besiedelten Bereich	X	X	**)
Tiere/Pflanzen/ Biologische Vielfalt (terrestrisch)	3	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - Inanspruchnahme von Lebensräumen (einschl. indirekter Randeffekte: Zerschneidung / Verlärmung / Schadstoffeinträge)	X	X	X
	4	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - (Großräumige) Zerschneidung von Lebensräumen	X	X	X
	5	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - überregionale Schadstoffbelastung	X	X	X
Boden	6	Boden - Flächeninanspruchnahme	X	X	X
Wasser	7	Wasser - Änderung von Gewässerabschnitten durch Gewässerausbau (Qualität/Quantität/Ökologie)	X	X	X
	8	Wasser - Querung von schutzwürdigen Flächen	(X)	(X)	X
Klima/Luft	9	Globales Klima - Emission von Treibhausgasen	X	X	X
Landschaft/ Erholung	10	Landschaft/Erholung - Zerschneidung und visuelle Überformung der Landschaft	X	X	X
	11	Landschaft/Erholung - Verlärmung von Ruheräumen	X	X	*)
Kulturgüter	12	Kulturgüter - Inanspruchnahme und Visuelle Überformung	X	X	X

*) In der NKA zum BVWP 2003 wurden Lärmimmissionen infolge des Ausbaus von Bundeswasserstraßen nicht weiter betrachtet, da sich herausgestellt hat, dass die Unterschiede zwischen Plan- und Prognosenullfall bei allen betrachteten Projekten vernachlässigbar waren.

**) In der NKA zum BVWP 2003 werden Luftschadstoffimmissionen durch den Ausbau von Bundeswasserstraßen nicht in Bezug auf lokale Wirkungen betrachtet, da davon ausgegangen wird, dass die Wirkungen aufgrund des großen Abstandes zwischen Bebauung und fahrendem Binnenschiff vernachlässigbar sind.

(X) nur im Ausnahmefall relevant

7.3.2.2 Kriterien für die konkrete Ziel- und Indikatorenauswahl für die SUP zum Bundesverkehrswegeplan

Insgesamt existiert eine sehr große Anzahl möglicher Quellen, in denen grundsätzlich verwendbare Ziele des Umwelt- und Naturschutzes enthalten sind. Um eine für die SUP handhabbare Auswahl von geltenden Zielen des Umweltschutzes vorzunehmen, ist gemäß § 14f UVPG eine Eingrenzung anhand weiterer fachlicher und pragmatischer Kriterien notwendig. Dabei sind in Übereinstimmung mit der SUP-RL insbesondere Inhalt- und Detaillierungsgrad des Plans, seine Stellung im Entscheidungsprozess sowie der Grundsatz der Vermeidung von Mehrfachprüfungen zu berücksichtigen.

Die Zielauswahl muss sich in erster Linie an den Haupt-Wirkungsbereichen des BVWP ausrichten (siehe dazu Kap. 7.3.2.1). Darüber hinaus lassen sich für die Zielauswahl zur SUP für den BVWP folgende Regeln aufstellen:

1) Legitimation durch die geltenden Gesetze

Die ausgewählten Ziele müssen, um auch für die SUP-Bewertung zugrunde gelegt werden zu können, insbesondere durch die geltenden Gesetze abgedeckt sein. Alle Ziele müssen eine vorsorgeorientierte Konkretisierung der gesetzlich verankerten Umweltanforderungen darstellen.

2) Nationale und ggf. internationale Ebene

Angesichts der bundesweiten Geltung des Bundesverkehrswegeplans sind primär Ziele auf nationaler oder – wenn keine nationalen Ziele verfügbar sind – auf internationaler Ebene zu berücksichtigen.

3) Hinreichend hoher Verbindlichkeitsgrad

Die Ziele sollten für die Bundesverkehrswegeplanung einen hinreichend hohen Verbindlichkeitsgrad haben. Dies trifft vor allem für gesetzliche Ziele und für politische Ziele, die von der Bundesregierung beschlossen werden, zu.

Somit sind auch politische Programme der Bundesregierung nur insoweit einzubeziehen, als sie ressortabgestimmt von der Bundesregierung verabschiedet wurden (z. B. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt oder die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie). Nicht zwingend zu berücksichtigen sind bspw. die Leitlinien zur Nachhaltigen Mobilität des BMU 2003.

4) Aktualität

Die Ziele sollten möglichst aktuell sein, um dem aktuellen fachbezogenen Erkenntnisstand und der aktuellen umweltpolitischen Schwerpunktsetzung gerecht zu werden. Dieses Kriterium ist insbesondere auf politische Programme anwendbar, da solche Programme nicht förmlich außer Kraft treten, häufig jedoch nach einer gewissen Zeit in Ihren Ziel- und Schwerpunktsetzungen überholt sind.

5) Hoher Konkretisierungsgrad und Quantifizierbarkeit

Die Ziele sollten so ausgewählt werden, dass der Grad der Zielerfüllung bzw. des Zielkonfliktes in Bezug auf eine Durchführung des Bundesverkehrswegeplans möglichst konkret beschreibbar und soweit möglich quantifizierbar ist.

Damit scheiden bspw. einige Zustandsindikatoren aus, die zwar bundesweit erhoben werden, bei denen aber der Einfluss des Verkehrs kaum darstellbar ist (z. B. Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt des Bundesamtes für Naturschutz: Der Einfluss des Bundesverkehrswegenetzes auf den bundesweiten Bestandstrend von 51 Brutvogelarten, aus dem der Nachhaltigkeitsindikator abgeleitet wird, ist nicht konkret zu erfassen).

6) Datenverfügbarkeit

Die Ziele müssen so ausgewählt werden, dass die Zielerfüllung bundesweit durch einheitliche Daten beschreibbar ist. Umweltbezogene Datensätze, die nur in einzelnen Ländern verfügbar sind (bspw. bestimmte landesplanerische Schutzkategorien, Schutzwürdige Böden, die nach landesspezifischen Kriterien definiert sind usw.), können für den BVWP nicht ohne Weiteres verwertet werden, da eine Vergleichbarkeit mit den Verkehrswegebaumaßnahmen aus anderen Ländern ohne diese Daten nur mit einem hohen Aufwand hergestellt werden kann.

7) Konformität mit bundesweit vorhandenen Indikatorensätzen

Die Umwelt wird in Deutschland seit einigen Jahren bundesweit durch spezifische Umweltindikatoren bzw. Nachhaltigkeitsindikatoren beobachtet. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Indikatoren der Indikatoren- bzw. Fortschrittsberichte zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland des Statistischen Bundesamtes (NHS)
- Kernindikatoren für Bund und Länder der Umweltministerkonferenz (UMK-Kernindikatoren bzw. Länderinitiative Kernindikatoren) (Anzahl: 24)[205]
- Kernindikatorensystem (KIS) des Umweltbundesamtes (UBA-KIS) (Anzahl: über 50)

[205] Die 24 Indikatoren wurden auf der 62. Sitzung der Umweltministerkonferenz am 06. und 07. Mai 2004 in Bad Wildungen als TOP 6 beschlossen. Seitdem findet eine regelmäßige Berichterstattung zur Anwendung der Indikatoren in den Ländern statt.

- Indikatorensystem der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt der Bundesregierung.

Soweit sich mit diesen Indikatoren die konkreten Haupt-Umweltauswirkungen von Verkehrswegebaumaßnahmen des Bundesverkehrswegenetzes beschreiben lassen, sollten sich die ausgewählten Umweltziele auf diese Indikatoren beziehen.

8) Konformität mit der entwickelten Bewertungsmethodik des BVWP

Wie bereits in Kap. 7.3.1 dargestellt, sollte die SUP an die vorhandenen bzw. weiterentwickelten umweltbezogenen Bewertungsbausteine des BVWP (URE, FES, FFH-VE, NKA) anknüpfen. Daher wurde bei der konkreten Ziel- und Indikatorenauswahl geprüft, ob in den Bewertungsbausteinen vorhandene Ansätze verwendet werden können. Damit soll gleichzeitig gewährleistet werden, dass die SUP gegenüber den Einzelbausteinen des Projektbewertungsverfahrens keine Widersprüche erzeugt. Soweit bspw. in der NKA begründete Lärm- und Schadstoffbewertungsverfahren angewendet werden, sollen diese Verfahren auch in der SUP genutzt werden. Werden diese Verfahren für die NKA weiterentwickelt, ist diese Weiterentwicklung auch in der SUP zu berücksichtigen.

7.3.2.3 Konkreter Zielkatalog für die SUP zum BVWP

Im Ergebnis der Anwendung der Regeln zur Auswahl der Ziele für die SUP zum Bundesverkehrswegeplan aus Kap. 7.3.2.1 wird eine überschaubare Anzahl an zu betrachtenden Themenfeldern bzw. Zielbereichen mit entsprechenden Indikatoren für die SUP angestrebt.

Die folgende Tabelle zeigt ausgehend von den in Kap. 7.3.2.1, Unterüberschrift „Hauptwirkungsbereiche des BVWP“ dargestellten Themenfeldern/Zielbereichen die zugeordneten Ziele des Umwelt- und Naturschutzes. Dabei wurden insbesondere gesetzliche Ziele (Bundesebene sowie im Einzelfall europäische Ebene) sowie Ziele aktueller, bundesweit gültiger politischer Programme (z. B. Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt) berücksichtigt.

Die ausgewählten Themenfelder bzw. Zielbereiche finden sich auch wieder in den „zentralen verkehrspolitischen und gesellschaftlichen Ziele“, denen sich der BVWP 2003 selbst verschrieben hat. Dabei sind vor allem die folgenden beiden Umweltziele von Bedeutung (BVWP 2003, S. 8/9):

- Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbaren Ressourcen,
- Reduktion der Emissionen von Lärm, Schadstoffen und Klimagasen (vor allem CO_2).

Im Zuge des Beteiligungsprozesses im Forschungsbegleitkreis wurden vom Umweltbundesamt ergänzende Hinweise zur Berücksichtigung bestimmter Ziele gegeben. Diese sind in der Tabelle in kursiver Schrift gekennzeichnet. Eine nähere Operationalisierung der Ziele zum Zwecke der konkreten Bewertung in der SUP zum BVWP wird indikatorspezifisch in Anhang C vorgenommen.

Tab. 7-9: Ziele des Umweltschutzes für den BVWP (ergänzende Zielvorschläge des UBA: *kursiv*)

Themenfeld / Zielbereich		**Ziele des Umweltschutzes**	
1	Mensch – Lärmbelastung im besiedelten Bereich	1.1	Schutz des Menschen und Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen (§ 1 BImSchG)
		1.2	Bei raumbedeutsamen Planungen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete und auf öffentlich genutzte Gebäude so weit wie möglich vermieden werden (§ 50 BImSchG)
		1.3	*Um die Anzahl von Personen, die regelmäßig erheblichem Lärm ausgesetzt sind, deutlich zu verringern, sollten sowohl Maßnahmen zur Lärmminderung des Luftverkehrs, der Lärmsanierung von Straßen und Schienen und der Lärmbekämpfung an der Quelle durchgeführt werden (Nachhalt-Strat)*
		1.4	*Fachliche Zielwerte auf der Grundlage der Lärmwirkungsforschung (alle Angaben als Mittelungspegel für den Außenwohnbereich):* *Zur Vermeidung gesundheitlicher Risiken sollten 65/55 dB(A) tags/nachts nicht überschritten werden (Minimalziel für 2010 gemäß SRU 1999)* *Ziel der WHO für das Jahr 2030 ist die Senkung der Belastungen auf 55/45 dB(A) tags/nachts zur Vermeidung erheblicher Belästigungen (Angaben nach UBA, vgl. WHO 1999)* *Anm.: Die WHO-Ziele für 2030 entsprechen den auch vom SRU 1999 formulierten langfristigen Vorsorgezielen zum Schutz vor erheblichen Belästigungen.*
2	Mensch – Schadstoffbelastung im besiedelten Bereich	2.1	Schutz des Menschen und Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen (§ 1 BImSchG)
		2.2	Bei raumbedeutsamen Planungen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete und auf öffentlich genutzte Gebäude so weit wie möglich vermieden werden (§ 50 BImSchG)
		2.3	*Die 22. BImSchV enthält immissionsbezogene Grenzwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit u.a. für das besonders verkehrsrelevante Stickstoffdioxid (NO_2) und für Feinstaub (PM 10). Mit der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa werden diese Grenzwerte betätigt und es werden zusätzliche Zielwerte für PM 2,5 eingeführt.*
3	Tiere/Pflanzen / Biologische Vielfalt – Flächige Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Lebensräumen	3.1	Natur und Landschaft – dies umfasst die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert der Landschaft – sind aufgrund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für künftige Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen. Der Schutz umfasst auch Pflege, Entwicklung und soweit erforderlich Wiederherstellung (§ 1

Themenfeld / Zielbereich		Ziele des Umweltschutzes	
			Abs. 1 BNatSchG).
		3.2	Zur dauerhaften Sicherung der biologischen Vielfalt sind entsprechend dem jeweiligen Gefährdungsgrad insbesondere 1. lebensfähige Populationen wild lebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten zu erhalten und der Austausch zwischen den Populationen sowie Wanderungen und Wiederbesiedelungen zu ermöglichen, 2. Gefährdungen von natürlich vorkommenden Ökosystemen, Biotopen und Arten entgegenzuwirken, 3. Lebensgemeinschaften und Biotope mit ihren strukturellen und geografischen Eigenheiten in einer repräsentativen Verteilung zu erhalten; bestimmte Landschaftsteile sollen der natürlichen Dynamik überlassen bleiben (§ 1 Abs. 2 BNatSchG).
		3.3	Verkehrswege sollen landschaftsgerecht geführt, gestaltet und so gebündelt werden, dass die Zerschneidung und die Inanspruchnahme der Landschaft sowie Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG)
		3.4	Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich … sind zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen (§ 1 Abs. 6 BNatSchG)
		3.5	Vom Verkehr ausgehende Beeinträchtigungen z. B. durch Schadstoffe, Lärm und Licht werden weiter kontinuierlich reduziert (bezogen auf Immissionen 2005) (Biodiv-Strat)
		3.6	Gestaltung von Bundesverkehrswegeplan und Verkehrswegekonzepten, sodass erhebliche Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt vermieden werden (Biodiv-Strat)
			Anm.: das BNatSchG enthält weitergehende konkrete Schutzvorschriften zu einzelnen Schutzgebietstypen (Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete usw.)
4	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - Zerschneidung von Lebensräumen	4.1	Verkehrswege … sollen landschaftsgerecht geführt, gestaltet und so gebündelt werden, dass die Zerschneidung und die Inanspruchnahme der Landschaft sowie Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG)
		4.2	Großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG)
		4.3	Neue Verkehrswege (v. a. Straße, Wasserstraße, Schiene) weisen eine ausreichende ökologische Durchlässigkeit auf (z. B. Fischtreppen in Fließgewässern, Grünbrücken an Verkehrswegen) (Biodiv-Strat)
		4.4	Bis 2020 gehen von den bestehenden Verkehrswegen in der Regel keine erheblichen Beeinträchtigungen des Biotopverbundsystems mehr aus. Die ökologische Durch-

Themenfeld / Zielbereich		Ziele des Umweltschutzes	
			lässigkeit von zerschnittenen Räumen ist erreicht (Biodiv-Strat)
5	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt – überregionale Schadstoffbelastung	5.1	Schutz von Tieren und Pflanzen und Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen (§ 1 BImSchG)
		5.2	Vom Verkehr ausgehende Beeinträchtigungen z. B. durch Schadstoffe, Lärm und Licht werden weiter kontinuierlich reduziert (bezogen auf Immissionen 2005) (Biodiv-Strat).
		5.3	Die Emissionen von SO_2, NO_X, NMVOC und NH_3 werden bis zum 31.12.2010 auf bestimmte Höchstmengen begrenzt (§ 7 der 33. BImSchV zur Umsetzung der NEC-Richtlinie 2001/81/EG) Anm.: Die EU wird eine Fortschreibung der NEC-Richtlinie bis zum Jahr 2020 vorschlagen. Neben neuen nationalen Emissionsobergrenzen für die bisher geregelten Stoffe wird erwogen, auch für Feinstaub (PM2,5) nationale Emissionsobergrenzen festzulegen.[206]
6	Boden - Flächeninanspruchnahme	6.1	Böden sind so zu erhalten, dass sie ihre Funktionen im Naturhaushalt erfüllen können (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG)
		6.2	Reduzierung der Flächeninanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche in der BRD auf 30 ha/d bis 2020 (Nachhalt-Strat / Biodiv-Strat) Anm.: Nach UBA 2003, S. 35: Anteil Neu- und Ausbau Bundesfernstraßen etwa 2 %, andere Verkehrsträger 0,5 % (Bahnflächen -0,1 %) am Flächenverbrauch 1997-2001)
7	Wasser - Änderung von Gewässerabschnitten durch Gewässerausbau (Qualität/Quantität/Ökologie)	7.1	bei Gewässerausbau: Gewässer sind so auszubauen, dass natürliche Rückhalteflächen erhalten bleiben, das natürliche Abflussverhalten nicht wesentlich verändert wird, naturraumtypische Lebensgemeinschaften bewahrt und sonstige nachteilige Veränderungen des Zustands des Gewässers vermieden oder, soweit dies nicht möglich ist, ausgeglichen werden (§ 67 Abs. 1 WHG).
		7.2	Ein Gewässerausbau darf nur planfestgestellt bzw. genehmigt werden, wenn eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine erhebliche und dauerhafte, nicht ausgleichbare Erhöhung der Hochwasserrisiken oder eine Zerstörung natürlicher Rückhalteflächen, vor allem in Auwäldern, nicht zu erwarten ist … (§ 68 Abs. 3 WHG)
		7.3	Meeres- und Binnengewässer sind vor Beeinträchtigungen zu bewahren und ihre natürliche Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik ist zu erhalten; dies gilt insbesondere für natürliche und naturnahe Gewässer einschließlich ihrer Ufer, Auen und sonstigen Rückhalteflächen (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG).

[206] Siehe: http://www.umweltbundesamt.de/luft/reinhaltestrategien/nec.htm (Stand: 01.12.2008).

Themenfeld / Zielbereich		Ziele des Umweltschutzes	
8	Wasser - Querung von schutzwürdigen Flächen	8.1	Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 WHG sind in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten (§ 77 WHG)
		8.2	In Wasserschutzgebieten können bestimmte Handlungen verboten oder für nur beschränkt zulässig erklärt werden und die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken können zur Duldung bestimmter Maßnahmen verpflichtet werden. (§ 52 Abs. 1 WHG)
		8.3	Gewässer, Auen und sonstige Rückhalteflächen sind insbesondere bei natürlichen und naturnahen Gewässern vor Beeinträchtigungen zu bewahren (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG)
9	Globales Klima – Emission von Treibhausgasen	9.1	Schutz der Atmosphäre und Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen (§ 1 BImSchG)
		9.2	Mittel- und langfristige Klimaschutzziele der Bundesregierung: Reduzierung der Emission von Treibhausgasen gegenüber 1990 um 40 % bis 2020 und um 60-80 % bis 2050 (Klimaprog) Der Verkehr muss einen angemessenen Beitrag zu dem Ziel leisten, die Emissionen der sechs Treibhausgase gemäß Kyoto-Protokolls zu senken (Nachhalt-Strat) Anm.: Aus dem Verkehrssektor ist v. a. CO_2, untergeordnet CH_4 relevant. Anm.: Im Klimaschutzprogramm 2005 werden konkrete Maßnahmen im Verkehrssektor genannte, die Verkehrswegeplanung wird dabei nicht genannt. Anm.: Integriertes Energie- und Klimaschutzprogramm 2007/2008 bestätigt das 40 %-Ziel und sieht ein aktualisiertes Maßnahmenpaket vor, ohne die Verkehrswegeplanung zu nennen. Anm.: Langfristziel der Bundesregierung: Reduktion CO_2 um 60-80 % bis 2050 dient dazu, gemäß 6. Umweltaktionsplan der EU die Erderwärmung auf 2 Grad ggüb. der vorindustriellen Zeit zu begrenzen
10	Landschaft/Erholung - Zerschneidung und visuelle Überformung der Landschaft	10.1	Natur und Landschaft – dies umfasst die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert der Landschaft – sind aufgrund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für künftige Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen. Der Schutz umfasst auch Pflege, Entwicklung und soweit erforderlich Wiederherstellung (§ 1 Abs. 1 BNatSchG).
		10.2	Zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft sind insbesondere … 2. zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich zu schützen und zugänglich zu machen (§ 1 Abs. 4 BNatSchG).
		10.3	Verkehrswege … sollen landschaftsgerecht geführt, gestaltet und so gebündelt werden, dass die Zerschneidung

Themenfeld / Zielbereich		Ziele des Umweltschutzes	
			und die Inanspruchnahme der Landschaft sowie Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG)
		10.4	Großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG)
		10.5	Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich … sind zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen (§ 1 Abs. 6 BNatSchG)
		10.6	Der derzeitige Anteil der unzerschnittenen verkehrsarmen Räume größer und gleich 100 km^2 (UZVR) bleibt erhalten (Biodiv-Strat)
11	Landschaft/Erholung - Verlärmung von Ruheräumen	11.1	Bei raumbedeutsamen Planungen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf Freizeitgebiete so weit wie möglich vermieden werden (§ 50 BImSchG)
		11.2	*Ruhige Gebiete sind gegen eine Zunahme von Lärm zu schützen (§ 47d Abs. 2 BImSchG).* *Anm.: Die Vorschrift bezieht sich primär auf die Inhalte von Lärmaktionsplänen. Das Ziel, ruhige Gebiete zu schützen, entstammt der Umgebungslärmrichtlinie.*
12	Kulturgüter – Visuelle Überformung (Flächeninanspruchnahme)	12.1	Zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft sind insbesondere 1. Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren … (§ 1 Abs. 4 BNatSchG).

Biodiv-Strat	BMU 2007: Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt
Klimaprog	Bundesregierung 2005: Nationales Klimaschutzprogramm
Nachhalt-Strat	Bundesregierung 2002: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung)
UBA 2003	UBA-Texte 90/03: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr.

Am 15. März 2010 wurde vom Europäischen Rat „Umwelt“ neue Schlussfolgerungen zum Thema „Biologische Vielfalt: Die Zeit nach 2010 - EU-interne und globale Fern- und Zwischenziele und internationale ABS-Regelung“ gezogen. Darin werden folgende Kernziele für die Biologische Vielfalt in der EU formuliert:

1) Fernziel: Im Jahr 2050 soll ein „*Zustand erreicht*“ sein, „*dass die biologische Vielfalt in der Europäischen Union und die mit ihr verbundenen Ökosystemleistungen … geschützt, wertgeschätzt und angemessen wiederhergestellt sind …*“

2) Zwischenziel: „*Der Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemleistungen in der EU [wird] bis 2020 zum Stillstand gebracht und die bio-*

logische Vielfalt sowie die Ökosystemleistungen [werden] *so weit wie möglich wiederhergestellt ...“*

Es ist davon auszugehen, dass mit den in der Tabelle genannten konkreten gesetzlichen und auf Bundesebene vereinbarten Ziele die dargestellten aktuellen EU-Biodiversitätsziele inhaltlich abgedeckt werden.

Zu den ergänzenden Vorschlägen des Umweltbundesamtes, die in der Tabelle aufgeführt sind, sind folgende ergänzende Anmerkungen zu machen:

Ziel 1.4: Lärm-Zielwerte zum Schutz der Bevölkerung

Nach der bisherigen Methodik im Projektbewertungsverfahren zum BVWP werden Auswirkungen durch Lärmimmissionen im besiedelten Bereich anhand der Veränderungen der Lärmimmissionen entlang des jeweils durch ein Neu- oder Ausbauprojekt betroffenen Verkehrsnetzes ermittelt (Kriterium NU1 in der Nutzen-Kosten-Analyse). Dabei werden Veränderungen ab einem Lärmaußenpegel von 37 dB(A) (nachts) erfasst. Dieser Ausgangspegel entstammt der empirischen Erkenntnis, dass es für Geräuschminderungen unterhalb von 37 dB(A) nachts keine Zahlungsbereitschaften mehr gibt. Die Anwendung dieses Pegels wird auch vom UBA mitgetragen. Die Betrachtung der jeweiligen Veränderungen ab dem sehr niedrigen Pegel von 37 dB(A) hat den Vorteil, dass man die Veränderungen sehr weitgehend erfasst. Würde man alternativ dazu die in der obigen Tabelle unter Punkt 1.4 genannten Zielwerte (z. B. 45 dB(A) nachts) für die Bewertung heranziehen, so würde man nur solche Veränderungen erfassen, die eine erstmalige Überschreitung oder Unterschreitung des Zielwertes bewirken.

Ziel 2.3: Immissionsbezogene Ziel- und Grenzwerte für Luftschadstoffe

Nach der bisherigen Methodik im Projektbewertungsverfahren zum BVWP werden Auswirkungen durch Luftschadstoffimmissionen auf die menschliche Gesundheit anhand der Veränderungen der Immissionen bestimmter Schadstoffe in der Luft entlang des jeweils durch ein Neu- oder Ausbauprojekt betroffenen Verkehrsnetzes ermittelt (Kriterium NU2 in der Nutzen-Kosten-Analyse). Dabei werden Veränderungen unabhängig vom Gesamtimmissionsniveau und damit auch unabhängig von bestimmten Grenz- oder Zielwerten erfasst. Die alternative Anwendung eines Grenz- oder Zielwertes für die Bewertung ist demgegenüber problematisch, da man für eine solche Betrachtung – beispielsweise für Feinstaub – eine deutschlandweite Immissionsprognose der Hintergrundbelastung benötigt. Eine solche Immissionsprognose liegt aber derzeit nicht vor und ist im Rahmen einer SUP zum BVWP auch nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erstellen.

Ziel 11.2: Ruhige Gebiete

Die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Umgebungslärmrichtlinie) definiert sog. ruhige Gebiete, die gegen Lärmzunahmen zu schützen sind. Eine bundesweit ein-

heitliche Definition dieser Gebiete anhand bestimmter Lärmzielwerte liegt allerdings bisher nicht vor. Auch im Rahmen der Erstellung von LAI-Hinweisen zur Lärmaktionsplanung (LAI 2007) gelang keine einheitliche Festlegung von Schwellenwerten zur Definition der ruhigen Gebiete. Eine Definition niedriger Lärmschwellen ist bisher auch daran gescheitert, dass auch innerstädtische Grünflächen, die zur Naherholung genutzt werden, obwohl sie vergleichsweise stark verlärmt sind, unter den Schutz ruhiger Gebiete gestellt werden sollen. Somit ist in Deutschland bisher jede lärmkartierungspflichtige Stelle eigenverantwortlich für die Festlegung entsprechender Schwellenwerte oder Kriterien zur Abgrenzung von ruhigen Gebieten zuständig (SRU 2008).

Gemäß LAI 2007 können ruhige Gebiete bebaute und unbebaute Gebiete sein. Im Rahmen der hier für die SUP zum BVWP erarbeiteten Zielbereiche soll die Betrachtung der ruhigen Gebiete aber auf die Perspektive der ruhigen Erholung im Freiraum beschränkt werden. Dabei spielt ausschließlich ein Tages-Lärmpegel eine Rolle.

In der Fachdiskussion stehen verschiedene Lärmschwellenwerte, die zur Abgrenzung von ruhigen Gebieten herangezogen werden können:

- Das Landesumweltamt NRW hat 2003 auf Grundlage des Screenings der Lärmbelastung in NRW Gebiete mit mehr als 10 km² Fläche und Mittelungspegeln des Gesamtgeräuschs von Straßen-, Schienen-, Flugverkehr sowie Gewerbe und Industrie unter 40 dB(A) (tags/nachts) ermittelt, um Hinweise auf ruhige Gebiete zu erhalten (LAI 2007). Für eine Anwendung im Rahmen der Integrierten Gesamtverkehrsplanung NRW (IGVP) wurde eine zweite Schwelle von 50 dB(A) eingeführt.
- In Hamburg wird ein aus Lärmgrenzwerten und subjektiven Kriterien (Größe, räumliche Nähe zu Wohngebieten u. a.) kombinierter Ansatz verwendet. Als Lärmpegelschwelle zur Abgrenzung wird 55 dB(A) sowie – für besonders ruhige Gebiete – 45 dB(A) verwendet (SRU 2008)
- Ein Wert von 50 dB(A) tags wird von der DIN 18005 (Schallschutz im Städtebau) als Orientierungswert für reine Wohngebiete, Wochenendhaus- und Ferienhausgebiete für die städtebauliche Planung vorgegeben.
- Vom SRU 2008 werden in Anlehnung an die TA Lärm zur Abgrenzung von ruhigen Gebieten Immissionsrichtwerte von 50 bis 45 dB(A) vorgeschlagen
- In der steiermärkischen Umgebungslärmschutzverordnung werden in § 13 ruhige Gebiete in einem Ballungsraum definiert als Gebiete, in denen die Summe aller Schallquellen einen Schwellenwert von 50 dB L_{den}[207] und 40 dB L_{night} nicht übersteigt. Wenn diese an einer Hauptverkehrsstraße liegen, haben sie jedenfalls dreiseitig durch bauliche

[207] L_{den} = Lärmindex der Umgebungslärmrichtlinie, der die Tag-, Abend- und Nachtzeit abdeckt (DEN = Day/Evening/Night)

Anlagen umschlossen zu sein, wobei die offene Seite nicht der Hauptverkehrsstraße zugewandt sein darf.

Das UBA geht davon aus, dass sich nach heutigem Erkenntnisstand für die Definition ruhiger Gebiete ein Tagesaußenwert von <50 dB(A) abzeichnet, der derzeit aber noch nicht gesichert ist.

Eine gesetzliche Anknüpfung zur Definition von ruhigen Gebieten anhand eines Lärmpegel-Schwellenwertes ist allenfalls anhand der 34. BImSchV (Verordnung über die Lärmkartierung) möglich. In dieser Verordnung werden Einzelheiten der gemäß § 37c BImSchG erforderlichen Lärmkartierungen geregelt. Anforderungen an die Abgrenzung von ruhigen Gebieten werden nicht formuliert. Allerdings wird allgemein für die Lärmkarten festgelegt, dass die Lärmsituation über den gesamten Tag (L_{den}) mit Isophonen-Bändern ab 55 dB(A) zu beschreiben ist. Unterhalb dieses Wertes wird kein Umgebungslärm dargestellt, sodass man anhand eines Analogieschlusses diese Flächen als ruhige Gebiete einstufen könnte.

Weitere Umweltziele

Vom UBA wurden neben den schutzgutbezogenen Zielen auch Ziele für die Verkehrsentwicklung selbst vorgeschlagen, die zumindest als Ziel des BVWP mit im Umweltbericht aufgeführt werden sollen. Dies betrifft nach Auffassung des UBA insbesondere die Zielstellungen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, das Verkehrswachstum zu drosseln und von der Wirtschaftsleistung zu entkoppeln und den Modal Split in Richtung umweltfreundlicher Verkehrsträger zu verschieben. Im Einzelnen fordert die Nachhaltigkeitsstrategie (S. 187) dazu:

- „Wirtschafts- und Verkehrswachstum sollen … mittel- bis langfristig entkoppelt werden. Hierzu wird bis 2020 gegenüber 1999 ein Rückgang der Transportintensität um rund 5 % im Güterverkehr und 20 % im Personenverkehr angestrebt."
- „Der Anteil (Modal Split) des nicht motorisierten Verkehrs sowie der umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene, ÖPNV und Wasserstraße [soll] erhöht werden. Ziel ist die Verdoppelung der Güterverkehrsleistung auf der Schiene bis 2015 gegenüber 1997. Die Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt soll im gleichen Zeitraum um rund 40 % wachsen. Auch für den öffentlichen Personenverkehr … wird ein steigender Anteil an der gesamten Verkehrsleistung angestrebt."

Bei den genannten Zielen ist aus der Sicht der SUP festzustellen, dass es sich nicht um Umweltziele im eigentlichen Sinn handelt, da die Ziele sich nicht direkt auf bestimmte Umweltgüter beziehen. Als Ziele für den BVWP eignen sie sich ebenfalls nur bedingt, da der BVWP mit seinen Infrastrukturmaßnahmen nur begrenzt Einfluss auf den Modal Split und den Zusammenhang zwischen Verkehrs- und Wirtschaftsleistung nehmen kann. Um den Modal Split zu verändern oder die Wirtschafts- und Verkehrsleistung voneinander zu entkoppeln, sind verschiedenste verkehrspolitische Maßnahmen zu ergreifen.

Methodisch ist darüber hinaus anzumerken, dass im Bewertungsverfahren der BVWP die Wirkungen einer Modal Split-Veränderung „weg von der Straße“ nicht a priori, da politisch gewollt, als gesamtwirtschaftlich positiv angesetzt werden. Die vielfältigen Wirkungen der Investitionsprojekte werden vielmehr jeweils differenziert über alle Bereiche berücksichtigt und saldiert.

7.3.2.4 Konkreter Indikatorenkatalog für die SUP zum BVWP

Die nachfolgende Tabelle zeigt einen Vorschlag für einen aus den Haupt-Wirkungsbereichen der BVWP und den geltenden Zielen des Umweltschutzes abgeleiteten Indikatorenkatalog für die Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP zum BVWP. Die konkrete Messvorschrift zu den Indikatoren wird indikatorspezifisch im Anhang C, Kap. 4 näher beschrieben. Zum Grundverständnis des Indikatorenkatalogs gilt folgendes:

- Die Indikatoren dienen primär der Darstellung der Umweltauswirkungen für die Netzebene (Gesamtplanauswirkungen). Aus Gründen der Konsistenz sollen die Indikatoren aber auch im Umweltbeitrag zur Einzelprojektbewertung berücksichtigt werden.
- Bei den Indikatoren wird jeweils die Veränderung gemessen, die sich aus einem Vergleich eines zu definierenden Nullfalles (ohne Projekt bzw. Projektbündel des BVWP) mit dem Planfall (Nullfall inkl. Projekt bzw. Projektbündel des BVWP) ergibt.
- Bei der Indikatorenanwendung können im Ergebnis Absolutwerte (z. B. betroffene Fläche, Streckenlänge) oder Relativwerte (z. B. betroffene Fläche pro Strecken-km, betroffene Fläche im Verhältnis zur Gesamtfläche eines Schutzgebietes in Deutschland) angegeben werden.
- Beim Indikator 3.1. sind indirekt auch die Kernzonen von Biosphärenreservaten erfasst, soweit diese durch die berücksichtigten Schutzkategorien abgedeckt sind (z. B. FFH-Gebiet, NSG).
- Die Indikatoren sind aufgrund der dominanten Anzahl von Projekten primär aus der Perspektive der Verkehrsträger Straße und Schiene definiert worden, lassen sich aber auch auf Wasserstraßenprojekte anwenden, obwohl die Umweltauswirkungen der Wasserstraßenprojekte stärker von den Umweltauswirkungen der beiden anderen Verkehrsträger abweichen. Für Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Ökologie von Gewässern durch Gewässerausbau ist im Indikatorensystem darüber hinaus speziell der Indikator 7 vorgesehen.

Tab. 7-10: Indikatorenkatalog für die SUP zur BVWP

Themenfeld / Zielbereich		Indikator	
Nr.		Nr.	Indikator
1	Mensch - Lärmbelastung im besiedelten Bereich	**1**	Veränderung der Lärmimmissionen im besiedelten Bereich (Lärm-Einwohner-Gleichwert)
2	Mensch - Schadstoffbelastung im besiedelten Bereich	**2.1**	NO_X-Immissionen bezogen auf betroffene Einwohner (Schadstoff-Einwohner-Gleichwerte) (Gesundheits- und Gebäudeschäden)
		2.2	Immissionen von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren (krebserregende Luftschadstoffe) und Todesfallrisiko in Bezug auf Krebserkrankungen
3	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Lebensräumen	**3.1**	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung (FFH- oder Vogelschutzgebiet / Naturschutzgebiet / Nationalpark / Ramsar-Feuchtgebiet, Naturschutzgroßprojekt des Bundes, UNESCO-Weltnaturerbe) im Trassenkorridor
		3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten (FFH- oder Vogelschutzgebiete)
4	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - Zerschneidung von Lebensräumen	**4**	Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken (national bedeutsame Achsen) durch Trassenkorridor
5	Tiere/Pflanzen/Biologische Vielfalt - Überregionale Schadstoffbelastung von Lebensräumen	**5**	Überregional wirkende Emission von CO, Kohlenwasserstoffen, NO_X, SO_2 und Stäuben (Vegetationsschäden)
6	Boden - Flächeninanspruchnahme	**6**	Flächeninanspruchnahme einzelner Projekte und Summe der täglichen Flächeninanspruchnahme durch Bundesverkehrswege
7	Wasser - Gewässerausbau	**7**	Inanspruchnahme und Veränderung von Oberflächengewässern
8	Wasser - Querung von schutzwürdigen Flächen	**8.1**	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten nach § 31b WHG im Trassenkorridor
		8.2	Durchfahrung von Wasserschutzgebieten nach § 19 WHG im Trassenkorridor
9	Globales Klima - Emission von Treibhausgasen	**9**	Emission von CO_2 (Leitkomponente für Treibhauseffekt)
10	Landschaft/Erholung - Inanspruchnahme und Visuelle Überformung der Landschaft	**10**	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Raum (>100 qkm nach BfN) im Trassenkorridor
11	Landschaft/Erholung - Verlärmung von Ruheräumen	**11**	Veränderung des Lärmimmissionspegels entlang der Trasse in Erholungsflächen / Freiflächen
12	Kulturgüter - Inanspruchnahme und Visuelle Überformung	**12**	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Vorrangflächen des (Kultur-)Landschaftsschutzes (UNESCO-Kulturlandschaft, Biosphärenreservat, Naturpark, Landschaftsschutzgebiet) im Trassenkorridor

NKA = Nutzen-Kosten-Analyse, URE = Umweltrisikoeinschätzung des BVWP 2003, LIKI = UMK-Kernindikatoren, KIS-UBA = Kernindikatoren des UBA, NHS = Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Indikatoren sind den in Kap. 7.3.2.1 dargestellten Themenfeldern / Zielbereichen, die aus den Haupt-Wirkungsbereichen des BVWP abgeleitet sind, zugeordnet. Darüber hinaus bilden die Indikatoren aber teilweise auch andere Themenfelder bzw. Schutzgüter ab. Diese Mehrfachwirkung der Indikatoren wird in folgender Tabelle dargestellt:

Tab. 7-11: Mehrfachwirkungen der Indikatoren

Indikator \ Schutzgut		Gesundheit des Menschen, Bevölkerung	Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt	Boden	Wasser	Luft / Klima	Landschaft	Kultur- und Sachgüter
1	Lärm-Einwohner-Gleichwert	xx						
2.1	NO_X-Immissionen/ Einwohner	xx				x		x
2.2	Immission kanzerogener Luftschadstoffe	xx				x		
3.1-2	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Naturschutzvorrangflächen	x	xx	x	x		x	
4	Zerschneidung BfN-Lebensraumnetzwerke		xx		x		x	
5	Emissionen von CO / NMVOC / SO_2 / Stäube	x	xx			x		
6	Flächeninanspruchnahme		x	xx	x	x	x	
7	Inanspruchnahme/ Veränderung von Oberflächengewässern		x	x	xx		x	
8.1	Durchfahrung Überschwemmungsgebiete	x	x		xx			
8.2	Durchfahrung Wasserschutzgebiete	x	x		xx			
9	Emission von CO_2	x	x			xx		x
10	Zerschneidung UZVR		x				xx	x
11	Lärmimmissionen im Freiraum	x	x				xx	
12	Inanspruchnahme/ Beeinträchtigung Vorrangflächen des (Kultur-) Landschaftsschutzes		x				xx	xx

Die SUP zielt unter anderem auf einen verkehrsträgerübergreifenden Alternativenvergleich. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollen im Prinzip alle Indikatoren für alle Verkehrsträger Anwendung finden. Dabei gilt gleichwohl, dass die von Verkehrsträgern ausgehenden Umweltwirkungen sich in ihrer Art und Intensität unterscheiden und eine unterschiedliche Relevanz entfalten. Aufgrund verkehrsträgerspezifischer Besonderheiten kann dies zu im

Detail verkehrsträgerspezifischen Ermittlungsvorschriften je Indikator führen (siehe dazu weitergehend Anhang C). Die folgende Tab. 7-12 zeigt die ausgewählten Indikatoren - gruppiert nach monetarisierten (NKA-basiert) und nicht monetarisierten Indikatoren (als Ersatz für die Prüfinhalte der URE 2003) – in ihrer Relevanz für die einzelnen Verkehrsträger. Basierend auf den Erfahrungen der Umweltbewertung im Rahmen des BVWP 2003 sind für die Projekte der Verkehrsträger Straße und Schiene mit Ausnahme des Indikators 7 alle Indikatoren regelmäßig von Bedeutung. Für Straßen- und Schienenprojekten ist in der Regel nicht zu erwarten, dass sie relevante Umweltauswirkungen aufgrund von Gewässerausbau hervorrufen. Für die Wasserstraßenprojekte gilt dies mit Einschränkung: Lärmimmissionen lagen bei allen Wasserstraßen-Projekten des BVWP 2003 unterhalb der Relevanzschwelle, sodass zu erwarten ist, dass dies auch für den neuen BVWP gilt. Lokale Luftschadstoffimmissionen von Wasserstraßen wurden im NKA zum BVWP nicht betrachtet, da diesbezüglich aufgrund der üblichen Entfernungen zwischen Binnenschiffen und Bebauung im NKA ebenfalls von einer Irrelevanz ausgegangen wird.[208]

	Nr.	Indikator	Straße	Schiene	Wasserstraße
monetarisiert	**1**	Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert	X	X	
	2.1	NO_X-Immissionen (Schadstoff-Einwohner-Gleichwert)	X	X	
	2.2	Immissionen von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren (Todesfallrisiko)	X	X	
	5	Überregional wirkende Emissionen (CO, NMVOC, NO_X, SO_2 und Stäuben)	X	X	X
	9	Emission von CO_2	X	X	X
	11	Veränderung des Lärmimmissionspegels in Erholungsflächen / Freiflächen	X	X	
nicht monetarisiert	**3.1**	Inanspruchnahme Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung	X	X	X
	3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten	X	X	X
	4	Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken	X	X	X
	6	Flächeninanspruchnahme	X	X	X
	7	Inanspruchnahme / Veränderung Oberflächengewässer	(X)[1]	(X)[1]	X
	8.1	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	X	X	X
	8.2	Durchfahrung von Wasserschutzgebieten	X	X	X
	10	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Räume (UZVR)	X	X	X
	12	Inanspruchnahme von Vorrangflächen des (Kultur-) Landschaftsschutzes	X	X	X

[1]) Indikator bei Straße und Schiene nur im Ausnahmefall relevant.

Tab. 7-12: Relevanz der Indikatoren für die verschiedenen Verkehrsträger

[208] BMVBW 2005.

Wie in Tab. 7-12 bereits dargestellt, lassen sich die Indikatoren unterscheiden in eine Gruppe, die in der NKA monetarisiert werden, und eine Gruppe, deren Inhalt bisher durch die URE abgedeckt wurde. Der neue Umweltbeitrag zur Projektbewertung ist entsprechend methodisch zweigeteilt und besteht aus einem Teil 1 (= monetarisierte Indikatoren, die den umweltbezogenen Kriterien der NKA entsprechen) und einem Teil 2 (= Ergebnisse der nicht monetarisierten Indikatoren). Der Teil 2 löst die bisherige URE ab. Zu jedem Teilbaustein wird soll es ein aggregiertes Ergebnis je Projekt geben.

Eine weitergehende Konkretisierung des Methodenvorschlags zur inhaltlichen Umweltprüfung enthält Anhang C dieses FE-Berichtes.

8 Inhaltliche Qualifizierung des Projektmeldeverfahrens durch die Länder

In der bisherigen Form des BVWP 2003 wurden sehr viele Projekte, die für eine Aufnahme in den BVWP diskutiert wurden, von den Ländern an den Bund gemeldet (bottom up-Prozess). Der Bund hat die von den Ländern angemeldeten Projekte gesammelt und anschließend dem bekannten Projektbewertungsverfahren (siehe Kap. 7.2.1) unterzogen, mit deren Hilfe die Priorität bzw. die Bedarfskategorie der Projekte im BVWP festgelegt wird. Diese Praxis der Projektmeldung durch die Länder für den Verkehrsträger Straßenbau wurde vielfach aufgrund des zugrunde liegenden „Zurufprinzips“ **kritisiert**.[209] In der Kritik stand v. a., dass die Projektvorschläge der Länder nicht durchgängig ausgewogen und ausgereift seien und dennoch in der Regel unkritisch ohne echte Qualitätskontrolle bzw. Überprüfung anhand einer geeigneten bundesweiten Verkehrsentwicklungskonzeption durch den BMVBS angenommen würden. Weiterhin wurde u. a. vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2004 kritisiert, dass das bisherige Meldeverfahren auf Seiten der Länder erhebliche Anreize biete, überzogenen Bedarf anzumelden und verkehrstechnisch unnötige Investitionen zu fordern. Das Fehlen eines Verkehrsentwicklungskonzeptes des BMVBS führe auch dazu, dass die Länder ihre Anmeldungen keineswegs auf Strecken mit (Bundes-)Fernstraßenfunktion beschränkten, sondern auch regionale Strecken und Ortsumgehungen mit überwiegend regionalen Entlastungsfunktionen anmeldeten, um dafür Bundesmittel zu erhalten.[210]

Auch das BMVBS sieht gewisse Schwächen im bisherigen Projektmeldeprozess und strebt daher an, diesen Prozess inhaltlich zu qualifizieren. Soweit sich eine solche inhaltliche Qualifizierung auf Umweltbelange bezieht, ermächtigt § 19b Abs. 4 UVPG das BMVBS im Einvernehmen mit dem BMU und mit Zustimmung des Bundesrates eine **Rechtsverordnung** zu erlassen, in der bestimmt wird, dass die Länder zur Anmeldung von Verkehrsprojekten für Verkehrswegeplanungen des Bundes bestimmte für die SUP notwendige vorbereitende Prüfungen vorzunehmen und deren Ergebnisse oder sonstige Angaben beizubringen haben. Eine Voraussetzung, über diese Vorschrift den Ländern bestimmte umweltbezogene Projektprüfungen abzuverlangen, ist dabei natürlich, dass die Projektbewertung des BVWP der SUP unterliegt (siehe dazu ausführlich Kap. 5.3).

Eine inhaltliche Qualifizierung des Projektmeldeverfahrens durch die Länder ist in unterschiedlicher Form denkbar:

1. Das BMVBS verlangt von den Ländern, zusammen mit der Projektmeldung bereits eine konkrete Projektbewertung nach bestimmten Vorgaben vorzulegen.

[209] Siehe z. B. SRU 2005, BECKER et al. 2008.

[210] SRU 2005, Rn. 399.

2. Das BMVBS definiert bestimmte projekt- bzw. umweltbezogene Daten bzw. Datenqualitäten, die von den Ländern mit der Projektmeldung jeweils vorzulegen sind.
3. Das BMVBS definiert inhaltliche Mindestanforderungen (k.o.-Kriterien bzw. Qualitätskriterien), deren Einhaltung mit der Projektmeldung von den Ländern jeweils nachzuweisen ist.

Die inhaltliche Qualifizierung der Projektmeldung hat vor allem das Ziel, eine hohe Zahl von Einzelprojektmeldungen zu bewältigen. Dabei soll nach Möglichkeit erreicht werden, dass über bestimmte qualitative Anforderungen die Anzahl der Projektmeldungen reduziert wird und nur noch solche Projekte gemeldet werden, die eine realistische Chance auf Aufnahme in den BVWP haben. Dies betrifft insbesondere die Verkehrsträger Straße und Schiene. Im Bereich Wasserstraße ist die Anzahl der in Frage kommenden Projekte ohnehin überschaubar. Daher beziehen sich die folgenden Ausführungen v. a. auf Straßen- und Schienenprojekte.

Projektanmeldungen sind bisher nicht nur durch die Länder, sondern auch durch andere Institutionen (z. B. Bahn AG, Industrie- und Handelskammern) vorgenommen worden. Grundsätzlich können an diese Institutionen die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an die Länder. Um den Projektmeldeprozess sinnvoll zu strukturieren, kann es für das BMVBS aber auch sinnvoll sein, zukünftig nur noch Projektmeldungen von den Ländern und ggf. noch von der Bahn AG anzunehmen. Alle anderen Institutionen müssten sich dann zunächst an die Länder wenden und diese hätten dann die Aufgabe, eine Vorauswahl zu treffen und die notwendigen inhaltlichen Informationen für die Projektmeldung zu beschaffen.

zu 1) Komplette Projektbewertung

Der weitestgehende Ansatz für eine inhaltliche Qualifizierung des Projektmeldeverfahrens besteht darin, den Ländern vorzuschreiben, selbst die Projektbewertung oder zumindest Teile davon mit jedem gemeldeten Projekt mitzuliefern.

Der Vorteil eines solchen Vorgehens bestünde darin, dass sich die Länder einer Art umwelt- und bedarfsbezogener Selbstkontrolle unterziehen würden. Dies könnte dazu führen, dass die Länder eine Projektauswahl treffen, die stärker an objektiven Maßstäben und am tatsächlich vorhandenen Bedarf ausgerichtet ist. Eine wesentliche Voraussetzung für die Übertragung der Projektbewertung auf die Länder würde aber darin bestehen, dass die Anforderungen an die Beurteilung der Projekte vom Bund möglichst klar definiert und standardisiert werden. Ob solche Vorgaben allerdings so eindeutig gefasst werden können, dass eine ausreichende Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet wird, ist fraglich. Aufgrund verbleibender Bewertungsspielräume ließe sich die Gefahr „parteiischer Bewertungen“ durch die Länder vermutlich nicht vollständig ausschließen. Umfangreiche Kontroll- und Feedback-Prozesse wären notwendig, was den Vorteil der Aufwandsverringerung beim BMVBS relativieren würde.

Denkbar wäre es, eine Vergabe des Arbeitsschrittes zur Projektbewertung für alle Projekte nicht an verschiedene Gutachter, sondern an ausgewählte einzelne, ggf. spezifisch zerti-

fizierte Gutachterbüros durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vorzusehen. Denkbar wäre für die Durchführung auch eine Gutachtergruppe aus Büros, die von den einzelnen Ländern beauftragt sind und durch einen koordinierenden Gutachter des BMVBS qualitätsgesichert werden. Ein solcher koordinierender Gutachter könnte bspw. überprüfen, ob die in den Ländern jeweils für den Umweltbeitrag zur Projektbewertung herangezogenen Datengrundlagen vergleichbar sind.

Ob derartige komplexe Bearbeitungsteams aber tatsächlich in der Lage sind, vergleichbare Projektbewertungsergebnisse zu erzielen, ist offen. Die bisherigen Erfahrungen mit der URE zum BVWP 2003 haben gezeigt, dass es bereits innerhalb eines Büros anspruchsvoll ist, bei der fachlichen Bewertung einzelner Projekte durch verschiedene Bearbeiter eine gleichmäßige Handhabung und vergleichbare Ergebnisse sicherzustellen. Wenn die Projektbewertungen durch die Länder selbst bzw. durch sie beauftragte Büros durchgeführt werden, besteht jedenfalls potenziell die Gefahr, dass Projekte nicht mit der notwendigen Objektivität vergleichbar bewertet werden. Der Nachteil einer Bearbeitung des Umweltbeitrags zur Projektbewertung in einer Hand läge aber natürlich darin, dass die bereitzustellende Bearbeitungskapazität vom Bund beigesteuert werden müsste.

Insgesamt wird die Möglichkeit, die Projektbewertung weitgehend auf die Länder zu übertragen, eher kritisch beurteilt. Alle bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Gefahr ungleichmäßiger Bewertungen sehr hoch ist. Zudem trägt der Bund die Verantwortung für die gesamtwirtschaftlich sinnvolle Verwendung des Investitionsbudgets und muss sich daher eine gewisse Steuerungswirkung erhalten.

Ein grundsätzlich anderer Ansatz der Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern besteht darin, teilweise Verantwortung für die Verwendung der Investitionsmittel an die Länder abzugeben. Vorstellbar wäre dies bspw. durch eine Vorab-Zuteilung fester Budgets, etwa für Ortsumgehungen, durch den Bund an die einzelnen Länder, deren sachgerechte Verwendung die Länder über ein ggf. abgespecktes Projektbewertungsverfahren nachweisen müssen.

zu 2) Datenlieferungen und Datenqualitäten

Ein weniger weitgehender Ansatz für eine Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern bei der Projektbewertung besteht darin, von den Ländern mit der Projektmeldung jeweils bestimmte projekt- oder umweltbezogene Daten zu verlangen, die für die Projektbewertung des BMVBS zum BVWP benötigt werden.

Von besonderer Relevanz für die Qualität der fachlichen Bewertung der Umweltauswirkungen, aber auch für die Kostenschätzung im Projektbewertungsverfahren sind zunächst die Informationen zum Projekt selbst. Je genauer ein Projekt hinsichtlich seiner Lage verortet ist, desto genauer können die Umweltauswirkungen im Zuge des Umweltbeitrags zur Projektbewertung ermittelt werden. Eine **konkrete Linienführung** eines Verkehrsinfrastrukturprojektes ist allerdings nur bestimmbar, wenn entsprechend detaillierte Untersuchungen, die mindestens das Niveau einer URE hätten, durchgeführt würden. Insofern

dürfen hier keine zu strengen Anforderungen formuliert werden, denn das eigentliche Projektbewertungsverfahren wird ja erst im Anschluss an eine Projektmeldung durchgeführt. Denkbar wäre es allerdings, von den Ländern zu verlangen, dass sie für jedes gemeldete Projekt zumindest einen Korridor abgrenzen, der den Raum definiert, in dem das Projekt potenziell verlaufen kann. Dies könnte durch einen sachkundigen Verkehrsplaner auf der Basis des Projektziels und einer ersten Geländeanalyse erfolgen. Ein Anreiz für die Abgrenzung eines möglichst eng gefassten und gut begründeten Trassenkorridors könnte darin bestehen, dass davon ggf. das Ergebnis des Umweltbeitrags zur Projektbewertung positiv beeinflusst wird. Wenn sich die einzelnen Untersuchungen auf den jeweiligen von den Ländern gemeldeten Korridor beziehen, ist zu erwarten – dies zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der URE – dass engere Korridore insgesamt eine geringere Konfliktdichte aufweisen als weit gefasste Korridore. Dies liegt daran, dass sich eine zunehmende Konkretisierung der Trassenführung in der Regel auf relativ konfliktärmere Zonen konzentriert.

Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Bewertung mittels der NKA reduzieren sich die Datenanforderungen für das Umlegungs- und Bewertungsverfahren weitgehend auf Angaben zu Länge, zum Streckentyp und zu den Investitionskosten. Auch hierbei ist die Lage der Trasse im Raum maßgeblich für die Entfernungen sowie als Basis für eine realistische Investitionskostenschätzung (etwa Anteil Kunstbauwerke). Entsprechend steht hier in erster Linie nicht eine Erweiterung des Datenmaterials, sondern eine Erhöhung der Qualität im Vordergrund.

Insbesondere auch die Qualität der **Investitionskostenschätzung** wirkt sich auf das Ergebnis der NKA aus. Daher hat das BMVBS geplant, bezüglich der Investitionskostenschätzung den Ländern bestimmte Qualitätsanforderungen vorzugeben. Die Investitionskostenschätzung soll zukünftig konkreter ausweisen, welche technischen Trassierungselemente (Ingenieurbauwerke, Lärmschutz u. Ä.) zugrunde gelegt werden. Dazu soll sie sich auf einen Planungsstand beziehen, der bereits die zum Zeitpunkt der BVWP-Erstellung erkennbaren umweltbezogenen Vermeidungs- bzw. Minimierungsnotwendigkeiten berücksichtigt. Dies können bspw. Umfahrungen bestimmter wertvoller Schutzgebietsstrukturen, größere Ingenieurbauwerke (Tunnel, Brücken), Gewässerquerungen mit einer faunistisch begründeten Durchlassweite und –höhe, sonstige Tierquerungshilfen oder aktive Lärmschutzmaßnahmen sein. Die Kosten für solche Trassierungselemente sind zukünftig separat auszuweisen, damit die zugrunde gelegte technische Trassenplanung eindeutig erkennbar ist.

Bezüglich einer Zuarbeit der Länder zu **umweltbezogenen Daten** ist zu berücksichtigen, dass der in Kap. 7.3.2.4 vorgeschlagene Indikatorenkatalog im Wesentlichen auf bundesweit verfügbare Datensätze Bezug nimmt, die bspw. beim BfN verfügbar sind. Landesspezifische Umweltdaten sind daher nach dem in diesem FE-Bericht vorgeschlagenen inhaltlichen Konzept eines neuen SUP-konformen Umweltbeitrags zur Projektbewertung weitestgehend nicht notwendig.

zu 3) Mindestanforderungen

Betrachtet man die Kritik an der bisherigen Ländermeldung, so wäre diese auf den ersten Blick am besten durch eine gezielte Definition von inhaltlichen Mindeststandards zu optimieren. Solche Mindestanforderungen müssten im Idealfall aus einer Verkehrsentwicklungskonzeption des Bundes abgeleitet werden, könnten sich aber auch auf Umweltbelange beziehen.

Die von verschiedener Seite vorgetragenen Forderungen nach einem bundesweiten Verkehrsentwicklungskonzept (s. o.) zielt vor allem auf die Definition von **verkehrlichen Anforderungen** ab, denen gemeldete Projekte genügen müssen. Ansatzpunkte für solche verkehrskonzeptionellen Überlegungen bestünden bspw. in den bereits in Kap. 5.3.3 benannten Ansätzen: Zum einen könnte das BMVBS bestimmte Korridore bzw. Maßnahmenbündel für den Güterfernverkehr (Straße, Schiene, z. B. im Zusammenhang mit dem Problemfeld Hafen-Hinterlandverkehr) definieren, um seine Investitionen vorrangig hier zu bündeln. Zum anderen könnte das BMVBS ein hochrangiges Fernstraßenvorrangnetz konzipieren, das bei der Budgetverteilung bevorzugt wird und in das sich gemeldete Projekte einpassen müssen. Verkehrliche Mindestanforderungen könnten vom BMVBS aber auch abstrakt und ohne konkreten räumlichen Bezug festgelegt werden. So könnten bspw. generelle Kriterien festgelegt werden, die die Bedeutung eines Verkehrsweges für den überregionalen Verkehr beschreiben (Verkehrsmengen, Verbindungsfunktionsstufe gemäß RIN[211] o. ä.). Die Definition derartiger Mindestanforderungen ist aber keine die SUP unmittelbar betreffende Frage und wird daher hier nicht vertieft.

Ein anderer Weg könnte darin bestehen, dass das BMVBS den Ländern keine konkreten Mindestanforderungen vorgibt, jedoch verlangt, dass für die Projekte eine der Ebene angemessene **Bedarfsbegründung** vorgelegt wird. Soweit in diesem Verfahrensstadium – und davon ist im Regelfall auszugehen – für neue Projekte noch keine konkrete, projektbezogene Verkehrsuntersuchung zur Verfügung steht, könnte sich eine solche Vorab-Bedarfsbegründung zumindest auf regionale Verkehrsuntersuchungen, Machbarkeitsstudien oder erste überschlägige verkehrliche Problemanalysen stützen. Dabei könnten auch umweltbezogene Aspekte, wie bspw. die Entlastung bestimmter innerörtlicher Verkehrsstrecken eine Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit einer ausreichenden Bedarfsbegründung steht auch die Frage, ob für ein bestimmtes Projekt verkehrliche **Alternativen** denkbar sind (siehe auch Kap. 9.3.1). Somit wäre es denkbar, dass das BMVBS von den Ländern den Nachweis fordert, dass ein gemeldetes Projekt in der vorgeschlagenen Form verkehrlich erforderlich und damit alternativlos ist. Von den Ländern kann verlangt werden, schriftlich zu dokumentieren, dass es keine Alternativen für das vorgeschlagene Projekt gibt, die das verkehrliche Problem mit

[211] FGSV (2008): Richtlinien zur integrierten Netzgestaltung RIN

geringeren Kosten, geringeren Nachteilen für die Umwelt oder anderen Belangen lösen können. Denkbare Alternativen auf dieser Ebene könnten bspw. sein:

- Investitionen in andere Verkehrsträger (z. B. Ausbau ÖPNV statt Ortsumgehung)
- Ausbau bestehender Strecken statt Neubau, ggf. auch in Verbindung mit ergänzenden Investitionen in alternative Verkehrsträger, oder
- grundsätzlich andere Linienführungen oder Aus-/Neubau alternativer, parallel verlaufender Verkehrsachsen zur Lösung eines regionalen Verkehrsproblems (Bsp.: VUNO - Verkehrsuntersuchung Nordost – oder LeiLa - Verkehrskonzept Leipzig-Lausitz).

Dabei wird häufig der Fall vorliegen, dass eine konkrete Alternativenprüfung nicht notwendig ist, da für ein definiertes Verkehrsproblem offensichtlich nur eine bestimmte Lösung in Frage kommt. Im Einzelfall kann das frühzeitige Nachdenken über Alternativen aber auch zu einer vorgezogenen Alternativenprüfung führen (siehe dazu auch Kap. 9.3.1).

Die konkrete Methodik bzw. die Prüftiefe für eine solche projektbezogene Alternativenprüfung im Zuge des Projektmeldeprozesses lässt sich nicht allgemeingültig vorgeben. Es ist davon auszugehen, dass je nach Projekttyp und örtlicher Situation ganz unterschiedliche Problemlagen vorliegen und in unterschiedlichem Umfang Alternativlösungen denkbar, d. h. nicht von vornherein ausgeschlossen sind. Entscheidend sind die jeweils plausible Begründung des Bedarfs für ein bestimmtes Projekt und der plausible Ausschluss denkbarer Alternativen dazu. Dazu kann in dem einen Fall ein kurzer Text und in einem anderen Fall eine systematische Gegenüberstellung denkbarer Alternativplanungen - z. B. anhand der auch im Projektbewertungsverfahrens herangezogenen Bewertungsbausteine für monetarisierte und nicht monetarisierte Kriterien notwendig sein. Um den Ländern seitens des BMVBS möglichst konkrete Vorgaben für die notwendige Prüftiefe zu machen, wäre es sinnvoll, bestimmte Musterfälle als Beispiele vorzugeben.

Mindestanforderungen aus Umweltsicht im Sinne von k.o.-Kriterien sind demgegenüber auf der Ebene der Projektmeldung nur schwer vorstellbar. In den BVWP 2003 wurden selbst vergleichsweise konfliktreiche Projekte mit einer Umweltrisikostufe „sehr hoch“ oder einer wahrscheinlich zu erwartenden erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten aufgenommen. Man ging damals davon aus, dass auf der hohen Planungsebene des BVWP kein Umweltkriterium per se ein k.o.-Kriterium darstellen kann, wenn ein Projekt auf der anderen Seite eine besonders hohe verkehrliche bzw. wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit besitzt. Dies gilt selbst für die Belange des Natura 2000-Gebietsschutzes, die mit Hilfe einer Ausnahmeprüfung überwunden werden können, soweit ein Vorhaben zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses besitzt. Auch andere möglicherweise betroffene Umweltqualitäten entwickeln auf der Ebene des BVWP nicht unbedingt ein derart hohes Gewicht, dass sie für sich genommen ein Projekt als überhaupt nicht realisierbar qualifizieren würden. Eine Entscheidung gegen die Aufnahme in den Vordringlichen oder Weiteren Bedarf wäre allenfalls im Vergleich mit anderen gemeldeten Projekten denkbar, die insgesamt eine bessere Bilanz hinsichtlich der Umweltauswirkungen und des Nutzen-Kosten-Verhältnisses

aufweisen. Zudem ist häufig nicht ausgeschlossen, dass im Zuge weiterer Planungsschritte und der Konkretisierung der Projektplanung weiteres Projektoptimierungspotenzial ausgeschöpft wird, welches den auf BVWP-Ebene grob ermittelten Umweltkonflikt in seiner Konfliktschwere verringert.

9 Alternativenprüfung in der SUP zum BVWP

9.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

Art und Weise der Einbeziehung der Alternativenprüfung in die SUP

Gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der SUP-RL ist die Umweltprüfung neben der Durchführung des Plans oder Programms auch auf vernünftige Alternativen zu erstrecken. Diese Vorgabe wurde durch § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG im Wortlaut wie folgt umgesetzt:

> „... Dabei werden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms **sowie vernünftiger** Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet."
>
> (Hervorhebung durch die Verfasser)

Insoweit geht die Begründung des Gesetzentwurfes zur Umsetzung der SUP-RL vom 29. Juni 2006 von folgenden Erwägungen[212] aus:

> „Nach Art. 5 Abs. 1 der SUP-RL müssen auch vernünftige Alternativen des Plans oder Programms einbezogen werden, deren Umweltauswirkungen **vergleichbar** ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen. Das Instrument der Alternativenprüfung soll der zuständigen Behörde die Möglichkeit eröffnen, eine Plan- oder Programmvariante zu identifizieren und auszuwählen, die mit geringen Umweltauswirkungen verbunden ist."
>
> (Hervorhebung durch die Verfasser)

Damit sehen die maßgebenden Vorschriften zur Durchführung der SUP explizit eine in die SUP integrierte Alternativenprüfung vor. Nach dem Wortlaut des § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG und der genannten Gesetzesbegründung besteht dabei die Vorgabe, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen der zu prüfenden Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten und dies für jede Alternative in vergleichbarem Maß vorzunehmen.[213]

Das Grundziel der Alternativenprüfung besteht letztlich darin, bereits zu einem möglichst frühen Planungsstadium Alternativen zu untersuchen und die gewonnenen Erkenntnisse in den Entwicklungsprozess einfließen zu lassen. Damit soll entsprechend der angesprochenen Erwägungen in der Gesetzesbegründung zum SUPG der zuständigen Behörde die Möglichkeit eröffnet werden, eine Plan- oder Programmalternative zu identifizieren und auszuwählen, die mit möglichst geringen Umweltauswirkungen verbunden ist. Es geht also auch insoweit letztlich um die Sammlung und Aufbereitung von Entscheidungs- und Abwägungsmaterial. Im Ergebnis liefert die Alternativenprüfung eine Beurteilungsgrundlage für die an-

[212] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 32 zu § 14g Abs. 1 UVPG.

[213] Siehe insoweit auch PETERS/BALLA, UVPG, § 14g Rn. 8.

stehende planerische Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms. Sie beschränkt sich insoweit auf eine umweltinterne Betrachtung der Alternativen, enthält jedoch noch keine Abwägungsentscheidung zwischen diesen.[214]

Damit diese Aufgabe erfüllt werden kann, müssen die Ergebnisse der Alternativenprüfung nicht nur untereinander, sondern auch mit den Ergebnissen aus der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen der Durchführung des eigentlichen Plan- oder Programmentwurfs vergleichbar sein. Um diese Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, müssen die Alternativenprüfung und die Prüfung des eigentlichen Plan- oder Programmentwurfs zwangsläufig nach vergleichbaren Grundsätzen und Grundstrukturen durchgeführt werden (siehe insoweit Kap. 2.2 ff.).

Damit stellt sich die Frage nach dem speziellen **Ermittlungsaufwand** und der **Prüfungstiefe** im Rahmen der Alternativenprüfung. Insoweit ist zunächst davon auszugehen, dass die allgemeinen Grundsätze zur Bestimmung des inhaltlichen Gegenstandes und des Untersuchungsrahmens der SUP auch für die Auswahl und Prüfung von Alternativen herangezogen werden können.[215] Darüber hinaus sind Ermittlungsaufwand und Prüfungstiefe der Alternativenprüfung grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen. Als allgemeine Grundregel kann davon ausgegangen werden, dass sich Ermittlungsaufwand und Prüfungstiefe der Alternativenprüfung grundsätzlich an der Prüfungstiefe orientieren, die sich aus der Entscheidungs- und Abwägungserheblichkeit und dem Gewicht der zu erwartenden Umweltauswirkungen ergibt. Des Weiteren sind gegebenenfalls bestehende Unterschiede in den prognostizierten Auswirkungen einzelner Alternativen zu berücksichtigen. Dabei ist einzelnen Alternativen, die unter Umweltaspekten attraktiver erscheinen, intensiver nachzugehen als solchen, die den gebotenen Standard der Umweltvorsorge nur halten oder sogar unterschreiten. Es muss somit nicht jede Alternative mit derselben Intensität betrachtet werden. Denn es gilt an dieser Stelle solche Alternativen zu identifizieren, die im Rahmen der weiteren Entscheidungsfindung tatsächlich eine Rolle spielen können. Soweit danach Alternativen jedoch ernsthaft in Betracht kommen, ist ihnen soweit nachzugehen, bis erkennbar ist, ob sie eindeutig vorzugswürdig sind oder nicht.[216] Möglich ist daher auch im Rahmen der SUP, wie es bereits für die UVP oder die FFH-Ausnahmeprüfung höchstrichterlich anerkannt ist, eine **Alternativenprüfung mit abgestufter Prüfintensität**, die bestimmte Alternativen bereits aufgrund einer überschlägigen Grobprüfung ausscheiden.

Das bedeutet im Ergebnis, dass Gegenstand und Untersuchungsrahmen der Alternativenprüfung und damit auch der verbundene Ermittlungsaufwand die zuständige Behörde letztlich in die Lage versetzen müssen, zu beurteilen, ob ggf. eine Plan- oder Programmvariante besteht, die mit geringen bzw. geringeren Umweltauswirkungen verbunden ist und ob diese

---

[214] Siehe KMENT, UVPG, § 14g Rn. 36.

[215] Siehe insoweit zur Abschichtung innerhalb der Prüfungsebenen eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses nach § 14f Abs. 3 UVPG, KMENT, UVPG, § 14g Rn. 33.

[216] Siehe insoweit im einzelnen KMENT, UVPG, § 14g Rn. 32 sowie auch GASSNER, UVPG, § 14g Rn. 24.

als Alternative zu dem eigentlichen Plan- oder Programmentwurf ernsthaft in Betracht kommt.

Art der zu prüfenden Alternativen

Jedoch sind insoweit Art und der Umfang der zu prüfenden Alternativen nicht unbeschränkt. Es ist nicht jede nur erdenkliche Alternative zu prüfen, sondern gem. § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG lediglich **vernünftige Alternativen**, die zudem gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SUP-RL die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Plans oder des Programms sowie nach dem Willen des Gesetzgebers des SUPG auch den räumlichen Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Planungsbehörde zu berücksichtigen haben. Des Weiteren kommen nur Alternativen in Betracht, die mit einem **zumutbaren** Aufwand ermittelt werden können.[217] Die Vernünftigkeit der Alternativen im Sinne des § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG ist insoweit auch im Sinne einer Zumutbarkeitsgrenze zu verstehen, die den Prüfungsumfang auf zumutbare bzw. verhältnismäßige Alternativen begrenzt.[218] Insoweit wird in der Literatur, anknüpfend an die Rechtsprechung zum Abwägungsgebot einerseits vertreten, dass nur solche Alternativen in die Prüfung einzustellen sind, die sich „ernsthaft anbieten oder in Betracht kommen“, „sich aufdrängen“ oder zumindest „von der Sache her nahe liegen“. Demgegenüber wird unter dem Gesichtspunkt der primären Zielrichtung der SUP-RL im Sinne einer umfassenderen Informationsbeschaffung vertreten, dass die Alternativenprüfung alle Alternativen umfassen muss, die nicht offensichtlich - ohne vernünftigen Zweifel - fernliegen.[219]

Mit Blick auf die Zielstellung der Alternativenprüfung, die zuständige Behörde in die Lage zu versetzen, in Betracht kommende Plan- oder Programmvarianten mit geringen Umweltauswirkungen zu identifizieren und ggf. in die Entscheidung und Abwägung einzubeziehen, können unabhängig von den vorgenannten Ansätzen vernünftige Alternativen jedenfalls nur solche sein, die die **Ziele des eigentlichen Plans oder Programms** in vergleichbarer Weise verwirklichen können. Es muss sich somit um realistische und realisierbare Planungsvarianten handeln, die zudem in ihrer Realisierung, insbesondere mit Blick auf die Kosten, keinen unverhältnismäßigen Mehraufwand verursachen dürfen.[220] Vernünftige Alternativen sind somit nur solche, die die jeweiligen konkreten Ziele des Plans bzw. seinen wesentlichen Zweck[221] beachten und nicht zu einer neuen Zielrichtung oder einem neuen Zweck führen. Der Alternativenprüfung sind die Planungsziele des Plans oder Programms zugrunde zu legen. Es ist insbesondere kein neues Planungskonzept zu entwickeln, sondern lediglich nach **alternativen Ausführungsarten** zur Umsetzung des konkreten Plans zu suchen.[222] Die

---

[217] So eindeutig die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 32 zu § 14g Abs. 1 UVPG.

[218] Siehe KMENT, UVPG, § 14g Rn. 21.

[219] Siehe dazu die Übersicht bei KMENT, UVPG, § 14g Rn. 22 ff.

[220] SCHINK, a. a. O., S. 146 sowie in diesem Sinne auch UECHTRITZ, in: Umweltprüfung für Pläne und Programme, Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 28. wissenschaftlichen Fachtagung Leipzig 2004, S. 193 f.

[221] Siehe insoweit so ausdrücklich § 7 Abs. 5 Satz 2 ROG für Raumordnungspläne.

[222] SCHINK, a. a. O., S. 147.

verpflichtende Prüfung betrifft nur solche Alternativen, mit denen die Planungs- und Programmziele - unter dem Vorbehalt gewisser Abstriche - in gleicher Weise verwirklicht werden können und die dem Planungsziel des Planungsträgers nicht völlig entgegen laufen.[223] Bezugspunkt ist die jeweils gleiche planerische Zielerfüllung durch die zu prüfenden Alternativen.[224] Dagegen besteht keine Notwendigkeit, Alternativen im Hinblick auf allgemeine planerische oder politische Zielstellungen zu untersuchen; es geht, wie dargestellt um Ausführungsarten der planerischen Zielsetzung, nicht jedoch um die Alternative für den Plan selbst.[225] Die Grenze der Verpflichtung zur Durchführung einer Alternativenprüfung ist somit dann erreicht, wenn die prägenden Ziele, der maßgebliche Zweck des Plans so verändert werden, dass im Ergebnis eine neue Zielrichtung, ein neuer Zweck gegeben ist, die i. E. eine Alternative zum Plan darstellt und nicht mehr nur eine Ausführungsart des ursprünglichen Plans.

Als Arten potenzieller Alternativen kommen insoweit insbesondere Konzept- oder Systemalternativen sowie (gebietsbezogene) Standortalternativen in Betracht, die sich auf die gestalterischen Möglichkeiten zur Umsetzung der planerischen Zielsetzungen bzw. ihre räumliche Verortung beziehen.[226]

Allgemeine Vorgehensweise zur Umsetzung

Die Durchführung der Alternativenprüfung ist nach der Konzeption des § 14g UVPG zweistufig aufgebaut. Im ersten Schritt ist dabei die Auswahl der vernünftigen Alternativen vorzunehmen und im Umweltbericht zu begründen und zu dokumentieren. Im zweiten Schritt erfolgt die eigentliche Prüfung und Bewertung sowie der Vergleich der zuvor ausgewählten vernünftigen Alternativen. Auch dieser Schritt ist im Umweltbericht zu dokumentieren.[227]

Konkretisierung für Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene durch § 19b Abs. 2 UVPG

Für die Alternativenprüfung im Rahmen einer SUP für Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene enthält § 19b Abs. 2 UVPG eine präzisierende Sonderregelung. Danach werden bei der Erstellung des Umweltberichts in Betracht kommende vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet. Diese Vorschrift wurde im Ergebnis der Beratungen des feder-

[223] KMENT, UVPG, § 14g Rn. 25 sowie SCHINK, a. a. O., S. 101.
[224] GASSNER, UVPG, § 14g Rn. 23.
[225] KMENT, UVPG, § 14g Rn. 25 sowie UECHTRITZ, a. a. O., S. 217, Fn. 140.
[226] Siehe KMENT, UVPG, § 14g Rn. 29 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14g Rn. 7.
[227] Siehe im Einzelnen KMENT, UVPG, § 14g Rn. 34 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14g Rn. 8.

führenden Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in das SUPG aufgenommen und i. e. wie folgt begründet:[228]

> „Der neue Absatz 2 dient der **Klarstellung** des Umfangs der Alternativenprüfung im Rahmen der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene. Hierdurch soll gesetzlich betont werden, dass sich eine Alternativenprüfung auf der vorgelagerten Planungsebene von einer reinen Korridorbetrachtung stärker lösen und **in Richtung einer Netzbetrachtung** entwickeln sollte. ...“
>
> (Hervorhebung durch die Verfasser)

Entsprechend wurde von Seiten der Fraktion der SPD dazu festgestellt, dass nunmehr eine Präzisierung bei der Alternativenprüfung herbeigeführt werde, wodurch der Prüfung alternativer Verkehrsnetze und alternativer Verkehrsträger eine größere Bedeutung eingeräumt wird.[229] Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

§ 19b Abs. 2 UVPG beschränkt die Alternativenprüfung der SUP bei Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene ausdrücklich auf in Betracht kommende vernünftige Alternativen, die die **Ziele und den geografischen Anwendungsbereich** des Plans oder Programms berücksichtigen. Damit sind die Grundsätze für Art und Umfang der erforderlichen Alternativenprüfung, die bereits aus § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 SUP-RL abgeleitet werden können (siehe oben), im Ergebnis auch für § 19b Abs. 2 UVPG anwendbar. Insoweit handelt es sich letztlich um eine im Planungsprozess selbstverständliche Einschränkung auf solche Alternativen, die nach Maßgabe des Einzelfalls der Zielsetzung und der Maßgeblichkeit der Planung entsprechen.[230]

Mit der weitergehenden Konkretisierung, dass insbesondere **alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger** ermittelt, beschrieben und bewertet werden sollen, konkretisiert § 19b Abs. 2 UVPG welche Art von Alternativen nach Auffassung des Gesetzgebers, insbesondere der Zielsetzung und dem geografischen Geltungsbereich, der Verkehrswegeplanung auf der Bundesebene entspricht. Damit kommt auch zum Ausdruck, dass generell zwischen der Projektebene und der Netzebene unterschieden werden kann[231] und unterschieden werden soll, und dass die Umweltprüfung von der Projektebene (stärker) auf die Netz- und Konzeptebene verlagert werden soll. Insoweit geht auch das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass in einem Bedarfsplan Netzverknüpfungen festgestellt werden

---

[228] Anlage zum Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss) zu den Entwürfen für ein Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/4540, S. 7, Nr. 6.

[229] Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss) zu den Entwürfen für ein Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/4540, S. 3.

[230] PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 5.

[231] Siehe PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 6.

können.[232] Das Prüfprogramm der SUP für bundesweite Verkehrswegeplanungen soll vor allem (auch) Fragen alternativer Verkehrsträger, intermodaler Verkehrsverlagerungen und netzbezogener Umweltauswirkungen umfassen, soweit dies nach dem Ziel und geografischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms angezeigt ist. § 19b Abs. 2 UVPG bringt damit - nach im Wesentlichen übereinstimmender Auffassung in der Literatur - zum Ausdruck, dass es im Rahmen der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene weniger um kleinräumige Trassenalternativen einzelner baulicher Erweiterungen im Verkehrsnetz gehen soll, die besser auf nachgelagerten Planungsebenen oder der Projektebene untersucht werden können.[233] **Ein Anliegen der SUP ist es also, über die Projektbewertung hinaus Ansatzpunkte für netzbezogene oder verkehrsträgerübergreifende Planungsentscheidungen zu finden.** Andererseits ergibt sich aus der genannten Vorschrift des UVPG keine unmittelbare Pflicht für den BVWP, verkehrsnetzbezogene Betrachtungen anzustellen, wenn diese aus der Sicht der planerischen Konzeption des BVWP nicht erforderlich sind.

Jedoch ist zu empfehlen, die Frage standortbezogener Umweltauswirkungen einzelner Verkehrsprojekte für die Frage der notwendigen Alternativenprüfung zur SUP nicht ganz auszublenden, soweit für die Auswahl und Priorisierung einzelner Projekte in der Verkehrswegeplanung auch ihre lokalen Auswirkungen (Landschaftszerschneidung, Inanspruchnahme wertvoller Teile von Natur und Landschaft usw.) eine ausschlaggebende Rolle spielen können[234]. Dies trifft für den BVWP 2003 zu, wenn man sich das für diesen Plan zur Anwendung gekommene Projektbewertungsverfahren vergegenwärtigt (siehe Kap. 7.2.1) und davon ausgeht, dass die projektbezogene Bedarfsentscheidung ein Prüfgegenstand der SUP ist (siehe Kap. 5.3.1). Damit ist im Ergebnis auch insoweit die Relevanz und Entscheidungserheblichkeit voraussichtlicher erheblicher Umweltauswirkungen für die planerische Entscheidung als maßgebendes Kriterium für Art und Umfang der erforderlichen Prüfung angesprochen.

9.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise

9.2.1 Beschreibung

Jede Planung ist zwangsläufig mit einem Denken in Alternativen verbunden. Viele planerische Alternativüberlegungen werden in Planungsprozessen aber nicht systematisch dokumentiert und es erfolgt kein systematischer Vergleich bestimmter Handlungsoptionen. Dies

[232] Siehe BVerwG, Urteil vom 11. Januar 2001, Az. 4 A 13/99, NVwZ 2001, 1154.

[233] Siehe insoweit HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 24 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 7 mit weiteren Einzelheiten und ergänzenden Fragestellungen zur Auswahl der aus Sicht der SUP vernünftigen Alternativen sowie im Ansatz auch GASSNER, UVPG, § 19b Rn. 13.

[234] PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 7.

gilt auch für die Bundesverkehrswegeplanung in ihrer bisherigen Form. Insofern ist von außen nicht vollständig erkennbar, an welcher Stelle welche Alternativüberlegungen angestellt wurden und welche Argumente letztlich zur Auswahl bestimmter planerischer Optionen geführt haben.

Konkret dokumentiert sind in den veröffentlichten Unterlagen des BVWP Alternativbetrachtungen im Zusammenhang mit der Verkehrsprognose sowie im Zusammenhang mit der fachlichen Projektbewertung.

Für die dem BVWP 2003 zugrunde gelegte Verkehrsprognose wurden als Grundlage verschiedene **verkehrspolitische Entwicklungszenarien** alternativ zueinander betrachtet.[235] Dem „Laisser Faire"-Szenario und einem mit „Überforderung" bezeichneten Szenario, für das von einer fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz ausgegangen wurde, kam keine entscheidende Bedeutung zu. Ein abgeschwächtes Trendszenario, das im Unterschied zum „Laisser Faire" die seinerzeit hochwahrscheinliche politische Maßnahme einer Lkw-Maut enthielt, und ein sog. „Integrationsszenario" kamen in den engeren Vergleich. Im Szenario „Integration" wurde unterstellt, dass die dort eingestellten „moderaten" preispolitischen und sonstigen Vorgaben die ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen im größtmöglichen gesellschaftlichen Konsens erfüllen. Es liegt etwa in der Mitte der Bandbreite der denkbaren Entwicklungen und enthielt moderate preispolitische Maßnahmen zur Beeinflussung der Aufteilung der zu erwartenden Personen- und Güterverkehrsnachfrage auf die einzelnen Verkehrsträger („Modal Split") zugunsten von Schiene und Wasserstraße. Aus den überprüften Szenarien wurde letztlich das Szenario „Integration" als Basis für die weiteren Verkehrsprognosen in der Bundesverkehrswegeplanung ausgewählt. Rückblickend waren die Szenarien 2003 weniger durch eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit charakterisiert, sondern unterschieden sich durch politische Zielvorgaben und Entscheidungen, die teilweise real nicht durchsetzungsfähig waren.

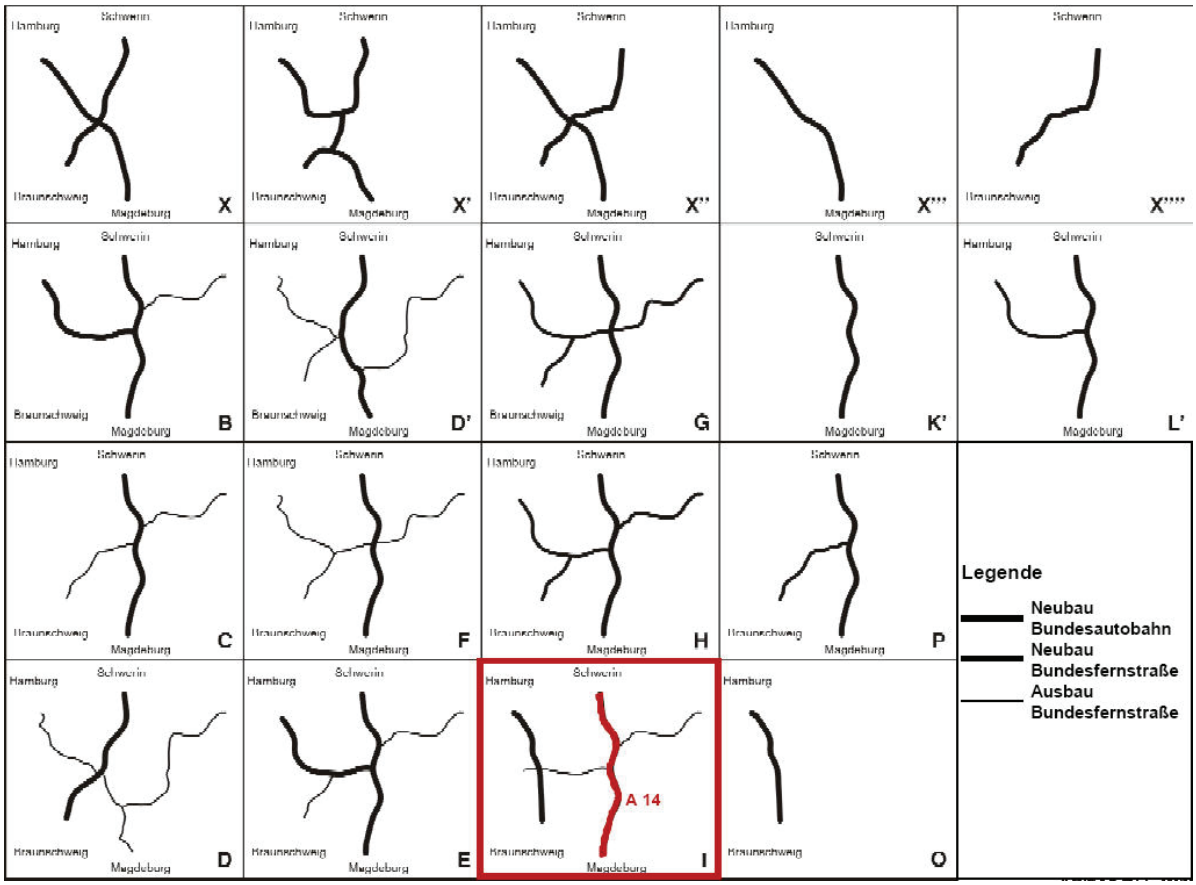
Eine weitere Form der Alternativenprüfung fand zum BVWP 2003 dadurch statt, dass die in den BVWP neu eingestellten Neu- und Ausbauprojekte jeweils einem **Projektbewertungsverfahren** mit verschiedenen Bewertungsbausteinen (NKV, URE mit FFH-VE und RWA) unterzogen wurden (siehe ausführlich Kap. 7.2.1). Der Vergleich der Projekte untereinander bildete eine wesentliche Grundlage für die Zuordnung der einzelnen Projekte in eine Bedarfsklasse (Vordringlicher oder Weiterer Bedarf). Diese Zuordnung stellt die wesentliche Entscheidung des BVWP 2003 dar.

Eine dritte Ebene der Alternativenprüfung im Planaufstellungsprozess des BVWP 2003 war der Phase der Projektvorauswahlentscheidungen bzw. der sog. **Projektdefinition** zugeordnet. Diese Planungsphase diente der Vorauswahl der von verschiedener Seite (Straßenverwaltung der Länder, politischer Raum, DB AG) gemeldeten Projekten. Die

[235] Siehe PROGNOS 2001 und BVU 2001.

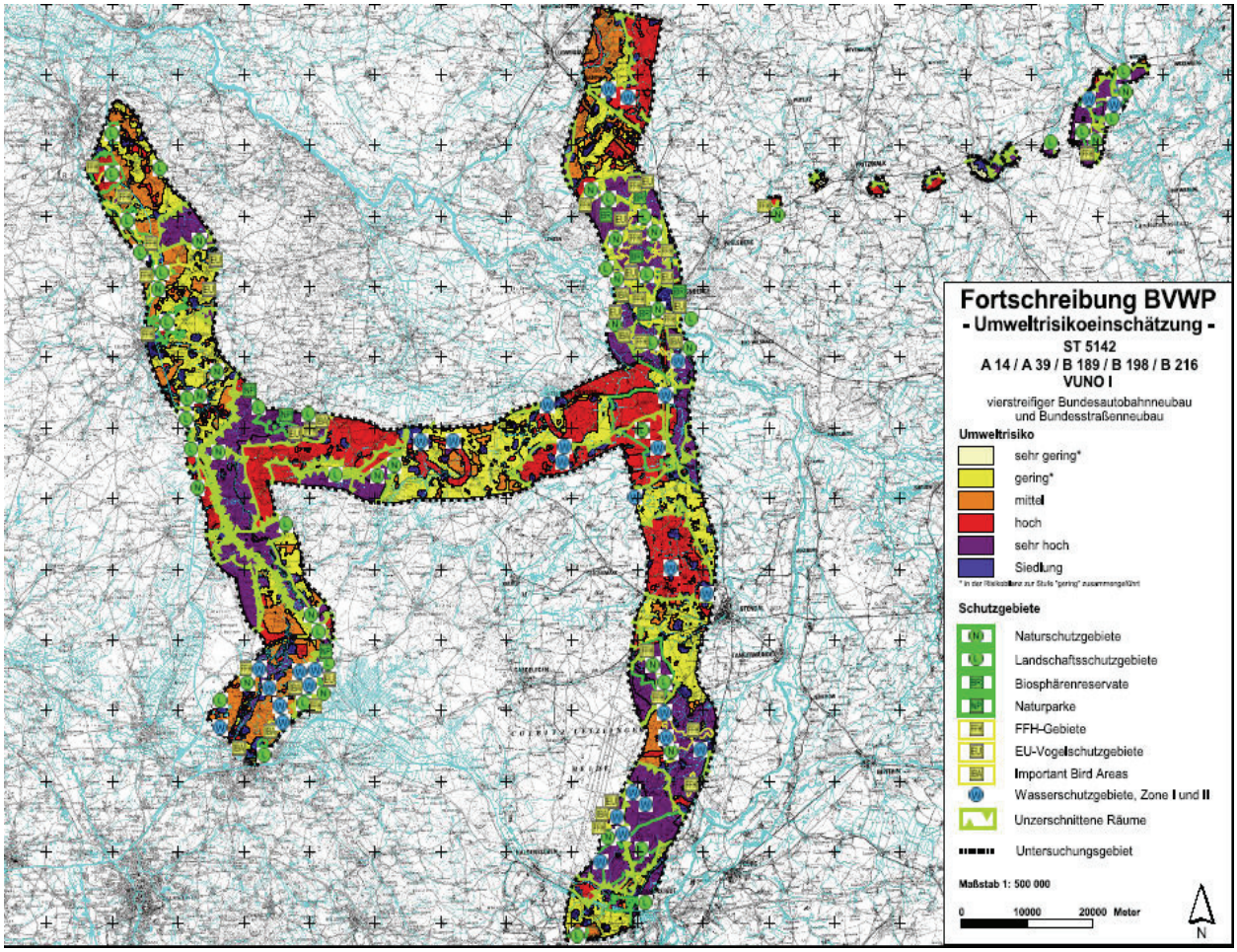
schließlich ausgewählten Projekte wurden abschließend anhand der eingeführten Projektbewertungsverfahren (NKV, URE mit FFH-VE und RWA) bewertet und nach Priorität in den Vordringlichen Bedarf bzw. in den Weiteren Bedarf eingestuft. Im Rahmen dieses Vorauswahlverfahrens wurden häufig auch mehrere Projekte, die in einem inhaltlichen Zusammenhang standen, zusammengefasst (z. B. eine Kette von Ortsumfahrungen auf einer Hauptverkehrsachse). Teilweise wurden dabei auch Alternativen auf Teilnetzebene geprüft (z. B. aus der Verkehrsuntersuchung Nordost, Leipzig-Lausitz-Untersuchung, A22/A20-Entscheidung). Gegenstand solcher Untersuchungen waren regelmäßig teilraumbezogene Engpass- bzw. Bedarfssituationen, die auf unterschiedliche Weise konzeptionell gelöst werden können. Im Falle der Leipzig-Lausitz-Untersuchung (LeiLa) wurden bspw. 12 Alternativfälle untersucht, die vom Autobahnneubau bis zu einer Reihe von Ausbau-Neubau-Kombinationen von Autobahnen und Bundesstraßen reichten. Insofern kann man auf dieser Entscheidungsebene auch von einer Netzbetrachtung sprechen. Eine Übersicht der im Rahmen der sog. Verkehrsuntersuchung Nordost (VUNO) in Vorbereitung auf den BVWP 2003 betrachteten verkehrlichen Projektalternativen, von denen einige vergleichend im Verfahren des BVWP alternativ bewertet wurden, zeigt Tab. 9-1.

Die genannten Alternativenvergleiche auf der Ebene der Projektdefinition wurden häufig anhand der Ergebnisse der gleichen Bewertungsbausteine durchgeführt, die auch im Projektbewertungsverfahren für die letztlich ausgewählten Projekte zur Anwendung gekommen sind, d. h. NKA und URE (siehe Tab. 9-2). Ein solcher detaillierter Vergleich erfolgte, wenn man Alternativen nicht bereits aufgrund offensichtlicher Nachteile (z. B. verkehrlicher Wert) vorausscheiden konnte.



Tab. 9-1: Teilnetzalternativen im Rahmen der Verkehrsuntersuchung Nordost

Die diversen Projektdefinitionsentscheidungen wurden im BVWP 2003 nicht systematisch dokumentiert. Aufgrund fehlender Dokumentation kann auch nicht beurteilt werden, ob nicht weitergehende Alternativüberlegungen auf der Netzebene, z. B. im Rahmen der Grundverteilung des Finanzrahmens, im Zuge der Erstellung des BVWP 2003 stattgefunden haben. Solche Überlegungen wurden jedenfalls nicht öffentlich zugänglich dokumentiert und sind damit nicht reproduzierbar.



Tab. 9-2: Kartendarstellung URE zur Alternative „VUNO I“

9.2.2 Erfüllung der SUP-Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf

Vor dem Hintergrund der in Kap. 9.1 dargestellten rechtlichen Anforderungen lassen sich die in Kap. 9.2.2 dargestellten Ansätze von Alternativenprüfungen im BVWP 2003 wie folgt bewerten:

Die Betrachtung alternativer Entwicklungsszenarien für die dem BVWP zugrunde gelegte **Verkehrsprognose** ist kein für die SUP relevanter Prüfgegenstand und damit auch kein Gegenstand, für den aus der Sicht der SUP eine Alternativenprüfung notwendig ist. Die Festlegung bestimmter politischer Rahmenbedingungen für die Verkehrsprognose ist eine verkehrspolitische Grundsatzentscheidung und insofern eine Vorgabe für die nachfolgende Planungsebene des BVWP, somit im bestehenden Plankonzept keine prüfpflichtige Planfestlegung des BVWP (siehe Kap. 5.2.3).

Der auf die einzelnen Neu- und Ausbauprojekte bezogene Vergleich der Projekte untereinander zum Zwecke der Einstufung in eine Bedarfskategorie (Vordringlicher oder Weiterer Bedarf) anhand des **Projektbewertungsverfahrens** beinhaltet auch Umweltaspekte. Inso-

fern beinhaltet diese Prüfung Elemente, die als Alternativenprüfung im Sinne des § 14g Abs. 1 sowie § 19b Abs. 2 UVPG eingestuft werden können. Wird das Projektbewertungsverfahren entsprechend der in Kap. 7.3 dargestellten Methodik weiterentwickelt, so kann dieses Verfahren in der SUP auch für eine projektbezogene Alternativenprüfung genutzt werden. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, wie in Kap. 7.3 dargestellt, dass die umweltbezogenen Ergebnisse des Projektbewertungsverfahrens separat dokumentiert werden (siehe dazu auch Kap. 10.4).

Die Projektauswahl im Zuge der **Projektdefinition** lässt sich als Alternativenvorauswahl im Sinne des § 14g Abs. 2 Nr. 8 UVPG einstufen, denn der Prozess dient dazu, einzelne Projektvorschläge bzw. Projektvarianten aus der weiteren Betrachtung auszuscheiden. Soweit sich die Projektauswahlentscheidungen auf teilnetzbezogene Projektbündel beziehen, kommt hierbei auch der in der SUP relevante Netzbezug zum Tragen.

Umweltbelange sind bei diesen Vorauswahlprozessen nur soweit einzubeziehen, wie es für eine eindeutige Entscheidung notwendig ist. Eine gestufte Alternativenprüfung ist ohne Weiteres auch innerhalb der SUP möglich. Entscheidend aus SUP-Sicht ist aber die zumindest zusammengefasste Dokumentation des Entscheidungsprozesses im Umweltbericht.

Bisher mit der Vorgehensweise des BVWP 2003 nicht abgedeckt ist die Anforderung der SUP, systematisch **alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger** untereinander aus Umweltsicht zu vergleichen. Inwieweit der BVWP für eine solche Alternativenprüfung Ansatzpunkte bietet und wann diese überhaupt sinnvoll sein können, wird im nächsten Kapitel diskutiert.

9.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

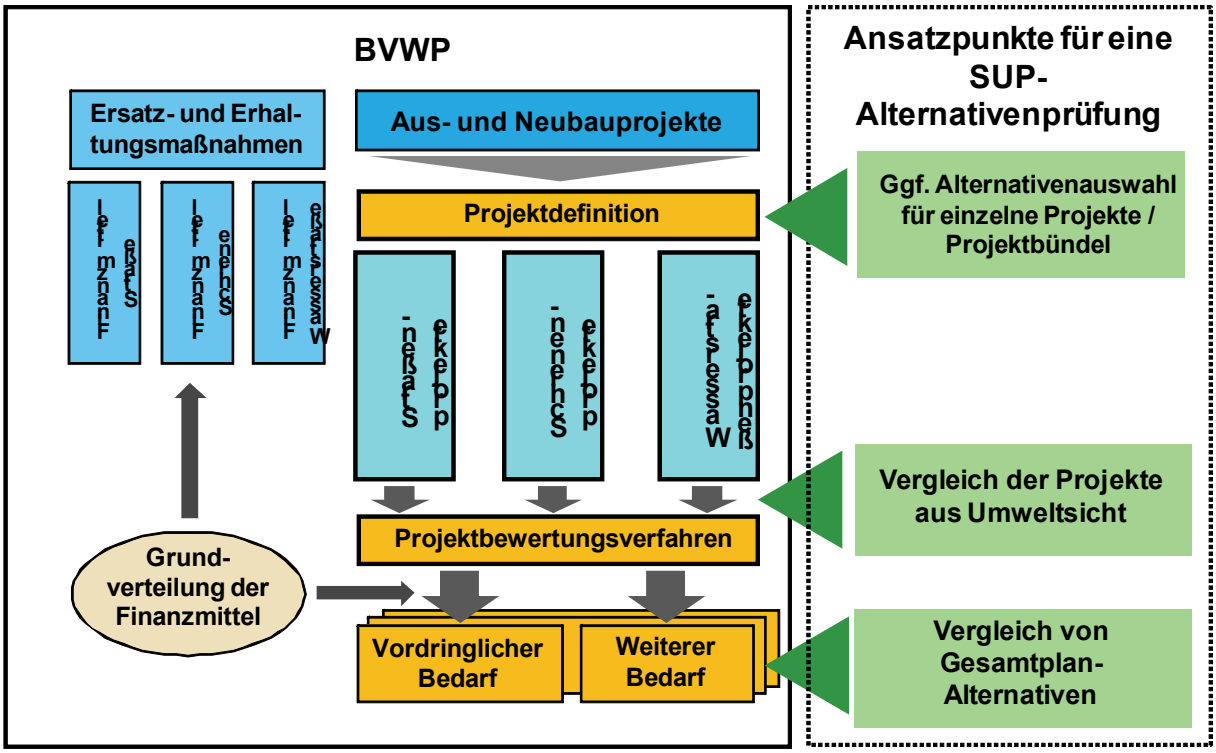
9.3.1 Alternativenprüfung für die im BVWP 2003 enthaltenen Prüfgegenstände

Eine SUP-Alternativenprüfung sieht vor, dass vernünftige Alternativen auch aus Umweltsicht untereinander verglichen und deren wesentliche Vor- und Nachteile aus Umweltsicht dokumentiert werden. Die Prüftiefe einer solchen umweltbezogenen Alternativenprüfung richtet sich nach der für die Entscheidung notwendigen Informationsdichte. Orientieren sich der Planungsprozess und die Inhalte des BVWP 20XX an der Vorgehensweise zum BVWP 2003, so bestehen Ansatzpunkte für eine SUP-relevante Alternativenprüfung auf drei Ebenen:

- Ebene der Projektdefinition (Projektvorauswahl)
- Ebene der Projektbewertung / Bedarfszuordnung der Einzelprojekte
- Ebene der Bedarfsfestlegung auf Netzebene / Gesamtplan-Alternativen (Projektbündel Vordringlicher Bedarf und Projektbündel Weiterer Bedarf).

Methodisch lässt sich für eine Alternativenprüfung auf den genannten Ebenen ohne Weiteres auf die in Kap. 7.3 und Anhang C beschriebenen Bausteine und Indikatoren für den Umwelt-

beitrag zur Einzelprojektbewertung und zur Betrachtung der Gesamtplanauswirkungen zurückgreifen, da eine Alternativenprüfung auf den genannten Ebenen entweder die Realisierung einzelner Projekte oder die gleichzeitige Realisierung mehrerer Projekte miteinander vergleicht.



Tab. 9-3: Inhaltliche Entscheidungsstationen des BVWP und Ansatzpunkte einer SUP-Alternativenprüfung

Ebene der Projektdefinition

Auf der Ebene der Projektdefinition geht es um den Vergleich einzelner Projektalternativen oder um den Vergleich von wenigen, auf regionaler Ebene verkehrlich miteinander verknüpften Projekten, um diejenigen Projektalternativen auszuwählen, die in die Bedarfszuordnung der Einzelprojekte eingestellt werden. Denkbare Alternativen auf dieser Ebene könnten bspw.

- Investitionen in andere Verkehrsträger (z. B. Ausbau ÖPNV statt Ortsumgehung),
- Ausbau bestehender Strecken statt Neubau, ggf. auch in Verbindung mit ergänzenden Investitionen in alternative Verkehrsträger,
- veränderte Linienführung eines Einzelprojektes oder
- grundsätzlich andere Linienführung oder Aus-/Neubau alternativer, parallel verlaufender Verkehrsachsen zur Lösung eines regionalen Verkehrsproblems (Bsp.: VUNO - Verkehrsuntersuchung Nordost – oder LeiLa - Verkehrskonzept Leipzig-Lausitz)

sein. Wie für den BVWP 2003 praktiziert, kann es für eine solche Entscheidungssituation notwendig sein, die in Frage kommenden alternativen Lösungsmöglichkeiten anhand der auch für das spätere Projektbewertungsverfahren vorgesehenen Bewertungsbausteine zu vergleichen. Eine solche detaillierte und umfassende Prüfung ist aber nur für solche Alternativen sinnvoll, die nicht bereits anhand einer überschlägigen Betrachtung eindeutig ausgeschieden werden können, weil sie bspw. einen deutlich schlechteren verkehrlichen Nutzen mit sich bringen als andere Alternativen. Möglich wäre auch eine Prüfung der Umweltauswirkungen anhand eines gegenüber dem Projektbewertungsverfahren reduzierten Indikatorensets.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie und Systematisierung des Projektauswahlverfahrens im Zuge der Projektdefinition wird seitens des BMVBS angestrebt, derartige projektbezogene Alternativenbetrachtungen bereits von den Ländern im Rahmen der Projektmeldung durchführen zu lassen (siehe Kap. 8).

Vergleich der Einzelprojekte (Projektbewertungsverfahren)

Für die Ebene der Projektbewertung zur Bedarfsfestlegung der Einzelprojekte wird in Kap. 7.3 in Verbindung mit Anhang C eine methodische Vorgehensweise für den Umweltbeitrag innerhalb des Projektbewertungsverfahrens vorgeschlagen. Die empfohlene Vorgehensweise für einen neuen SUP-konformen Umweltbeitrag zur Projektbewertung ist entwickelt aus dem Vorgehen zum BVWP 2003 und umfasst dem entsprechend zwei Grundmodule: Der Umweltbeitrag zur Projektbewertung Teil 1 bedient sich der Umweltkriterien und der Methodik der NKA. Der Umweltbeitrag zur Projektbewertung Teil 2 stellt eine Weiterentwicklung der URE 2003 dar und basiert auf einer indikatorbezogenen Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen für die mit der NKA nicht monetarisierten Umwelteffekte. Mit dieser Vorgehensweise im Projektbewertungsverfahren können auch die Anforderungen erfüllt werden, die die SUP an die Alternativenprüfung auf dieser Ebene stellt. Die Methodik ist ohnehin darauf ausgerichtet, die Projekte untereinander hinsichtlich ihrer Umwelterheblichkeit zu vergleichen und in eine Rangfolge bzw. Gruppierung nach Bedarfskategorien (Vordringlicher und Weiterer Bedarf) zu bringen. Letztlich werden als Ergebnis des Projektbewertungsverfahrens die Projekte unter Berücksichtigung aller entscheidungsrelevanten Belange - wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit, Konfliktträchtigkeit aus Umwelt- und Naturschutzsicht – in eine Rangfolge gebracht. Aus der Sicht der SUP ist dabei lediglich erforderlich, die Bewertungsergebnisse für die umweltbezogenen Kriterien separat darzustellen. Um innerhalb des Projektbewertungsverfahrens für jedes Projekt ein gesamthaftes Ergebnis zu erzielen, ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis aus der NKA, in dem die umweltbezogenen NKA-Kriterien bereits berücksichtigt sind, mit dem aggregierten Ergebnis aus dem Umweltbeitrag Teil 2 für die nicht-monetarisierbaren Umweltkriterien zu verknüpfen. Dies erfolgt sinnvollerweise anhand einer bestimmten Entscheidungsregel, die eine Verknüpfung von Bewertungsergebnissen mit unterschiedlicher formaler Dimension (kardinal und ordinal skalierte Bewertungsergebnisse) ermöglicht. Die Frage, welche Entscheidungsregel dazu gewählt wird, ist aber keine Frage der SUP. Aus SUP-Sicht ist es lediglich notwendig, dass die Art, wie die Umweltbelange in die Ergebnisse des Projektbewertungs-

verfahrens eingeflossen sind, inhaltlich nachvollziehbar begründet wird (vgl. Anhang C, Kap. 2.1).

Ebene der Bedarfsfestlegung auf Netzebene (Gesamtplanauswirkungen)

Die endgültige **Bedarfsfestlegung auf Netzebene,** bei der abschließend das Projektbündel des Vordringlichen Bedarfs und das Projektbündel des Weiteren Bedarfs festgelegt wird, erfolgt entsprechend des BVWP 2003 auch in einem neuen BVWP 20XX voraussichtlich anhand

- der Ergebnisse des Projektbewertungsverfahrens und
- einer Entscheidung zur Grundverteilung des Finanzrahmens auf Neu- und Ausbauprojekte der einzelnen Verkehrsträger.

Mit der verbindlichen Entscheidung über die grundsätzliche Finanzmittelverteilung für Aus- und Neubauprojekte der einzelnen Verkehrsträger wird jeweils entschieden, wie viele Projekte eines Verkehrsträgers insgesamt in die Kategorie des Vordringlichen Bedarfs aufgenommen werden. Diese Entscheidung wird zwar auch von den Ergebnissen des Projektbewertungsverfahrens bestimmt. Notwendig ist darüber hinaus aber eine generelle (politische) Leitentscheidung über den Umfang der Förderung von Neu- und Ausbauprojekten im Verhältnis zu Ersatz und Erhaltungsmaßnahmen und über die Förderung der einzelnen Verkehrsträger, da die reinen Ergebnisse der Projektbewertung die Projekte der einzelnen Verkehrsträger nur bedingt untereinander vergleichbar machen. In der Regel – so war es bisher – besitzen Straßenbauprojekte bspw. ein gegenüber Schienenwege-Projekten durchweg besseres Nutzen-Kosten-Verhältnis. Um den Verkehrsträger Schiene zu fördern, ist somit eine generelle Finanzmittelzuweisung zu diesem Verkehrsträger notwendig.

Aus dieser Entscheidungslogik ergibt sich ein Ansatzpunkt für alternative verkehrsträgerübergreifende und netzbezogene Alternativen. Solche Alternativen ergeben sich automatisch, wenn der zur Verfügung stehende Finanzrahmen in unterschiedlichen Prozentsätzen auf die einzelnen Verkehrsträger verteilt werden und dies jeweils zu unterschiedlich langen Projektlisten des Vordringlichen Bedarfs für die einzelnen Verkehrsträger führt. Derartige **Grundverteilungs- bzw. Gesamtplan-Alternativen für Aus- und Neubauprojekte** lassen sich durch eine unterschiedlich starke Förderung bestimmter Verkehrsträger begründen. Als eine Grenz-Alternative könnte dabei bspw. auch eine Projektliste des Vordringlichen Bedarfs definiert werden, die sich alleine aus Ergebnissen des Projektbewertungsverfahrens ableitet. Eine solche Projektliste hätte gegenüber anderen Alternativen vermutlich den höchsten Anteil an Straßenprojekten.

Unterschiedliche Szenarien für die Finanzmittelverteilung sind auch vorstellbar in Bezug auf das Verhältnis der Neu- und Ausbauprojekte zu Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen. Auch daraus könnten unterschiedlich umfangreiche Projektlisten abgeleitet werden, deren summarische Umweltauswirkungen vergleichend gegenübergestellt werden können. Da die Projekte der einzelnen Verkehrsträger grundsätzlich auch unterschiedliche Umweltauswirkungen ver-

ursachen, ist eine umweltbezogene Alternativenprüfung auf dieser Ebene sinnvoll, um die Umweltauswirkungen unterschiedlicher Grundverteilungsansätze des Finanzrahmens aufzuzeigen.

Methodisch geht es dabei um den Vergleich der **Gesamtplanauswirkungen**, die sich jeweils aus der resultierenden projektträgerübergreifenden Projektliste des Vordringlichen Bedarfs ergeben. Dazu kann unmittelbar der in Kap. 7.3 und Anhang C dargestellte Methodenansatz zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Gesamtplanauswirkungen, der auf eine Beschreibung und Bewertung ausgewählter Umweltindikatoren abstellt, verwendet werden. Die in Kap. 7.3 und Anhang C dargestellte Methodik sieht vor, die Umweltauswirkungen der Gesamtheit der in den BVWP aufgenommenen Projekte der verschiedenen Bedarfsklassen je Verkehrsträger summarisch anhand einer definierten Liste von Indikatoren und Zielen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Der Ausgangspunkt für den Alternativenvergleich ist somit eine Beschreibung der Summe der Umweltauswirkungen je Indikator über alle Projekte der jeweiligen Gesamtplanalternative und eine daran anknüpfende fünfstufige Bewertung der Zielerreichung je Indikator. Daran anknüpfend können Gesamtplan-Alternativen aus Umweltsicht anhand verschiedener Vergleichsmaßstäbe mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad miteinander verglichen werden. Jeder Vergleichsmaßstab besitzt spezifische Vor- und Nachteile. Die SUP ist grundsätzlich methodenoffen. Um zu verhindern, dass sich die Vor- und Nachteile einer spezifischen Vergleichsmethode auf das Ergebnis des Alternativenvergleichs zu stark auswirkt, bietet es sich an, **verschiedene Vergleichsmethoden** parallel anzuwenden. Dies entspräche dem Prinzip einer Sensitivitätsanalyse, die die Stabilität bzw. Sensibilität eines Bewertungsergebnisses überprüft. Je eindeutiger verschiedene Methoden zu einer identischen Alternativenreihung kommen, um so eindeutiger und besser begründbar ist das Ergebnis. Kommen verschiedene Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen, so lässt sich aus Umweltsicht keine Alternative als eindeutig vorzugswürdig darstellen.

Eine Alternativenentscheidung kann letztlich nur unter **Berücksichtigung aller Belange** getroffen werden. Daher sind neben den Umweltbelangen auch die sonstigen in der NKA berücksichtigten Kriterien in den Alternativenvergleich einzustellen. Da die NKA auch Umweltkriterien beinhaltet, die für die SUP relevant sind (siehe ausführlich Kap. 7.3), lässt sich ein Ergebnis eines Alternativenvergleichs aus Umweltsicht, welches im Rahmen des Umweltbeitrags zur Gesamtplanbewertung erzielt wird und alle umweltbezogenen Kriterien berücksichtigt, nicht ohne Weiteres mit einem summarischen NKV für bestimmte Gesamtplanalternativen entscheidungslogisch verknüpfen. Eine Doppelbewertung der Umweltkriterien, die auch in die Ermittlung des NKV einfließen, wäre die Folge. Um eine solche Doppelbewertung zu vermeiden, bieten sich als **alternative Vorgehensweisen** für eine Methodik zum Vergleich von Gesamtplanalternativen zwei Möglichkeiten an:

1. Gegenüberstellung der fachlichen Bewertung für die nicht-monetarisierbaren Umweltindikatoren mit einem vollständigen summarischen NKV.

2. Durchführung einer fachlichen Bewertung für die monetarisierbaren und die nicht-monetarisierbaren Umweltindikatoren und Gegenüberstellung mit einem auf die nicht-umweltbezogenen Kriterien beschränkten Teil-NKV.

Aus der Sicht der SUP ist es anzustreben, alle Schutzgüter und diesbezüglich relevante Themenfelder mit einer einheitlichen Methodik zu bewerten. Daher wird hier im Sinne der Alternative 2 empfohlen, alle Indikatoren mit einer einheitlichen Methodik in eine vergleichende Gegenüberstellung aus Umweltsicht einzubeziehen. Dies schließt aber nicht aus, ergänzend dennoch für eine Gesamtentscheidung auch das vollständige NKV je Gesamtplanalternative zu ermitteln und als weitere Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.

			Szenario 1			Szenario 2		
			Beschreibung	Bewertung		Beschreibung	Bewertung	
Nr.	Indikator	Einheit		monetär [€]	ordinal		monetär [€]	ordinal
1	Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert	LEG	-72.712	3.978.073	++	-34.054	1.863.092	++
2.1	NOx-Immissionen (Schadstoff-Einwohner-Gleichwert)	SEG	-113.761	385.495	+	-1.250.373	4.213.755	++
2.2	Immissionen von Staub , Benzol und Benzo(a)pyren	Anzahl Todesfälle/a	-0,0595	119.391	+	-1,6529	1.305.722	++
5	Überregional wirkende Emissionen (CO, NMVOC, NOx, SO2 und Stäuben)	NOX-Äquivalente	-2,90	1.074	+	-334,50	122.081	+
9	Emissionen von CO2	t/a	4.150	-850.694	-	-196.545	40.291.682	++
11	Veränderung des Lämimmissions-pegels in Erholungsflächen/ Freiflächen	Lärm-Freiflächen-Gleichwert	12.336,35	-2.000.810	--	16,90	-1.464.202	-
	Nutzensumme Umwelt (NU1/2)			1.632.529			33.806.903	
3.1	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung	[ha]	171,9		--	92,0		-
3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten	Anzahl Gebiete (mögl./wahrsch.)	10/6		--	30/7		--
4	Zerschneidung von Lebensraumnetzwerken (Wald)	Anzahl	3		-	18		--
6	Flächeninanspruchnahme	[ha]	0,0		o	0,0		o
7	Inanspruchnahme / Veränderung Oberflächengewässer	[ha]	0,0		o	0,0		o
8.1	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	[ha]	5,4		-	9,9		-
8.2	Durchfahrung von WSG	[ha]	103,3		-	121,7		-
10	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Räume (UZVR)	[ha]	1.926,4		-	27.999,0		--
12	Inanspruchnahme von Vorrangflächen des (Kultur-)Landschaftsschutzes	[ha]	228,5		-	344,2		-

Tab. 9-4: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen

Tab. 9-4 zeigt ein fiktives Beispiel für eine plakative Ergebnisdarstellung des Ergebnisses der Gesamtplanbewertung für zwei Projektbündel. Das Beispiel stammt aus dem in Anhang D dokumentierten Praxistest und basiert auf der in Anhang C dargestellten Methodik der Gesamtplanbewertung, die für alle Indikatoren eine fünfstufige Ordinalbewertung und für die monetarisierten Indikatoren ergänzend eine Angabe der monetarisierten Teilnutzen vorsieht. Zu dieser Form der bewertenden Gegenüberstellung von Gesamtplanalternativen sind alternative Darstellungen bzw. Methoden denkbar.

Nr.	Indikator	Stärken-Schwächen-Profil anhand des Beitrags zur Zielerreichung Gesamtplan-Alternative 1	Gesamtplan-Alternative 2	Gesamtplan-Alternative 3
		-- - o + ++	-- - o + ++	-- - o + ++
1	Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert			
2.1	NO_X-Immissionen (Schadstoff-Einwohner-Gleichwert)			
2.2	Immissionen von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren (Todesfallrisiko)			
5	Überregional wirkende Emissionen (CO, NMVOC, NO_X, SO_2 und Stäuben)			
9	Emission von CO_2			
11	Veränderung des Lärmimmissionspegels in Erholungsflächen / Freiflächen			
3.1	Inanspruchnahme / Beeintr. Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung			
3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten			
4	Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken			
6	Flächeninanspruchnahme			
7	Inanspruchnahme / Veränderung Oberflächengewässer			
8.1	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten			
8.2	Durchfahrung von WSG			
10	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Räume (UZVR)			
12	Inanspruchnahme / Beeintr. Vorrangflächen des (Kultur-)Landschaftsschutzes			

Tab. 9-5: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen anhand von Stärken-Schwächen-Profilen

Eine andere Form der Ergebnisdarstellung ist bspw. das **Stärken-Schwächen-Profil** (siehe Beispiel in Tab. 9-5). Die ordinale fünfstufige Bewertung und das Stärken-Schwächen-Profil ermöglichen es, zu erkennen, bei welchen Indikatoren welche Alternative positiv oder negativ abschneiden. Derartige Gegenüberstellungen ohne formale Verrechnung zu einem Gesamtergebnis über alle Indikatoren tragen dem Problem Rechnung, dass sich ordinale Bewertungsstufen - streng genommen - nicht verrechnen lassen. Die Ableitung einer Alternativenpräferenz über alle Indikatoren lässt sich aufbauend auf den Stärken-Schwächen-Profilen aber anhand einer argumentativen Begründung erreichen. Der Vorteil eines solchen Vorgehens liegt in der plakativen Darstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile einer Gesamtplanalternative. Aufgrund des nicht-formalen Aggregationsschrittes über alle Indikatoren besitzt diese Methode zudem eine größtmögliche Flexibilität. Dies kann als Stärke oder Schwäche gewertet werden. Die Methode ermöglicht jedenfalls, individuelle fachlich bzw. politisch begründete Einschätzungen zur Bedeutung einzelner Umweltthemen durch verbale Argumentation in die Ergebnisableitung einzubringen.

Eine weitere Möglichkeit des Alternativenvergleichs besteht in der Vergabe von **Rangreihungen je Indikator** (siehe Tab. 9-6). Dabei wird für jeden Indikator eindeutig bestimmt, welche Alternative die günstigste, die zweitgünstigste usw. ist. Dies lässt sich zunächst unmittelbar anhand der in der Sachdimension beschriebenen quantitativen Indikatoraus-

prägung ermitteln. Dabei werden auch kleinere Unterschiede in der Zielerreichung berücksichtigt und durch die Rangziffern verstärkt, denn der Rangziffernabstand beträgt unabhängig von der Stärke der Unterschiede der Alternativen in der Sachebene immer „1“. Zweckmäßig ist es daher in jedem Fall, sehr geringe Abweichungen in der Quantität der Indikatorausprägung zwischen den Alternativen (z. B. weniger als 1, 2 oder 5 %) als gleichrangig zu bewerten. Führt man die Rangreihung anhand des fünfstufigen ordinalen Bewertungsergebnisses durch, würden die Alternativen immer dann als gleichrangig gewertet, wenn sich die Unterschiede in der Zielerreichung in der fünfstufigen Bewertung nicht widerspiegeln.

Verzichtet man auf eine formale Gewichtung der einzelnen Indikatoren untereinander, so lassen sich die Rangreihungen nicht ohne Weiteres aufaddieren. In einem solchen Fall ist es aber möglich, wie bei der Gegenüberstellung der fünfstufigen Bewertungsergebnisse, verbalargumentativ ein Gesamtergebnis abzuleiten und zu begründen. Während die fünfstufigen Bewertungsergebnisse die an den Umweltzielen gemessene absolute Zielkonformität oder Zielabweichung hervorgehoben wird, werden mit den Rangreihungen die relativen Unterschiede zwischen den Alternativen stärker hervorgehoben.

Für eine formale Verknüpfung der Ergebnisse jedes Indikators zu einem Gesamtergebnis ist eine Gewichtung der Indikatoren untereinander notwendig. Wird eine solche Gewichtung durchgeführt, so lässt sich bspw. ein **gewichteter Mittelwert der Rangreihungen** errechnen, aus dem sich eine eindeutige Gesamtreihung der Alternativen ergibt (siehe Beispiel in Tab. 9-7). Die Gewichtung trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht jeder Indikator fachlich-inhaltlich als gleich bedeutsam gegenüber den anderen Indikatoren eingestuft wird.

		Relative Rangreihung der Alternativen		
Nr.	**Indikator**	**Gesamtplan-Alternative 1** Rang	**Gesamtplan-Alternative 2** Rang	**Gesamtplan-Alternative 3** Rang
1	Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert	1	2	3
2.1	NO_X-Immissionen (Schadstoff-Einwohner-Gleichwert)	2	3	1
2.2	Immissionen von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren (Todesfallrisiko)	3	1	1
5	Überregional wirkende Emissionen (CO, NMVOC, NO_X, SO_2 und Stäuben)	1	1	1
9	Emission von CO_2	3	2	1
11	Veränderung des Lärmimmissionspegels in Erholungsflächen / Freiflächen	1	1	3
3.1	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung	3	1	1
3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten	1	2	3
4	Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken	3	1	1
6	Flächeninanspruchnahme	2	1	2
7	Inanspruchnahme / Veränderung Oberflächengewässer	3	2	1
8.1	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	2	2	1
8.2	Durchfahrung von WSG	2	2	1
10	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Räume (UZVR)	1	2	3
12	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Vorrangflächen des (Kultur-)Landschaftsschutzes	3	2	1

Tab. 9-6: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen anhand einer Rangreihung je Indikator

Grundsätzlich stellt eine Gewichtung von Indikatoren untereinander eine subjektive, bewertende Einschätzung dar, für die es kein objektives „richtig“ oder „falsch“ gibt. Möglich ist aber eine Optimierung der Intersubjektivität, d. h. der Anerkennung der Gewichtung durch möglichst viele vom Entscheidungsprozess Betroffene. Eine solche Intersubjektivität kann bspw. erreicht werden, wenn die Gewichtung zwischen den beteiligten Fachressorts des BMVBS oder mit den am Beteiligungsverfahren beteiligten Fachbehörden diskutiert bzw. abgestimmt wird. Die Gewichtung könnte bspw. auch im Rahmen des Scopings zur Diskussion gestellt werden. Möglich wäre auch eine Durchführung des Alternativenvergleichs anhand von verschiedenen Gewichtungsvarianten. Damit würde automatisch eine Sensitivitätsbetrachtung durchgeführt, denn es ergäbe sich ein Bild darüber, wie sensibel das Ergebnis auf unterschiedliche Gewichtungsvarianten reagiert.

			Rangreihung der Alternativen inkl. Gewichtung					
			Gesamtplan-Alternative 1		Gesamtplan-Alternative 2		Gesamtplan-Alternative 3	
Nr.	Indikator	Gewicht	ungew.	gewichtet	ungew.	gewichtet	ungew.	gewichtet
1	Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert	10%	1	0,10	2	0,20	3	0,30
2.1	NO_X-Immissionen (Schadstoff-Einwohner-Gleichwert)	3%	2	0,06	3	0,09	1	0,03
2.2	Immissionen von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren (Todesfallrisiko)	3%	3	0,09	1	0,03	1	0,03
5	Überregional wirkende Emissionen (CO, NMVOC, NO_X, SO_2 und Stäuben)	3%	1	0,03	1	0,03	1	0,03
9	Emission von CO_2	6%	3	0,18	2	0,12	1	0,06
11	Veränderung des Lärmimmissionspegels in Erholungsflächen / Freiflächen	10%	1	0,10	1	0,10	3	0,30
3.1	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung	10%	3	0,30	1	0,10	1	0,10
3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten	10%	1	0,10	2	0,20	3	0,30
4	Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken	10%	3	0,30	1	0,10	1	0,10
6	Flächeninanspruchnahme	5%	2	0,10	1	0,05	2	0,10
7	Inanspruchnahme / Veränderung Oberflächengewässer	10%	3	0,30	2	0,20	1	0,10
8.1	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	5%	2	0,10	2	0,10	1	0,05
8.2	Durchfahrung von WSG	5%	1	0,05	2	0,10	3	0,15
10	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Räume (UZVR)	5%	1	0,05	1	0,05	2	0,10
12	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung Vorrangflächen des (Kultur-)Landschaftsschutzes	5%	3	0,15	2	0,10	1	0,05
	Summe / gewichteter Durchschnittsrang	100%		2,01 **3**		1,57 **1**		1,80 **2**

Tab. 9-7: Fiktives Beispiel für ein Ergebnistableau zum Vergleich von Gesamtplan-Alternativen anhand eines gewichteten Durchschnittsrangs

Für die Indikatoren aus der NKA ist bei der Gewichtung darauf zu achten, welches Gewicht sich dort aus der Monetarisierung der Ergebnisse ergibt. Je nach Kostenfaktor ergeben sich in der NKA je Indikator sehr unterschiedliche Kostenniveaus. Je höher das Kostenniveau eines Indikators gegenüber anderen NKA-Kriterien ist, desto stärker ist das Gewicht des Indikators für das Gesamtergebnis. Die Gewichtung der Indikatoren für den SUP-Alternativenvergleich sollte von der Gewichtsrelation, die die NKA-Indikatoren im NKA haben, nicht zu stark abweichen.

9.3.2 Alternativenprüfungen für mögliche neue Prüfgegenstände eines BVWP

Wie in Kap.2.5 und 5.3.3 bereits beschrieben, sind ergänzend bzw. alternativ zu einem Planungsprozess in Anlehnung an den BVWP 2003 weitere Entscheidungsstationen mit Ansatzpunkten für Planungsalternativen denkbar, die in einen BVWP 20XX aufgenommen werden könnten. Dabei ist immer wieder zu betonen, dass derartige Überlegungen die Zielsetzung des BVWP berücksichtigen müssen, die verfügbaren Mittel dorthin zu verteilen, wo ein aus strategischer Sicht vorrangiges Investitionsinteresse besteht. Folgende ergänzende strategische Entscheidungsstationen des BVWP sind denkbar:

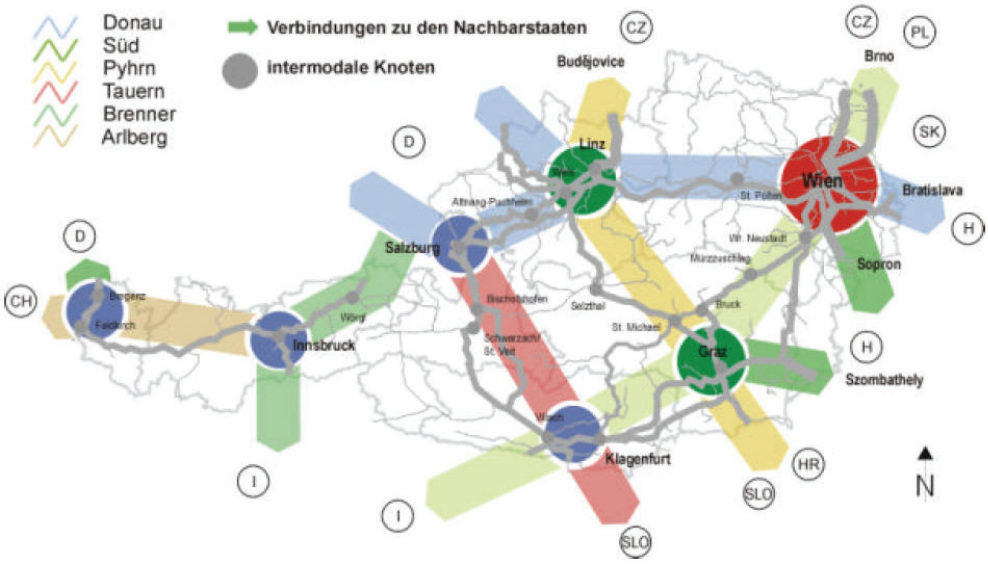
a) Erweiterung der Vorbereitung der Projekteinzelentscheidungen durch projektbezogene oder konzeptionelle Alternativenprüfungen in regionalen Teilnetzen (wie bereits zum BVWP 2003 teilweise durchgeführt, jedoch unsystematisch und undokumentiert)

b) Ermittlung und Festlegung von (bundesweiten) Korridoren bzw. Maßnahmenbündeln für den Güterfernverkehr (Straße, Schiene) zur Steuerung von Investitionen (z. B. im Zusammenhang mit dem Problemfeld Hafen-Hinterlandverkehr)

c) Ermittlung und Festlegung eines Fernstraßenvorrangnetzes nach Überprüfung von alternativen Netzen (zur vorrangigen Priorisierung der Investitionsmittel und zur Einschränkung des Meldeumfangs von Maßnahmen im Vorfeld der Projektmeldung).

Die unter a) beschriebene Entscheidungsstation ist im Prinzip bereits im BVWP 2003 enthalten und daher in Bezug auf Alternativenprüfungen bereits in Kap. 9.3.1 behandelt. Grundsätzlich besteht hier für einen neuen BVWP 20XX die Möglichkeit, die regionalen Netzbetrachtungen weiter auszudehnen. Die in Kap. 7.3.2.4 vorgeschlagenen Umweltindikatoren eignen sich sowohl für einen Alternativenvergleich auf Projektebene als auch für einen Alternativenvergleich auf Netzebene, in die eine Vielzahl von Projekten eingestellt werden können. Insofern lassen sich die in Kap. 7.3 bzw. Kap. 9.3.1 beschriebenen Methodenansatze für jede räumliche Ebene regionaler Teilnetze einsetzen.

Die unter b) beschriebene Erweiterung des Planungsprozesses des BVWP, die von einem zunächst von konkreten Projekten losgelösten groben Verkehrskonzept mit prioritären Hauptverkehrskorridoren ausgeht (siehe das Beispiel des Generalverkehrsplans in Österreich in Tab. 9-8), welches noch keine Projektvorschläge beinhaltet, wurde im Forschungsbegleitkreis von den Vertretern des BMVBS als wenig zielführend eingeschätzt. Da das deutsche Verkehrswegenetz schon eine sehr hohe Dichte aufweist, werden verkehrsplanerische Ansatzpunkte vor allem in Bezug auf ganz konkrete Netzergänzungen, d. h. konkrete Projektvorschläge gesehen.



Tab. 9-8: Verkehrsnetzkonzeption gemäß Generalverkehrsplan Österreich (Bericht Januar 2002)

Der Ansatz eines groben Verkehrskonzeptes verlangt im Falle einer Prüfung von Umweltauswirkungen nach einem gröberen Prüfraster als es für das Projektbewertungsverfahren und die Ermittlung der Gesamtplanauswirkungen in Kap. 7.3 vorgeschlagen wird. Aufgrund einer von konkreten Projekten losgelösten Betrachtung von Planungskorridoren ist es bspw. nicht möglich, die Emission oder Immission von Lärm oder Luftschadstoffen abzuschätzen. Prüfrelevant sind dem gegenüber eher großräumige Zerschneidungseffekte und die Inanspruchnahme von großräumig bedeutsamen Schutzgebieten. Für eine Prüfung auf der Ebene von Verkehrskorridoren bietet sich daher v. a. eine Berücksichtigung folgender Indikatoren aus der Liste des Kap. 7.3.2.4 an:

- Zerschneidung von BfN-Lebensraumkorridoren (Indikator Nr. 4)
- Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung (Nr. 3.1)
- Zerschneidung von Überschwemmungsgebieten / WSG (Nr. 8.1 und 8.2)
- Zerschneidung von Unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen (UZVR) (Nr. 10)
- Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Vorrangflächen des (Kultur-)Landschaftsschutzes (Nr. 12).

Eine andere Variante der inhaltlichen Erweiterung des BVWP 2003 im Sinne von Punkt c) ist die Festlegung eines **Fernstraßenvorrangnetzes** zur vorrangigen Priorisierung der Investitionsmittel. Inwieweit ein solcher Planungsansatz für einen nächsten BVWP weiterverfolgt wird, ist bisher innerhalb des BMVBS noch nicht abschließend entschieden worden (siehe Kap. 2.5).

Sollte der Ansatz der Definition eines Fernstraßenvorrangnetzes weiter verfolgt werden, so ist es denkbar, dass sich aus verkehrlicher Sicht in verschiedenen Fernverkehrskorridoren alternative Netzverknüpfungen anbieten. Für eine SUP zum BVWP böte es sich in einem solchen Fall an, dass derartige alternative Netzverknüpfungen jeweils für sich genommen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit untereinander verglichen werden. Ein solcher Alternativenvergleich wäre mit der Aufgabenstellung vergleichbar, die oben für die Ebene der Projektdefinition beschrieben wurde. Insofern ließen sich die in Kap. 7.3 bzw. Kap. 9.3.1 beschriebenen Methodenansätze für einen umweltbezogenen Alternativenvergleich einsetzen.

10 Zusammenfassender Vorschlag zu den Inhalten des Umweltberichts

Im Folgenden werden die in den vorhergehenden Kapiteln vertieft dargestellten Empfehlungen zu den Inhalten einer SUP zum BVWP aufgegriffen und zu einem gesamthaften Vorschlag für die Inhalte eines Umweltberichtes für die SUP zum BVWP zusammengeführt.

10.1 Einbindung des Umweltberichtes in das Verfahren

Zeitlich ist der Umweltbericht parallel zur Erstellung des der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde zu legenden Planentwurfs des BVWP zu erstellen. Da die SUP bei der Ausarbeitung und Verabschiedung des BVWP zu berücksichtigen ist, sollen die für den Umweltbericht relevanten Prüfungen so frühzeitig erfolgen, dass sie auch in die Erarbeitung des Planentwurfs einfließen können. Dies betrifft sowohl den Umweltbeitrag zum Projektbewertungsverfahren als auch den Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung.

Die Erstellung des Umweltberichts liegt in der Verantwortung der planaufstellenden Behörde,[236] für den Fall des BVWP folglich in der Verantwortung des BMVBS. Wird der Umweltbericht durch einen externen Dienstleister erstellt, muss sich der Planungsträger die Inhalte zu eigen machen.

Es ist insbesondere aus Gründen der Praktikabilität und Effizienz des Verfahrens (siehe Kap. 11.3) zu empfehlen, den Umweltbericht nicht in die Begründung des BVWP zu integrieren, sondern als eigenständiges, von der Planbegründung getrenntes Dokument zu verfassen. Dies ist in rechtlicher Hinsicht möglich (siehe Kap. 3.3.3).

10.2 Gliederungsvorschlag zum Umweltbericht

Der Umweltbericht muss Aussagen zu allen in § 14g UVPG genannten inhaltlichen Aspekten der SUP enthalten. Dabei ist der unter Kap. 5.3.1 beschriebene Prüfgegenstand für die SUP zugrunde zu legen. Die **Gliederung** des Umweltberichtes kann aber von dieser gesetzlichen Auflistung abweichen. Eine solche Gliederung kann den realen Ablauf des Untersuchungsprozesses immer nur näherungsweise abbilden, da Inhalte häufig parallel oder iterativ erarbeitet werden. Die folgende Tab. 10-1 enthält einen Vorschlag für eine Gliederung des Umweltberichts für den BVWP.

[236] § 14g Abs. 1 UVPG

Tab. 10-1: Vorschlag für die Gliederung des Umweltberichtes zum BVWP

1	**Einleitung**
	1.1 SUP-Pflicht
	1.2 Kurzdarstellung des Plans/ Programms
	- Ziele und Anlass
	- Wesentliche Inhalte
	- Beziehung zu anderen relevanten Plänen oder Programmen
	1.3 Untersuchungsrahmen und methodisches Vorgehen
	1.4 Erläuterungen zum Planungsprozess (Verfahrensschritte und Beteiligung)
2	**Ziele und Indikatoren des Umweltschutzes**
	2.1 Geltende Ziele des Umweltschutzes
	2.2 Indikatoren zur Beschreibung der Umweltauswirkungen
	2.3 Darstellung, wie die Ziele des Umweltschutzes / Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans / Programms berücksichtigt wurden
3	**Merkmale der Umwelt, derzeitiger Umweltzustand, Umweltzustand bei Nichtdurchführung des Plans / Programms und Umweltprobleme**
	- Derzeitiger Umweltzustand im Gesamtraum
	- Umweltprobleme (Vorbelastungen) im Gesamtraum
	- Voraussichtliche Entwicklung des Gesamtraums bei Nichtdurchführung des Plans/ Programms (Prognose-Nullfall)
4	**Umweltauswirkungen der Einzelprojekte**
	4.1 Alternativenauswahl im Rahmen der Projektdefinition
	4.2 Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung
	- Straßenprojekte
	- Schienenwegeprojekte
	- Wasserstraßenprojekte
5	**Gesamtplanauswirkungen**
	4.1 Alternative Grundverteilung des Finanzrahmens
	- Verteilung auf Neu-/Ausbauprojekte versus Ersatz-/Erhaltungsmaßnahmen
	- Verteilung auf die Verkehrsträger innerhalb der Gruppe der Neu- und Ausbauprojekte (vordringlicher Bedarf)
	4.2 Umweltauswirkungen der Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen
	4.3 Umweltauswirkungen des Gesamtnetzes der Neu- und Ausbauprojekte (einschließlich geprüfter Alternativen)
	- Summe der Projekte des vordringlichen Bedarfs
	- Summe der Projekte des vordringlichen und des weiteren Bedarfs
	4.5 Zusammenfassung der Gesamtplanauswirkungen Ersatz-/Erhaltung und Aus-/Neubau
6	**Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Angaben**
7	**Geplante Überwachungsmaßnahmen**
8	**Allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung**

10.3 Ausgelagerte Inhalte des Umweltberichts zum Projektbewertungsverfahren

Problematisch ist die Erstellung eines einerseits vollständigen und andererseits übersichtlichen und lesbaren Umweltberichts in Bezug auf die **Dokumentation des Umweltbeitrags zum Projektbewertungsverfahren**. Eine umfassende projektbezogene Darstellung im Hauptteil des Umweltberichts ist angesichts der Vielzahl der Projekte nicht praktikabel. Es ist aber unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung möglich, im Umweltbericht die Ergebnisse der Umweltprüfung unter Verweis auf die jeweiligen Prüfungsdetails in weiteren Dokumenten oder Datenbanken darzustellen. Die entsprechende vollständige Dokumentation der Projektbewertung einschließlich ihres Umweltbeitrags könnte so als Anlage zum Umweltbericht beigefügt werden. Dazu wäre es auch möglich, diese Anlage elektronisch in ein **Projektinformationssystem** (PRINS) einzustellen. Alternativ dazu wäre auch eine Dokumentation in einem Anlagenband zum Umweltbericht denkbar. Die PRINS-Datenbank oder eine andere Art der Dokumentation kann dabei dem Umweltbericht als DVD beigefügt werden oder sie wird ausschließlich über Internet zur Verfügung gestellt. Soweit im Umweltbericht die Ergebnisse der Umweltprüfung (z. B. in Bezug auf die Einzelprojekte) unter Verweis auf die jeweiligen Prüfungsdetails in weiteren Dokumenten oder Datenbanken wie dem PRINS dargestellt sind, sind aber auch diese Dokumente oder Datenbanken als „ausgelagerter Inhalt“ des Umweltberichts anzusehen und damit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (siehe im Einzelnen Kap. 11.3.6).

In dem Fall, dass ein PRINS die Aufgaben des Umweltberichtes mit übernimmt und die Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung umfassend dokumentiert, müssen diese Ergebnisse im PRINS eindeutig und unter der Überschrift „Umweltbericht“ auffindbar sein. Soweit ein neues PRINS – wie bisher – auch nicht-umweltbezogene Projektinformationen enthält, ist der Teil mit den umweltbezogenen Informationen für die SUP entsprechend zu kennzeichnen. In Anhang C zu diesem FE-Bericht ist ein Vorschlag für eine Dokumentation des Umweltbeitrags zur Projektbewertung anhand von speziellen Projektdossiers und einer Kartendarstellung je Projekt enthalten.

Im Hauptteil des Umweltberichtes kann auf die vorgenannten Anlagen und die darin enthaltenen Informationen (z. B. im PRINS) verwiesen werden. Der Hauptteil kann sich aber nicht auf einen entsprechenden bloßen Verweis beschränken, sondern muss zumindest die Grundinformationen i. S. d. § 14g Abs. 2 UVPG enthalten. Dies umfasst zumindest:

- eine zusammenfassende Darstellung der methodischen Vorgehensweise des Umweltbeitrags zur Projektbewertung und
- eine zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Projektbewertung (siehe dazu Kap. 10.4, Unterpunkt 4).

10.4 Inhalte des Umweltberichtes im Einzelnen

Im Folgenden werden zu den wichtigsten Kapiteln der vorgeschlagenen Umweltberichts-Gliederung in Kap. 10.2 weitergehende Hinweise gegeben:

zu 1.2) Kurzdarstellung des Plans / Programms (§ 14g Abs. 2 Nr. 1 UVPG)

Die rechtlich geforderte Kurzdarstellung der Inhalte und wichtigsten Ziele des BVWP soll Dritten einen Überblick über den zu prüfenden Plan verschaffen. Sie sollte knapp gehalten werden, d. h. sich auf die wesentlichen Grundzüge beschränken und auf die ausführlichere Plandarstellung bzw. –begründung verweisen. Denn der Entwurf des BVWP selbst sowie weitere vom BMVBW für notwendig erachtete begleitende Dokumente gehen gleichzeitig mit dem Umweltbericht in die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. Die Kurzdarstellung des Plans sollte im Ergebnis eine Übersicht über die wesentlichen Planinhalte geben, aus denen sich der Prüfgegenstand für die SUP ableitet.

In Bezug auf die Ziele des Plans ist insbesondere auch auf die **strategische Zielebene des BVWP** einzugehen, die auch Umweltziele beinhaltet. Allerdings geht es bei der Darstellung der Ziele des Plans nicht alleine um eine Darstellung von Umweltzielen, denn der BVWP und auch alle anderen, einer SUP zu unterziehenden Pläne dienen primär nicht rein-umweltbezogenen Zielsetzungen. Im BVWP 2003 wurden bspw. „zentrale verkehrspolitische und gesellschaftliche Ziele“ sowie ein Zielsystem für ein „Vernetztes Verkehrssystem für das 21. Jahrhundert“ formuliert (siehe Kap. 2.3.1.2).

Bei der im Rahmen der Kurzdarstellung geforderten Darstellung der **Beziehungen zu anderen relevanten Plänen und Programmen** gilt es vor allem, auf folgende Aspekte einzugehen:

- Verhältnis zwischen BVWP und Gesetzgebungsverfahren zu den Ausbaugesetzen und Bedarfsplänen (siehe dazu Kap. 2);
- Verhältnis zu nachfolgenden Planungsebenen der Verkehrsinfrastrukturprojekt-Planung (Linienbestimmung und Zulassungsebene mit UVP); Bindungswirkung des BVWP für diese Planungsebenen (siehe dazu Kap. 2.1 und 2.4);
- Dem BVWP vorgelagerte verkehrspolitische Entscheidungen und Weichenstellungen, die nicht originärer Gegenstand des BVWP, sondern Entscheidungsgrundlage desselben sind (siehe dazu u. a. Kap. 5.2.1.1 und 5.2.3);
- Verhältnis zu anderen verkehrspolitischen Strategiekonzepten und Maßnahmen- bzw. Investitionsprogrammen des BMVBS bzw. der Bundesregierung (z. B. Antistau-programme; Radwegeprogramme; Bedarfsplan für Verkehrsbeeinflussungsanlagen). Dabei sind für die SUP speziell auch solche Maßnahmenprogramme interessant, die unmittelbar auf eine Verringerung negativer Umwelteffekte von Verkehrswegen abzielen (z. B. Lärmschutz- und Lärmsanierungsprogramme, ggf. zukünftiges Wiederver-netzungsprogramm) (siehe Kap. 5.3.3).

zu 1.3 und 1.4) Untersuchungsrahmen, methodisches Vorgehen und Planungsprozess

Die zentralen Aspekte des Untersuchungsrahmens und das methodische Vorgehen im Umweltbericht sollten in einem weiteren separaten Unterkapitel dargestellt werden. Die Darstellung der Methodik des Vorgehens, insbesondere auch für die Umweltbeiträge zur Einzelprojektbewertung (siehe Anhang C, Kap. 2) sollte einen Schwerpunkt im Umweltbericht bilden, um der beteiligten Öffentlichkeit und den beteiligten Behörden zu veranschaulichen, mit welchen fachlichen Bewertungsansätzen die Projektauswahl und Bedarfszuordnung für den BVWP erfolgt ist.

Im Methodenteil des Umweltberichtes sollte auch der Prüfgegenstand für die SUP, der sich aus den prüffähigen Planfestlegungen des BVWP ergibt, hergeleitet werden (siehe Kap. 5.3).

Die Darstellung des methodischen Vorgehens in der SUP sollte auf die im Umweltbericht für Kap. 2 vorgesehene Auflistung der Ziele und Indikatoren des Umweltschutzes Bezug nehmen.

Aufgrund der Komplexität der Methodik kann es u. U. angemessen sein, die Methodik der SUP in einem gesonderten Anlagendokument zum Umweltbericht zu veröffentlichen. Soweit Ausführungen zu speziellen Methodendetails aus Gründen der technischen Umsetzbarkeit oder der Praktikabilität nicht als Anlagenband oder als DVD dem Umweltbericht unmittelbar beigefügt werden können, kommt auch eine Vorhaltung der Prüfungsdetails im Internet in Betracht (siehe dazu Kap. 11.3.6).

Die Ausführungen zum Planungsprozess können kurz gefasst sein und sollten das Aufstellungsverfahren des BVWP einschließlich SUP-Arbeitsschritten und Verknüpfung mit der Phase der Bedarfspläne in transparenter und leicht verständlicher Form darstellen.

zu 2.1) Geltende Ziele des Umweltschutzes (§ 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG)

In diesem Kapitel sind die Ziele des Umweltschutzes (§ 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG) darzustellen und in ihrer Bedeutung für den Prüfprozess kurz zu erläutern. Dabei ist eine auf den BVWP bezogene Auswahl der geltenden Ziele des Umweltschutzes vorzunehmen (siehe dazu ausführlich Kap. 7.3.2).

zu 2.2) Indikatoren zur Beschreibung der Umweltauswirkungen

In diesem Kapitel sind die Indikatoren, die zur Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen in Bezug auf die Ziele des Umweltschutzes (§ 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG) herangezogen werden sollen, darzustellen. Dabei ist eine auf den BVWP bezogene Auswahl von geeigneten Indikatoren vorzunehmen, wie sie in diesem FE-Vorhaben vorgeschlagen wird (siehe dazu ausführlich Kap. 7.3.2).

zu 2.3) Darstellung, wie die Ziele des Umweltschutzes / Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans / Programms berücksichtigt wurden (§ 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG)

Im Umweltbericht ist auch die Art, wie die Ziele des Umweltschutzes oder sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden, zu dokumentieren. Dies betrifft die Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP bei der Erstellung des Planentwurfs des BVWP. Insofern sind hier Aussagen zur Berücksichtigung des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung im Gesamtergebnis des Projektbewertungsverfahrens sowie zur Berücksichtigung des Ergebnisses der Bewertung der Gesamtplanauswirkungen für die Entscheidung über die Zusammensetzung der Bedarfsklassen insgesamt zu machen.

Eine konkrete Berücksichtigung von Umweltbelangen findet vor allem durch die Wahl bestimmter Planungsalternativen oder durch die Festlegung von Verhinderungs-, Verringerungs- und Ausgleichsmaßnahmen statt. Insofern kann auf die Ausführungen zu diesen Aspekten, die an anderer Stelle im Umweltbericht erfolgen, Bezug genommen werden.

zu 3) Umweltmerkmale und -zustand, Umweltprobleme (§ 14g Abs. 2 Nr. 3, 4 UVPG)

Die Aspekte Umweltmerkmale, Umweltzustand und Umweltprobleme zielen allesamt zunächst auf eine Darstellung des **Ist-Zustandes** der Umwelt im Planungsraum ab. Dies dient als Grundlage für die Beurteilung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen des BVWP. Der Ist-Zustand der Umwelt sollte im Umweltbericht für den BVWP für den gesamten Planungsraum, d. h. für Gesamtdeutschland zusammenfassend beschrieben werden. Dabei sollte sich auf die Raumkategorien und Umweltfaktoren konzentriert werden, deren Verbreitung im Raum bzw. Größenordnung in der Ist-Situation bzw. in der Nullfall-Situation für die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen anhand der vorgeschlagenen Indikatoren ohnehin ermittelt werden.

Als externe Datenquellen kann für die Darstellung des Ist-Zustandes weitestmöglich auf die Dokumentation des Zustands von Natur, Landschaft und Umweltqualität in anderen aktuellen Plänen, Programmen oder Datenbanken, unter anderem relevanten Veröffentlichungen des BfN und UBA sowie Landschaftsplanungen, zurückgegriffen werden.

Neben dem aktuellen Ist-Zustand der Umwelt ist auch die **voraussichtliche Entwicklung des Gesamtraums bei Nichtdurchführung des BVWP** darzustellen**.** Eine solche Nullfall-Prognose ist aber nur soweit durchzuführen, wie sich wirtschaftliche, verkehrliche, technische oder sonstige Entwicklungen aufdrängen, die zu einer absehbaren erheblichen Veränderung des Ist-Zustandes führen können. Dies gilt im BVWP vor allem für solche Umweltfaktoren, die auch von der Verkehrsprognose abhängig sind (v. a. Lärm und Luftschadstoffe). Aussagen zur Entwicklung der Lärm- und Luftschadstoffsituation entlang der Bundesverkehrswege lassen sich aus den Berechnungen der Indikatoren, die aus der NKA stammen, entnehmen, da diese Berechnungen immer für den Nullfall und den Planfall durchgeführt werden.

Die Berechnungsergebnisse der NKA-Indikatoren (d. h. Lärm im Siedlungsraum, Lärm im Freiraum, NO_X-, Staub-, Benzol- und Benzo(a)pyren-Immissionen, NO_X-, CO-, CO_2-, NMVOC-, SO_2- und Staub-Emissionen) für den Nullfall werden ohnehin im Rahmen des Projektbewertungsverfahrens ermittelt. Soweit die Ergebnisse – voraussichtlich in einem neuen PRINS – projektbezogen und für den Gesamtplan dokumentiert werden, kann auf diese Dokumentation im Umweltbericht verwiesen werden.

Für die ehemals im Rahmen der URE und zukünftig im Rahmen des Umweltbeitrags zur Projektbewertung Teil 2 betrachteten Indikatoren, die sich vor allem auf bestimmte Flächenkategorien des Natur- und Umweltschutzes beziehen, ist eine Nullfall-Prognose aufgrund der Unsicherheit über die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland kaum zu leisten. In Bezug auf diese Indikatoren kann allerdings im Umweltbericht zur Beschreibung der Entwicklung des Nullfall-Umweltzustandes im Prognosezeitraum des BVWP die zusätzliche Betroffenheit aufgrund von Bundesverkehrswegen, die in das BVWP-Nullfallnetz eingestellt werden und bisher nicht realisiert wurden, behandelt werden. Mit Ausnahme dieser Nullfall-Projekte (siehe zur Abgrenzung des Nullfall-Netzes für die SUP Kap. 5.3.1) bildet für die nicht monetarisierten Indikatoren der aktuelle Ist-Zustand den Vergleichsfall für die Ermittlung der Umweltauswirkungen.

zu 4) Umweltauswirkungen der Einzelprojekte (§ 14g Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 5, 6, 8, Abs. 3 UVPG)

Die Kapitel 4 und 5 des Umweltberichtes bilden sein Kernstück. Dort geht es um die Darstellung, d. h. die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die von den Planfestlegungen des BVWP ausgehen können. Entsprechend der Ausführungen sind dabei systematisch zwei Betrachtungsebenen zu trennen: Umweltbeitrag zur Einzelprojektbewertung (Projektebene) und Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung (Netzebene).

Sowohl in Bezug auf die Dokumentation des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung (Kap. 4 des Umweltberichtes) als auch für die Dokumentation des Umweltbeitrags zur Gesamtplanbewertung (Kap. 5 des Umweltberichtes) sind jeweils mehrere Informationsebenen, die in § 14g Abs. 2 und 3 UVPG separat benannt werden, im Zusammenhang darzustellen. Dies betrifft:

- Beschreibung der Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 2 Nr. 5 UVPG),
- Maßnahmen zur Verhinderung, Verringerung und zum Ausgleich von Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 2 Nr. 6 UVPG),
- Alternativenprüfung (§ 14g Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 8 UVPG),
- Vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 3 UVPG).

Die Methodik für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen der Einzelprojekte ist bereits ausführlich in Kap. 7.3 und Anhang C beschrieben. Die Ansatzpunkte für eine Alternativenprüfung sind in Kap. 9.3 beschrieben.

Die vollständige Darstellung des Umweltbeitrags zum Projektbewertungsverfahren im Umweltbericht ist angesichts der Vielzahl der Projekte nicht praktikabel. Daher wird vorgeschlagen, die vollständige Dokumentation der Projektbewertung in einer Datenbank wie dem PRINS (Projektinformationssystem als Datenbank) oder weiteren Dokumenten vorzunehmen (siehe oben in Kap. 10.3 sowie Anhang C, Kap. 5). Der Hauptteil des Umweltberichtes sollte sich auf eine die wesentlichen Ergebnisse und die Methodik des Umweltbeitrags zur Projektbewertung zusammenfassende Darstellung beschränken und ansonsten auf die ausgelagerten Datenbanken oder Dokumente verweisen. Auch die ausführliche Methodenbeschreibung zum Umweltbeitrag zur Projektbewertung könnte in einer Anlage zum Umweltbericht dokumentiert werden. Sollten diese Dokumente oder Datenbanken dem Hauptteil des Umweltberichtes aus Gründen der technischen Umsetzbarkeit oder der Praktikabilität nicht als Anlagenband oder als DVD beigefügt werden können, so ist auch eine Vorhaltung der Prüfungsdetails im Internet möglich (siehe dazu Kap. 11.3.6).

Für die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Projektbewertung im Hauptteil des Umweltberichts empfiehlt sich eine tabellarische Übersicht, konzentriert auf die für die Ebene der Einzelprojekte besonders relevanten Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Projektbewertung. Diese Übersicht im Umweltbericht sollte vor allem die aggregierten Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Projektbewertung Teil 1 und 2, d. h.

- die Nutzensumme Umwelt für die monetarisierten umweltbezogenen Kriterien der NKA (NU1 und NU2) und
- die aggregierte Umwelt-Betroffenheit für die nicht monetarisierten Indikatoren.

Darüber hinaus wird empfohlen, im Hauptteil des Umweltberichtes projektbezogen das Ergebnis der Natura 2000-Verträglichkeitseinschätzung sowie für ausgewählte, besonders bedeutsame Indikatoren die Einzelergebnisse in der Sachdimension zu dokumentieren. Folgende Indikatoren werden für die tabellarische Ergebnisdarstellung des Umweltbeitrags zum Projektbewertungsverfahren im Umweltbericht empfohlen (siehe Tab. 10-2):

Indikator 1: Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert

Indikator 2.2: Immissionen von Staub, Benzol und Benzo(a)pyren

Indikator 3.1: Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung

Indikator 4: Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken

Indikator 11: Veränderung Lärmimmissionspegel im Freiraum.

Dabei wäre im Umweltbericht deutlich zu machen, dass es sich nur um eine Auswahl besonderer Indikatoren handelt und aus welchen sachlichen Gründen die Darstellung an dieser Stelle auf diese Auswahl beschränkt wird. Dabei sollte auch auf die Darstellung der weiteren Indikatoren verwiesen werden. Es darf an dieser Stelle jedenfalls nicht der Eindruck der Unvollständigkeit oder einer „willkürlichen“ oder „nicht sachgerechten“ Zusammenstellung entstehen.

Als ergänzende Projektinformationen sollten in der tabellarischen Übersicht im Umweltbericht

- Projektname,
- Projekttyp,
- Länge und
- Verkehrsstärke

dokumentiert werden. Um ein möglichst vollständiges Bild über die entscheidungsrelevanten Projektinformationen zu geben, ist es darüber hinaus denkbar, auch das Gesamt-NKV je Projekt nachrichtlich mit darzustellen. Jedoch ist zu beachten, dass es sich dabei nicht um ein Ergebnis der Umweltprüfung, sondern schon der weiteren (planerischen) Projektbewertung handelt. Das Gesamt-NKV ist kein umweltrelevantes Entscheidungsmaterial und kein gesetzlicher Gegenstand des Umweltberichts. Um Verwirrungen und mögliche Fehleransätze insoweit zu vermeiden, ist es daher erforderlich, diese Abgrenzung und Unterscheidung bei einer zusätzlichen Darstellung des Gesamt-NKV eindeutig klarzustellen. Dies auch deshalb, damit im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erkennbar ist, dass das Gesamt-NKV bereits der inhaltlichen Planbegründung und damit dem Planentwurf zuzuordnen ist. Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben stehen einer gemeinsamen Darstellung jedenfalls keine Vorschriften des SUP-RL oder des UVPG entgegen.

Für die Ergebnisdarstellung der einzelnen Projekte mit den genannten Informationen empfiehlt sich eine tabellarische Übersicht, in der bspw. jedes Projekt eine Tabellenzeile ausfüllt. Die Reihenfolge der Projektnennung in einer solchen Tabelle ist dabei zweckmäßigerweise entsprechend der Listung der Projekte im BVWP bzw. im Bedarfsplan selbst, d. h. nach Land und Projektnummer vorzunehmen. Tab. 10-2 zeigt einen Beispielentwurf für die vorgeschlagene tabellarische Ergebnisdokumentation des Umweltbeitrags zum Projektbewertungsverfahren im Umweltbericht.

Tab. 10-2: Beispiel für eine projektbezogene Ergebnistabelle im Umweltbericht

	Grunddaten				Gesamtbewertung Umwelt			Ergebnisse ausgewählter Umweltindikatoren				
Projekt	**Typ**	**Länge**	**DTV**	**NKV-Gesamt**	**NKV-Umwelt (NU1/2)**	**Umwelt-betroffenheit**	**FFH-VE**	**Lärm innerorts (1)**	**Staub/ Benzol/ B(a)P (2.2)**	**Naturschutz-Vorrangflächen (3.1)**	**BfN-Lebensraumnetzwerke (4)**	**Lärm im Freiraum (11)**
B 27 OU Felde	02 KK											
B 29 OU Rhein	02 KK											
B 233 Verlegung Ost	02 KK											
B311 Merian	02 KK											
B312 Sigmaringen	02 KK											
…	…											

Die vorgeschlagene tabellarische Übersicht sollte sich aus Gründen der Transparenz auch auf solche Projekte erstrecken, die im Zuge des Projektbewertungsverfahrens geprüft, im Ergebnis jedoch nicht in den Vordringlichen oder den Weiteren Bedarf aufgenommen wurden.

Eine weniger anspruchsvolle Alternative für die Dokumentation des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung im Umweltbericht würde darin bestehen, in die tabellarische Übersicht der Projekte nur die aggregierten Bewertungsergebnisse des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung aufzunehmen, d. h. die Nutzensumme Umwelt für die monetarisierten umweltbezogenen Kriterien der NKA (NU1 und NU2) und die aggregierte Umwelt-Betroffenheit für die nicht monetarisierten Indikatoren, ggf. noch das Ergebnis der Natura 2000-Verträglichkeitsabschätzung.

Eine weitere denkbare Alternative ist der Verzicht auf eine tabellarische Darstellung der Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Einzelprojektbewertung je Projekt im Umweltbericht und die Beschränkung auf einen Verweis auf die aus dem Umweltbericht ausgelagerte vollständige Dokumentation z. B. in einem PRINS. In diesem Fall ist eine geeignete textliche Zusammenfassung im Umweltbericht vorzunehmen.

Bei den beiden letztgenannten Alternativen werden gegenüber der empfohlenen Alternative Inhalt und Aussagekraft des Hauptteils des Umweltberichts eingeschränkt. Dies würde den Umweltbericht ggf. einer zusätzlichen Diskussion aussetzen, ob die Vorgaben der SUP-RL und des UVPG hinreichend umgesetzt sind. Denn für die zu beteiligenden Behörden und die Öffentlichkeit wäre es bei vorgeschlagenen Alternativen letztlich schwerer, die maßgebenden Informationen aus dem Umweltbericht abzuleiten.

In jedem Fall ist es erforderlich, dass sich die Detailergebnisse sowie die fachlichen und methodischen Ableitungen der zusammengefassten Ergebnisse eindeutig und zweifelsfrei nachvollziehbar aus den Anlagen zum Umweltbericht ergeben. Der ausdrückliche und eindeutige Verweis auf diese Anlagen ist daher entscheidend.

Die nachfolgende Einbindung der Ergebnisse der Umweltprüfung als Umweltbeitrag in das NKV und die abschließende Einzelprojektbewertung sind nicht mehr Gegenstand des Umweltberichtes, sondern Teil der Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung. Sie unterliegen aber der Auslegung für die Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit sie in die Begründung des BVWP selbst eingestellt sind. Dies steht jedoch nicht mehr im Zusammenhang mit dem Umweltbericht, sondern folgt unmittelbar aus der Vorgabe der SUP-RL und des UVPG, dass der Planentwurf bzw. der verabschiedete Plan und damit auch die erfolgte Planbegründung als Teil des Plans (siehe dazu Kap. 11.3.6) der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.

zu 5) Gesamtplanauswirkungen (§ 14g Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 5, 6, 8, Abs. 3 UVPG)

Auch für die Darstellung der Gesamtplanauswirkungen in einem Kapitel 5 eines Umweltberichtes gilt, dass jeweils mehrere Informationsebenen, die in § 14g Abs. 2 und 3 UVPG separat benannt werden, im Zusammenhang darzustellen sind. Dies betrifft:

- Beschreibung der Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 2 Nr. 5 UVPG),
- Maßnahmen zur Verhinderung, Verringerung und zum Ausgleich von Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 2 Nr. 6 UVPG),
- Alternativenprüfung (§ 14g Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 8 UVPG),
- Vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 3 UVPG).

Die Methodik für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des gesamten Plans (Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung) ist bereits ausführlich in Kap. 7.3 in Verbindung mit Anhang C beschrieben. Die Ansatzpunkte für eine Alternativenprüfung sind in Kap. 9.3 beschrieben. Während die Umweltauswirkungen der Aus- und Neubauprojekte detailliert anhand der vorgegebenen Indikatorliste ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen, können mögliche Umweltauswirkungen von Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen nur überschlägig dargestellt werden, da hier im BVWP nur pauschale Finanzmittel ohne die Benennung von Art, Umfang und Lage konkreter Maßnahmen zugewiesen werden.

Den Ausgangspunkt der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des gesamten BVWP bildet die Grundverteilung der Finanzmittel, die zweckmäßigerweise in einem Kap. 5.1 im Umweltbericht darzustellen ist. Soweit hierbei Verteilungsalternativen im BVWP betrachtet werden, ist die Auswahl dieser Alternativen auch im Umweltbericht kurz zu begründen.

Bezüglich der **Maßnahmen zur Verhinderung, Verringerung und zum Ausgleich von Umweltauswirkungen** für das Gesamtnetz ist relevant, dass beim BMVBS spezielle Investitionsprogramme laufen, die im Verkehrsnetz zu Umweltverbesserungen führen sollen, z. B.

- Bedarfsplan für Verkehrsbeeinflussungsanlagen
- Lärmschutz- und Lärmsanierungsprogramm an Schienenwegen oder Straßen
- Radwegeprogramm
- Erhaltungsinvestitionen, die fast immer mit wesentlichen Lärmminderungen verbunden sind (siehe Kap. 5.3.3).

Bleiben die beschriebenen Maßnahmen ausschließlich Gegenstand separater Investitionsprogramme, so kann darauf im Umweltbericht im Rahmen des § 14g Abs. 1 Nr. 1 (Beziehungen zu anderen relevanten Plänen und Programmen) hingewiesen werden. Würden derartige Maßnahmen in den BVWP integriert, wären sie im Umweltbericht in Bezug zu § 14g Abs. 1 Nr. 6 zu dokumentieren (Darstellung von Maßnahmen, die geplant sind, um

erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen).

Ein Ansatzpunkt für Kompensationsmaßnahmen von Zerschneidungseffekten durch die in einem neuen BVWP vorgesehenen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen können auch die zukünftig geplanten Investitionen in die Verbesserung der Durchlässigkeit vorhandener Verkehrswege durch nachträgliche Tierquerungshilfen (Grünbrücken, Kleintierdurchlässe u. Ä.) sein (siehe Kap. 5.3.3).

zu 6) Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Angaben (§ 14g Abs. 2 Nr. 7 UVPG)

Unter diesem gesetzlich vorgeschriebenen Punkt sollen aus Gründen der Transparenz diejenigen inhaltlichen Aspekte angesprochen werden, die im Zuge der Durchführung der SUP nicht abschließend aufgeklärt werden konnten. Dabei kann sich die Darstellung aber auf solche Punkte beschränken, die gemäß den Anforderungen des § 14f Abs. 2 UVPG mit zumutbarem Aufwand und entsprechend dem gegenwärtigen Wissensstand hätten ermittelt werden können, aber aufgrund vorliegender Schwierigkeiten doch nicht ermittelt werden konnten.

Ein typisches Beispiel für solche Schwierigkeiten wäre die Nicht-Verfügbarkeit bestimmter Umweltdaten, mit denen Auswirkungen des BVWP auf einen der in Kap. 7.3.2.4 genannten Indikatoren exakter hätten beschrieben werden können.

Darüber hinaus können Empfehlungen formuliert werden, welche Aussagen des Umweltberichtes auf der nachfolgenden Ebene konkret überprüft oder welche weiteren oder detaillierteren Angaben auf der nachfolgenden Planungsebene erhoben werden sollten.

zu 7) Geplante Überwachungsmaßnahmen (§ 14g Abs. Nr. 9 UVPG)

Im Umweltbericht sind auch die geplanten Überwachungsmaßnahmen gemäß § 14m UVPG darzustellen (siehe im Einzelnen Kap. 14). Der Umweltbericht sollte eine möglichst operationalisierte Anleitung zum Monitoring enthalten, das sich auf die im Umweltbericht konkret dargestellten Umweltauswirkungen bezieht.

Diese Anleitung zum Monitoring sollte Aufschluss über die folgenden Aspekte geben:

- Integration des Monitorings in das Verfahren des BVWP,
- Gegenstand des Monitorings,
- Methoden des Monitorings,
- Zuständigkeit für das Monitoring,
- Zeitpunkt des Monitorings,
- Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse sowie
- Folgen des Monitorings.

Das eigentliche Monitoring findet gleichwohl erst im Zuge der Durchführung des BVWP und seiner einzelnen Bestandteile (Vorhaben) statt.

zu 8) Allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung (§ 14g Abs. 2 Satz 3 UVPG)

Dem Umweltbericht ist nach den gesetzlichen Vorgaben des § 14g Abs. 2 Satz 3 UVPG eine allgemein verständliche, nicht technische Zusammenfassung beizufügen. Nach Möglichkeit sollten in dieser Zusammenfassung sämtliche Punkte des Umweltberichts angesprochen werden. Eine bestimmte Form wird gesetzlich nicht vorgeschrieben. Wesentlich ist, dass die Zusammenfassung Dritten eine wirksame Beteiligung am Verfahren der SUP ermöglichen soll. Die Zusammenfassung soll darüber hinaus auch den Entscheidungsträgern die für die Entscheidung besonders wesentlichen Informationen auf einfache Weise zugänglich machen.

11 Öffentlichkeitsbeteiligung

11.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

11.1.1 Allgemeine Anforderungen

Der Verfahrensschritt der Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein maßgebender Bestandteil des durch die SUP-RL und des UVPG nunmehr auch für die Bundesverkehrswegeplanung vorgeschriebenen Verfahrens zur Durchführung einer SUP. Gemäß Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 SUP-RL sind dazu der Entwurf des Plans oder Programms sowie der Umweltbericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Gleichzeitig ist ihr frühzeitig und effektiv Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen. Dies hat **vor** der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Art. 6 Abs. 4 SUP-RL gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Begriffsbestimmung des Art. 2 Buchst. b) SUP-RL zu bestimmen, was unter der Öffentlichkeit im vorgenannten Sinne konkret zu verstehen ist. Dabei sind gem. Art. 6 Abs. 4 S. 2 SUP-RL jedenfalls die Teile der Öffentlichkeit eingeschlossen, die vom Entscheidungsprozess betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben; einschließlich relevanter Nichtregierungsorganisationen. Zusätzlich enthält Art. 7 SUP-RL die Vorgabe, dass im Falle voraussichtlicher erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union eine grenzüberschreitende Konsultation zu erfolgen hat.

Gemäß dem genannten Gestaltungsauftrag der SUP-RL schreibt § 14i UVPG die Beteiligung der Öffentlichkeit als Verfahrensschritt der SUP vor. Dabei verweist die Vorschrift zum Einen auf § 9 Abs. 1 bis 1b UVPG und enthält darüber hinaus in Abs. 2 und Abs. 3 ergänzende Vorschriften zur konkreten Durchführung.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient insbesondere der Einbindung der Öffentlichkeit im Vorfeld relevanter Entscheidungen und einer möglichst frühzeitigen und umfassenden Identifizierung von potenziellen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms. Dazu ist die Öffentlichkeit wirksam und umfassend zu beteiligen. Darüber hinaus soll mit der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich auch die öffentliche Akzeptanz des Plans erhöht und nachfolgende Rechtsstreitigkeiten möglichst vermieden werden.[237]

Neben der Verordnungsermächtigung des Absatz 3 Nr. 3 und der damit verbundenen Gestaltungskompetenz enthält § 19b UVPG keine eigene inhaltliche Sonderregelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bundesverkehrswegeplanung.

[237] Siehe nur die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 33 zu § 14i sowie WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14i, Rn. 7

11.1.2 Grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit

Für die grenzüberschreitenden Konsultationen im Sinne des Art. 7 SUP-RL verweist § 14j Abs. 2 SUPG auf § 9a UVPG und ordnet zugleich an, dass sich die in dem anderen Staat ansässige Öffentlichkeit im Verfahren an dem normalen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung des § 14i UVPG beteiligen kann. Dabei hat die zuständige Behörde entsprechend § 9a Abs. 1 UVPG dafür Sorge zu tragen, dass:

- die Aufstellung des Plans und die Öffentlichkeitsbeteiligung in dem anderen Staat in geeigneter Weise bekannt gemacht werden,
- die Stelle bekannt gegeben wird, bei welcher Stellungnahmen einzureichen sind,
- die Entscheidung über den Plan der betroffenen Öffentlichkeit in geeigneter Weise bekannt gemacht wird und
- der im Ergebnis aufgestellte Plan zugänglich gemacht wird.

11.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise

11.2.1 Beschreibung

Für die Aufstellung des BVWP 2003 war ein formales, strukturiertes Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß den Anforderungen der SUP-RL und des UVPG nicht vorgegeben. Allerdings wurden neben verschiedenen Behörden auch Teile der qualifizierten Öffentlichkeit (Verbände) auf informeller Ebene am Abstimmungsprozess beteiligt.

Den beteiligten Fachkreisen und Interessenverbänden wurde der Entwurf des BVWP 2003 übersandt. Dazu gehörten neben dem Textteil die Investitions- und Verwendungsstruktur 2001-2015, die Listen der Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs sowie des Weiteren Bedarfs und Übersichtskarten der drei Verkehrsträger Schiene, Wasser und Straße.

Gleichzeitig erfolgte eine Einladung, sich im Rahmen eines Erörterungstermins zum Entwurf zu äußern. Bedingt durch die Anzahl der Verbände wurden zwei Gruppen gebildet und insgesamt zwei Erörterungstermine durchgeführt. Zu den Beteiligten gehörten:

Bereich Verkehr:

- Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC)
- Allgemeiner Deutscher Automobilclub (ADAC)
- Allianz pro Schiene e. V.
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftverkehrsunternehmen
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)
- Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Entwicklung des internationalen Straßenverkehrs e. V.
- Auto Club Europa e.V. (ACE)

- Automobil-Club von Deutschland e. V.
- Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt (BDB)
- Bundesverband der Selbständigen e. V. Abteilung Binnenschifffahrt
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V.
- Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e. V. (BGL)
- Bundesverband Möbelspedition e.V. (AMÖ)
- Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen e. V.
- Bundesverband Spedition und Logistik e. V. (BSL)
- Bundesverband Werkverkehr und Verlader e. V. (BWV)
- Bundesvereinigung der Berufskraftfahrer-Verbände e. V.
- Deutsche Lufthansa AG
- Deutsche Verkehrswacht e. V.
- Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V.
- Deutscher Taxi-und Mietwagenverband e. V. (BZP)
- Deutsches Verkehrsforum e. V.
- Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL)
- Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für Kombinierten Güterverkehr mbH und Co KG
- Präsidenten des Deutschen Bahnkunden-Verbandes
- Präsidium des deutschen Verkehrsforums e. V.
- Pro Mobilität Initiative für Verkehrsinfrastruktur
- Transfracht internationale Gesellschaft für Kombinierten Güterverkehr mbH
- Transnet Gewerkschaft GdED
- Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA)
- Verband der Bahnindustrie in Deutschland e. V.
- Verband Deutscher Eisenbahningenieure
- Verband Deutscher Reeder e. V. (VDR)
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
- Vereinigung Deutscher Kraftwagenspediteure e. G. (VKS)
- Vereinigung der Privatgüterwagen-Interessenten
- Verkehrsclub Deutschland e. V. (VCD)
- Verkehrsgewerkschaft GDBA
- Verkehrssicherheitsrat e. V.
- Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe e. V.
- Zentralverband des Kraftfahrzeuggewerbes.

Bereich Umwelt:

- Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)
- Deutsche Bundesstiftung Umwelt SdbR (DBU)
- Deutscher Naturschutzring (DNR)
- Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU)
- Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU) Bundesvertretung Berlin

- Umweltstiftung WWF Deutschland (WWF).

Bereich Industrie und Handwerk:

- Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e. V. (BBS)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
- Bundesverband der Deutschen Zementindustrie e. V.
- Business Development der Siemens AG
- Bundesvereinigung Mittelständischer Bau-Unternehmen e. V.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT)
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt - IG Bau -
- Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE)
- Vereinigte Dienstleitungsgewerkschaft e. V. (ver.di)
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)
- Zentralverband des deutschen Handwerks e. V.

Sonstige Bereiche:

- Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (DBB)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Deutscher Städtetag.

Der BUND wurde über dieses Vorgehen hinaus prozessbegleitend an der Erstellung des BVWP beteiligt, indem er frühzeitig informiert wurde und auch Gelegenheit zu Äußerungen bekam.[238]

Eine Information der Öffentlichkeit erfolgte über die Veröffentlichung verschiedener Dokumente im Internet. Auf der Webseite des Bundes waren und sind allgemein verfügbar:

- der Entwurf des BVWP 2003 aus dem Jahr 2002,
- verschiedene Dokumente zur Methodik der gesamtwirtschaftlichen Bewertung (u. a. FE-Berichte zur NKA, URE und RWA (intern)),
- die CO_2-Prognose,

Über das Informationssystem PRINS, welches von 2003-2006 online allgemein zugänglich war, konnten zumindest zeitweise projektbezogene Informationen eingesehen werden (vgl. Kap. 7.2.1.4):

- die Ergebnisse der Beurteilung zu den einzelnen Projekten,

[238] GRAICHEN, HASSHEIDER 2008 mdl.

- der Verkehrsbericht 2000,
- der verabschiedete BVWP 2003.

Die genannten Dokumente wurden zum Teil nachträglich zusammengestellt und waren nicht kontinuierlich zugänglich. Aufgrund der aus der Veröffentlichung resultierenden, stark projektbezogenen Diskussion wurde das Projektinformationssystem von der Website des BMVBS entfernt, die betreffenden Daten allerdings auf Anfrage herausgegeben.[239]

Eine grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit zum BVWP 2003 hat nicht stattgefunden.

Der fertiggestellte Entwurf des BVWP wurde zur Lesung in die Bundesregierung gegeben. Es fanden mehrere Lesungen statt, nach deren Beendigung der Planentwurf jeweils überarbeitet wurde. Die Änderungen bezogen sich im Wesentlichen auf die Bedarfszuordnung der Projekte.[240]

Im Anschluss wurde der BVWP am 02. Juli 2003 von der Bundesregierung beschlossen.

11.2.2 Erfüllung der SUP Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf

Das Aufstellungsverfahren zum BVWP wies bereits einige Elemente auf, welche den Anforderungen des UVPG zumindest im Ansatz entsprechen. Einer qualifizierten Öffentlichkeit (Verbände) wurde die Möglichkeit der Stellungnahme und Erörterung gegeben.

Es fand darüber hinaus eine ausführliche Information der breiten Öffentlichkeit über das Projektinformationssystem (PRINS) statt. Über diese Internetpräsenz wurden neben dem Planentwurf und dem abschließenden BVWP 2003 zahlreiche weiterführende Dokumente veröffentlicht (siehe oben Kap. 11.2.1). Dieses Informationsangebot ging damit über die gesetzlichen Mindestanforderungen insbesondere des § 14i Abs. 2 UVPG hinaus.

Die Öffentlichkeit wurde zudem in Form einer Erklärung über die umweltbezogenen Entscheidungsgründe informiert, deren Inhalte ansatzweise denen der gemäß § 14l UVPG geforderten zusammenfassenden Erklärung entsprachen.

Die Abweichungen der damaligen Vorgehensweise zur Beteiligung der Öffentlichkeit von den nunmehr bestehenden Anforderungen an ein gesetzeskonformes Beteiligungsverfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

[239] ebd.
[240] ebd.

- Es existierten keine formalen Beteiligungsregeln u. a. in Bezug auf Fristen, die zu veröffentlichenden Unterlagen und Informationen, zum Eintritt in die einzelnen Verfahrensschritte.
- Eine gebündelte und kontinuierliche Informationsbereitstellung im Vorfeld der Möglichkeit zur Stellungnahme sowie nach Annahme des Plans hat nicht stattgefunden.
- Möglichkeiten zur Stellungnahme für die betroffene und interessierte Öffentlichkeit (außer der genannten Verbände) fehlten.
- Es wurde keine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

Im Ergebnis ist daher zu empfehlen, die nunmehr gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung wie nachfolgend dargestellt neu zu organisieren und durchzuführen.

11.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

Aus den Anforderungen der SUP-RL und des UVPG ergeben sich die folgenden Schritte zur Konsultation der Öffentlichkeit:

11.3.1 Optional: Frühzeitige Information der Öffentlichkeit

Im Sinne eines transparenten Planungsverfahrens und einer frühzeitigen Einbeziehung der Öffentlichkeit bietet sich eine frühe Information der Öffentlichkeit über die Planungsabsichten, die groben Inhalte und den Ablauf des Aufstellungsverfahrens noch vor Beginn des eigentlichen Beteiligungsverfahrens an, auch wenn dieser Schritt rechtlich nicht vorgeschrieben ist.

Ein geeigneter Zeitpunkt für eine entsprechende Vorabinformation ist der Abschluss des Prozesses zur Abstimmung und Festlegung des Untersuchungsrahmes (siehe Kap. 6.2 und 6.3). Zu diesem Zeitpunkt existieren klare Vorstellungen, wie der Untersuchungsrahmen und der Umweltbericht aussehen werden und wie das Verfahren im Weiteren ablaufen soll.

Eine Ankündigung zur Aufstellung des BVWP, das Aufstellungsverfahren, die Durchführung einer SUP und ein grober Zeitrahmen könnte auf den Internetseiten des BMVBS und evtl. des BMU erfolgen. Parallel dazu könnte bereits ein eigenes Internetportal eingerichtet werden (siehe dazu auch nachfolgend Kap. 9.3.10). Darüber hinaus können weitere Unterlagen wie bspw. der BVWP 2003 oder der Verkehrsbericht Deutschland eingestellt werden.

Je nach Zweckmäßigkeit und Planungsstand kann die Veröffentlichung eines Newsletters über die Internetpräsenz in Betracht gezogen werden, welcher in Abständen bis zum Beginn der förmlichen Beteiligung über das Verfahren unterrichtet. Dies kann auch über den Presseinformationsdienst des BMVBS mit seinen per Mail versendeten Informationen geschehen.

Intensiv durchgeführt wurde eine solche frühzeitige Information der Öffentlichkeit im Verfahren zur Neuplanung der Küstenautobahn A 22. Über das Internetportal

www.kuestenautobahn.info, über welches regelmäßig ein Newsletter veröffentlicht wurde, konnten sich alle Interessierten laufend über das Verfahren und den Planungsstand im Vorfeld des bzw. parallel zum förmlichen Beteiligungsverfahren informieren[241].

11.3.2 Bestimmung der zu beteiligenden Öffentlichkeit

Als Grundlage der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte die zu beteiligende Öffentlichkeit nach den folgenden Kriterien personell und räumlich bestimmt werden.

11.3.2.1 Personelle Bestimmung

Angelehnt an Art. 2 Buchst. d) SUP-RL umfasst die zu beteiligende **Öffentlichkeit** gemäß § 2 Abs. 6 S. 1 UVPG einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen.

Davon zu unterscheiden ist die **betroffene Öffentlichkeit** gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG. Soweit für die Durchführung einer SUP relevant, wird als betroffene Öffentlichkeit jede Person angesehen, deren Belange durch einen Plan oder ein Programm im Sinne des § 2 Abs. 5 UVPG berührt werden. Damit knüpft das Gesetz im Ergebnis an die bestehenden internationalen und nationalen Vorgaben an. Den Grundsätzen entsprechend, die bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Recht auch sonst zur Anwendung kommen, ist der Begriff der Belange dabei weit zu verstehen. Er umfasst alle öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlich begründeten eigenen Rechte sowie wirtschaftliche, ökologische, soziale, kulturelle, ideelle oder sonstige nicht unredlich erworbenen und deshalb anerkennenswerte eigene Interessen des jeweiligen Beteiligten.[242] Belange in diesem Sinne sind in jedem Falle Eigentumsrechte sowie die Gesundheit. Gemäß § 2 Abs. 6 S. 2, 2. HS, UVPG gehören zur betroffenen Öffentlichkeit ausdrücklich auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch einen Plan oder ein Programm im Sinne des § 2 Abs. 5 UVPG berührt wird, darunter auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes. Damit soll ausdrücklich klargestellt werden, dass Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch ein UVP-pflichtiges Vorhaben oder eine SUP-pflichtige Planung betroffen wird, in ihren Belangen berührt werden.[243]

Die Unterscheidung ist insoweit relevant, als § 14i Abs. 2 S. 2 UVPG bei der Bestimmung der Auslegungsorte eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit fordert und die Möglichkeit zur Stellungnahme nach § 14i Abs. 3 UVPG der betroffenen Öffentlichkeit zugeordnet wird.

---

[241] s. KÖHLER, SCHULZE-WOLF 2007.

[242] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 24 zu § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG.

[243] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 24, zu § 2 Abs. 6 S. 2, 2. HS UVPG.

Die genannten Regelungen des UVPG stehen i. E. im Einklang mit der Vorgabe der SUP-RL gem. Art. 6 Abs. 4 S. 2 SUP-RL wonach auch die Teile der Öffentlichkeit eingeschlossen sind, die von dem betreffenden Entscheidungsprozess voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben. Denn in Bezug auf die genannten Belange, die ausdrücklich auch schützenswerte Interessen umfassen, reicht es entsprechend dem allgemeinen Verständnis des deutschen Verwaltungsrechts aus, dass eine Betroffenheit zumindest möglich erscheint. Damit ist der Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit durch das UVPG i. E. hinreichend bestimmt.

Zur betroffenen Öffentlichkeit gehören damit insbesondere auch die gemäß § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (siehe auch § 63 Abs. 1 BNatSchG) anerkannten Vereinigungen sowie alle anderen Vereinigungen, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich in der dargestellten Weise betroffen wird. Dazu zählen u. a.:

- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND),
- Bund Heimat und Umwelt,
- Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU),
- Bundesverband für Umweltberatung,
- Bundesvereinigung gegen Fluglärm,
- Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU),
- Deutsche Gesellschaft für Nachhaltige Entwicklung und Umweltvorsorge e. V.,
- Deutsche Umwelt-Aktion (DUA),
- Deutsche Umweltstiftung,
- Deutscher Arbeitsring für Lärmbekämpfung (DAL),
- Deutscher Naturschutz Ring (DNR),
- Europarc Deutschland,
- Greenpeace Deutschland,
- Grüne Liga,
- Klimabündnis,
- Prima Klima e. V.,
- Pro Bahn,
- Schienenlärm e. V.,
- Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (SDW),
- Stiftung Naturschutz,
- Stiftung Wald in Not und
- World Wide Fund for Nature (WWF Deutschland).

Für den BVWP ist darüber hinaus zu empfehlen, Vereine und Verbände aus dem Verkehrsbereich, u. a. Allgemeiner Deutscher Automobilclub (ADAC), Allgemeiner Deutscher Fahrradclub (ADFC), Automobilclub Verkehr (ACV), Automobilclub von Deutschland (AvD) und Verkehrsclub Deutschland (VCD) hinzuzuziehen.

11.3.2.2 Räumliche Bestimmung

Der räumliche Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sich aus Gründen der Rechtssicherheit auf das **gesamte Bundesgebiet** erstrecken. Dafür sind die folgenden Erwägungen maßgebend:

Eine ausdrückliche rechtliche Vorgabe für den räumlichen Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist weder in der SUP-RL noch im UVPG enthalten. Art. 6 der SUP-RL gibt lediglich vor, dass der Entwurf des Plans oder Programms sowie der Umweltbericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und dieser die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben ist. Ergänzend enthält § 14i Abs. 2 S. 2 UVPG die Vorgabe, dass Auslegungsorte unter Berücksichtigung von Art und Inhalt des Plans oder Programms so festzulegen sind, dass eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit gewährleistet ist. Damit muss, gemessen an Art. 6 Abs. 4 SUP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Ergebnis sichergestellt sein, dass jede Person, deren Belange, und damit auch schutzwürdige Interessen, durch den Bundesverkehrswegeplan berührt werden, in die Beteiligung einbezogen wird.

Insoweit ist maßgebend, dass es sich bei dem BVWP um einen Investitionsrahmenplan des Bundes handelt, der grundsätzlich den gesamten räumlichen Bereich der Bundesrepublik Deutschland erfasst. Andererseits betreffen die einzelnen in den Vordringlichen bzw. Weiteren Bedarf eingestellten Projekte das Bundesgebiet nicht gleichmäßig, sondern in der Regel bestimmte Räume in einzelnen oder mehreren Bundesländern. Gleichzeitig bilden die einzelnen Vorhaben in ihrer Gesamtheit aber auch ein bundesweites Verkehrsnetz, das seinerseits mit einer Gesamtplanwirkung, also der Summe sämtlicher negativer und positiver Auswirkungen eines Plans oder Programms verbunden ist. Diese Gesamtplanwirkung betrifft jedoch nicht nur einzelne oder mehrere Bundesländer, sondern das Bundesgebiet insgesamt. Eine Eingrenzung auf lediglich bestimmte territoriale Bereiche der Bundesrepublik ist insoweit letztlich nicht möglich. Vor diesem Hintergrund ist zum Ausschluss rechtliche Unsicherheiten sowie zur inhaltlichen und fachlichen Absicherung des BVWP und der inhaltlichen Umweltprüfung zu empfehlen, die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14i UVPG auf das gesamte Bundesgebiet zu erstrecken. Dies vor allem auch deswegen, weil ein etwaiger unzulässiger Ausschluss in ihren Belangen betroffener Teile der Öffentlichkeit einen Verstoß gegen die Vorgaben des Art. 6 SUP-RL darstellen würde. Dem entspricht auch die Einschätzung des Gesetzgebers des SUPG, dass die Bundesverkehrswegeplanung den gesamten räumlichen Bereich Deutschlands erfasst und damit flächendeckend zugänglich gemacht werden muss.[244]

[244] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 40 zu § 19b Abs. 2 Nr. 3, dem heutigen § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG.

11.3.3 Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14i UVPG ist **im Anschluss an den abgeschlossenen Prozess der Erarbeitung des 2. Referentenentwurfs und des Umweltberichts,** also nach der Ressort- und Länderabstimmung und nach der vorgezogenen Verbändeanhörung durchzuführen.

Denn anknüpfend an Art. 6 Abs. 1 und 2 SUP-RL bezieht sich die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 14i Abs. 2 UVPG auf den Entwurf des Plans oder Programms den Umweltbericht sowie weitere Unterlagen, deren Einbeziehung die zuständige Behörde für zweckmäßig hält. Damit ist der Gegenstand und zugleich der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung klar festgelegt. Auch die Vorgabe der frühzeitigen Beteiligung bezieht sich sowohl nach der SUP-RL als auch nach dem UVPG auf den Entwurf des Plans oder Programms und den Umweltbericht. Damit kann eine Öffentlichkeitsbeteiligung somit erst dann erfolgen, wenn der Prozess der Erarbeitung des Planentwurfs und des Umweltberichts abgeschlossen ist. Eine vorhergehende Örtlichkeitsbeteiligung ist weder durch die SUP-RL noch das UVPG vorgesehen. Insbesondere ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 14i UVPG von der Beteiligung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens gemäß § 14f UVPG (siehe dazu bereits vorstehend Kap. 6.3) und einer ggf. optionalen, zur Akzeptanzförderung zu empfehlenden frühzeitigen Information der Öffentlichkeit (siehe vorstehend Kap. 9.3.1) zu trennen.

11.3.4 2. Referentenentwurf als Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Gegenstand der Beteiligung der in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit nach § 14h bzw. § 14i UVPG sollte aus den unter Kap. 4.4.1 genannten Gründen der 2. Referentenentwurf sein.

11.3.5 Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des BVWP und des Umweltberichts sollte entsprechend den folgenden Grundsätzen bekannt gemacht werden. Dabei markiert die Bekanntmachung den Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung und muss daher einerseits alle erforderlichen Informationen transportieren und andererseits die zu beteiligende Öffentlichkeit auch erreichen.

Für die erforderliche Bekanntmachung des Beteiligungsverfahrens benennt § 14i Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1a UVPG ausdrücklich **inhaltliche Punkte**, über die die Öffentlichkeit zu informieren ist. Grundgedanke ist dabei die Ankündigung, dass das Beteiligungsverfahren beginnt, welche Unterlagen Gegenstand der Beteiligung sind und unter welchen Modalitäten die Möglichkeit zur Stellungnahme und Äußerungen besteht. Übertragen auf das Verfahren zur Aufstellung des BVWP müsste eine Bekanntmachung dementsprechend die folgenden Punkte enthalten:

- eine Information über Veranlassung und Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung durch das eingeleitete Verfahren zur Aufstellung des BVWP,
- die Art der Entscheidung über den BVWP,
- Hinweis auf die notwendige Durchführung der SUP und eine ggf. erforderliche grenzüberschreitende Beteiligung,
- Angaben über die zur Durchführung des Aufstellungsverfahrens zuständige Behörde, bei der weitere relevante Informationen erhältlich sind,
- die Angabe, welche konkreten Unterlagen Gegenstand der Auslegung und Beteiligung (siehe § 14i Abs. 2 S. 1 UVPG) sind,
- die Angabe, wo und in welchem Zeitraum die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt werden bzw. zugänglich sind,
- den Hinweis, dass die Möglichkeit zu Stellungnahmen und Äußerungen besteht und diese innerhalb einer bestimmten Frist vorzubringen sind,
- den Hinweis, dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den BVWP unberücksichtigt bleiben können,
- Angabe der zuständige Behörde, bei der die Stellungnahmen und Äußerungen bzw. Fragen innerhalb der vorgenannten Frist eingereicht werden können,
- ggf. weitere relevante Einzelheiten des Verfahrens der Beteiligung der Öffentlichkeit.

Der Hinweis auf die Möglichkeit, dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den BVWP unberücksichtigt bleiben können, entspricht den allgemeinen Grundsätzen für die Aufstellung von Plänen und den entsprechenden gesetzlichen Regelungen für die SUP im Rahmen der Bauleitplanung (siehe § 4a Abs. 6 BauGB). Jedoch wäre eine Stellungnahme trotz Verspätung jedenfalls auch dann zu berücksichtigen, wenn das BMVBS den Inhalt der Stellungnahme kannte oder bei ordnungsgemäßer Prüfung und Bewertung hätte kennen müssen. Das Gleiche gilt, wenn der Inhalt der Stellungnahme so bedeutungsvoll für die Planung ist, dass der BVWP ohne die Berücksichtigung des Inhaltes der Stellungnahme nicht ordnungsgemäß (rechtmäßig) erlassen werden könnte. Dies resultiert daraus, dass eine Plan aufstellende Stelle grundsätzlich verpflichtet ist, Umfang und Grad der Betroffenheit einschlägiger öffentlicher und privater Belange von sich aus zu ermitteln. Diese Grundsätze gelten im Ergebnis auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung.

Die Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte über die folgenden **Medien** erfolgen:

- Bundesanzeiger
- eigenes Internetportal zum BVWP (siehe nachfolgend Kap. 11.3.6)
- Hinweis und Verlinkung auf die Bekanntmachung auf dem o. g. Internetportal auf den Internetseiten des BMVBS
- überregionale Zeitungen im Bundesgebiet und in den Ländern.

Weder die SUP-RL noch § 14i UVPG schreiben die Art und Weise der Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich vor. § 14i Abs. 1 enthält lediglich einen Verweis zur

entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 1 UVPG, der seinerseits einen Verweis auf die ortsübliche Bekanntmachung nach § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren zur Vorhabenszulassung enthält. Diese Regelung ist aber auf die Zulassung von Projekten ausgerichtet und dürfte den Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere ihrer Hochstufigkeit und ihrem räumlichen Bezug, letztlich nicht gerecht werden. Denn deren potenziellen Auswirkungen beschränken sich gerade nicht nur auf das Gebiet von einer oder mehreren Gemeinden, sondern betreffen den gesamten räumlichen Bereich des Bundesgebietes. Insbesondere unter dem Aspekt der praktikablen und effizienten Durchführung erscheint daher, auch unter Berücksichtigung der Anforderungen der SUP-RL eine ortsübliche Bekanntmachung in einzelnen Gemeinden nicht erforderlich.[245] Insoweit sind bei der entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 1 UVPG notwendig die Besonderheiten der jeweiligen Planungsebene zu beachten. Zur Beseitigung eventueller Zweifel bietet es sich jedoch an, im Rahmen der durch § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG eingeräumten Gestaltungsbefugnis die vorgenannte Vorgehensweise anstelle einer ortsüblichen Bekanntmachung i. S. des § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG allgemein verbindlich klarzustellen.

Für alle Wege der Bekanntmachung ist ein inhaltlich einheitlicher Text zu verwenden, der die vorgenannten Anforderungen erfüllt. Der Text sollte zugleich in leicht verständlicher Weise abgefasst sein und deutlich auf die Beteiligungsmöglichkeiten hinweisen. Untersuchungen von Beteiligungsverfahren z. B. auf Ebene der Bauleitplanung in Berlin-Brandenburg zeigen, dass die Qualität von Bekanntmachungen häufig unzureichend ist, was den Inhalt, die Verständlichkeit und die Lesefreundlichkeit betrifft.[246]

Auch bei einer Bekanntmachung in den überregionalen Zeitungen müssen die vorgenannten inhaltlichen Anforderungen erfüllt sein. Dies ist bei der Abfassung zu berücksichtigen. Dabei sollten die Auswahl der Zeitungen sowie die thematische Einordnung (Rubriken) mit Bedacht erfolgen. Insbesondere wäre darauf zu achten, dass eine Auswahl auch solcher Zeitungen getroffen wird, welche ein Erreichen der Öffentlichkeit insgesamt und damit aller Bildungsschichten gewährleistet.

Das UVPG weist in § 19b Abs. 3 Nr. 3 speziell darauf hin, dass auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikationsmittel zu prüfen sind. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, auf dieser Planungsebene eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit mit vertretbarem Aufwand zu erreichen. Aus diesem Grund erscheint die Einrichtung eines eigenen Internetportals zum BVWP als Kommunikationsmedium geboten und zweckmäßig. Untersuchungen von Planaufstellungsverfahren auf europäischer und nationaler Ebene belegen, dass die Planungsträger ein eigenes Internetportal zu Verfahrensbeginn bzw. spätestens mit Beginn des förmlichen Beteiligungsverfahrens eingerichtet haben (vgl. Anhang A und B). In diese Richtung verweisen auch die

[245] Siehe dazu auch WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14i Rn. 22.

[246] s. MEUNIER 2008.

Erfahrungen im Hinblick auf Raumordnungsverfahren. Auch auf dieser Planungsebene wird dem Einsatz internetgestützter Systeme für Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen.[247]

Zwischen dem **Zeitpunkt der Bekanntmachung und dem Beginn der Auslegung** (Möglichkeit zur Einsichtnahme) sollte eine ausreichende, d. h. angemessene, Zeitspanne liegen. Eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift besteht nicht. Unter Orientierung an der Praxis auf der Ebene der Landes-, Regional- und Fachplanung sowie unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung wäre eine Zeitspanne von zwei Wochen zwischen der Bekanntmachung und dem Beginn der Auslegung als ausreichend und angemessen anzusehen.

11.3.6 Öffentliche Auslegung von Planentwurf und Umweltbericht

Die öffentliche Auslegung des Entwurfes des BVWP und des Umweltberichts sollte **zum Einen im BMVBS und zum Anderen auf Länderebene in den für den Verkehrsbereich zuständigen eigenen Bundesbehörden und den Landesbehörden erfolgen, die der Weisungsbefugnis des Bundes im Rahmen der einschlägigen Bundesauftragsverwaltung unterstehen**. Dies sollte zusätzlich durch eine Einstellung in das Internet über ein eigenes Portal zum BVWP unterstützt bzw. aufwandsmindernd erleichtert werden.

In weiterer Umsetzung des Gebotes der „frühzeitigen" Öffentlichkeitsbeteiligung **sollte die Auslegung so vorbereitet werden, dass mit ihr zeitnah, also ohne unnötige Verzögerungen, nach der Erarbeitung des 2. Referentenentwurfs mit Umweltbericht begonnen werden kann.** Dabei sind die erforderliche Vorlaufdauer für die Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die zwischen der Bekanntmachung und dem Beginn der Auslegung erforderliche angemessene Frist von 2 Wochen (siehe vorstehend Kapitel 9.3.5) zu berücksichtigen. Eine weitergehende strengere Orientierung des Zeitpunktes der Auslegung an § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG[248] ist für die SUP von Plänen und Programmen, insbesondere für den BVWP, abzulehnen. Der entsprechende Verweis in § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG ist ersichtlich auf die UVP im Rahmen einer Vorhabenszulassung zugeschnitten. Zudem bestimmt § 14i Abs. 2 S. 1 UVPG planangemessen, dass die Auslegung frühzeitig zu erfolgen hat. Eine konkrete Frist wird insoweit ausdrücklich nicht genannt. Neben dem Vorrang dieser Regelung gemäß § 14i Abs. 1 UVPG sprechen auch Sinn und Zweck der Beschleunigungsregelung des § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG gegen ihre Übertragung auf die Plan- bzw. Programmebene. Denn bei der Aufstellung von Plänen und Programmen hängt der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie ausgeführt, vom Abschluss des Prozesses der Erarbeitung des Planentwurfes und des Umweltberichts ab. Einen Zugang von Planunterlagen, wie er für das Planfeststellungsverfahren in § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG vorausgesetzt wird, gibt es bei der

[247] siehe KÖHLER, SCHULZE-WOLF, 2008

[248] Siehe insoweit WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14i Rn. 28.

Aufstellung von Plänen oder Programmen nicht. Das gilt insbesondere auch für die Aufstellung des BVWP.

Die in § 14i Abs. 2 S. 1 UVPG genannten Unterlagen sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, d. h. auszulegen. **Zwingend auszulegen sind danach der Planentwurf und der Umweltbericht.** Dies entspricht den Vorgaben aus Art. 6 Abs. 1 SUP-RL. Die Auslegung weiterer Dokumente liegt in der Zweckmäßigkeitsbeurteilung des BMVBS als zuständiger Behörde. Dieses hat demnach zu beurteilen und zu entscheiden, ob und wenn ja, welche weiteren Unterlagen zur detaillierten Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Gegenstand der SUP ausgelegt werden sollen. Das Gesetz stellt insoweit ausdrücklich auf die Unterlagen ab, die die zuständige Behörde für zweckmäßig hält. Solche Unterlagen können etwa Fachgutachten oder sonstige Hintergrundmaterialien sein.[249]

Soweit im Umweltbericht die Ergebnisse der Umweltprüfung (z. B. in Bezug auf die Einzelprojekte) unter Verweis auf die jeweiligen Prüfungsdetails in weiteren Dokumenten oder Datenbanken wie dem PRINS dargestellt sind (siehe Kap. 10.3), sind auch diese Dokumente oder Datenbanken als „ausgelagerter Inhalt“ des Umweltberichts anzusehen und damit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Diese Dokumente oder Datenbanken könnten als Anlage zum Umweltbericht, im optimalen Fall als Anlagenband oder als DVD, dem Hauptteil des Umweltberichtes beigefügt werden. Ist aus Gründen der technischen Umsetzbarkeit oder der Praktikabilität eine Beifügung als Aktenband oder DVD nicht möglich oder unzumutbar, so kommt auch eine Vorhaltung der Prüfungsdetails im Internet in Betracht. So wäre es unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung möglich, im Umweltbericht auf eine entsprechende verfügbare Internetseite zu verweisen. Jedoch kann ein solcher Verweis letztlich nur Angaben in Bezug auf Prüfungsdetails ergänzen, die grundsätzliche Abarbeitung und Darstellung der in § 14g UVPG genannten inhaltlichen Punkte des Umweltberichts aber nicht ersetzen. Voraussetzung ist weiterhin, dass die Internetseite für die gesamte Dauer der öffentlichen Auslegung frei zugänglich ist. Denn diese Seite wäre dann „elektronischer Teil“ des Umweltberichts. Dagegen erscheint eine weitergehende öffentliche Verfügbarkeit über die Dauer der Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus nicht erforderlich, wenn der Umweltbericht nicht unmittelbar in die Planbegründung integriert wird (siehe dazu Kap. 3.3.3). Dies folgt insbesondere aus § 14l Abs. 2 UVPG. Denn danach ist bei der Annahme des Plans nur der Plan mit den genannten Informationen, aber nicht mehr der Umweltbericht selbst auszulegen. Wenn der Umweltbericht danach selbst nicht Bestandteil der Begründung des BVWP wird, muss er auch nicht noch einmal ausgelegt werden. Somit besteht auch kein rechtliches Erfordernis, die in das Internet eingestellten Details der Umweltprüfung dauerhaft öffentlich verfügbar zu halten. Anderes folgt auch nicht aus der SUP-RL, namentlich Art. 9 Abs. 1 SUP-RL. Insgesamt bietet es sich auch an dieser Stelle an, das

[249] Siehe nur PETERS/BALLA, UVPG, § 14i Rn. 4 sowie Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 33 zu § 14i Abs. 2 S. 1 UVPG.

erforderliche und zweckmäßige Vorgehen im Rahmen der durch § 19b Abs. 3 Nr. 2 und 3 UVPG eingeräumten Gestaltungsbefugnis allgemein verbindlich festzuschreiben.

Insoweit ist aber klarzustellen, dass sich die vorgenannten Grundsätze nur auf die Details der vorgenommenen Umweltprüfung beziehen. Die weitere Einbindung der Ergebnisse der Umweltprüfung als Umweltbeitrag in das NKV und die abschließende Einzelprojektbewertung ist dagegen Teil der Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung, also nicht mehr Gegenstand des Umweltberichts.

Die **Auslegungsorte** sind gem. § 14i Abs. 2 S. 2 UVPG unter Berücksichtigung von Art und Inhalt des Plans oder Programms so festzulegen, dass eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit gewährleistet ist.

Insoweit dürfte es trotz des ausdrücklichen gesetzlichen Hinweises auf elektronische Kommunikationsmittel nicht ausreichen, eine Beteiligung allein über das Internet zu gewährleisten. Zwar nutzen derzeit mit rund 65 % fast zwei Drittel der deutschen Bevölkerung das Internet, was ein Anstieg um fünf Prozentpunkte im Vergleich zu 2007 bedeutet[250]. Ein Drittel der Bevölkerung jedoch verfügt weiterhin nicht über einen eigenen Internetzugang. Eine alleinige Veröffentlichung im Internet würde demnach von vornherein bestimmte Bevölkerungsgruppen vom Zugang zu Informationen und einer Beteiligung ausschließen[251]. In diese Richtung weist auch eine Äußerung der Bundesregierung, welche eine ausschließliche Veröffentlichung und Bekanntmachung im Internet aufgrund seiner noch nicht flächendeckenden Verbreitung als nicht ausreichend einschätzt.[252] Zudem ermöglicht selbst § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG lediglich die Berücksichtigung elektronischer Kommunikationsmittel, setzt sie aber nicht an die Stelle einer körperlichen Auslegung. **Damit kann eine Einstellung in das Internet** (siehe im Einzelnen nachfolgend Kap. 11.3.11) **nur zusätzlich, aber nicht ausschließlich erfolgen.**

Aus den genannten Gründen sind der Planentwurf und Umweltbericht auch angemessen öffentlich auszulegen. **Dies müsste zunächst am Standort des BMVBS selbst geschehen. Darüber hinaus sollten die Unterlagen aufgrund der letztlich flächendeckenden Betroffenheit und der Bedeutung auch auf der Ebene der Bundesländer ausgelegt werden.** Insoweit bieten sich die für den Verkehrsbereich zuständigen eigenen Bundesbehörden und die Landesbehörden an, die der Weisungsbefugnis des Bundes im Rahmen der einschlägigen Bundesauftragsverwaltung unterstehen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass eine Auslegung in jedem Bundesland erfolgen und die Auslegungsstelle zumutbar erreicht werden kann. In den Flächenländern sollte daher eine Auslegung an mehreren Standorten erfolgen. Dort ist in Betracht zu ziehen, die Einsicht der

[250] s. TNS INFRATEST & INITIATIVE D 21 2008
[251] SCHULZE-WOLF, KÖHLER 2008
[252] DEUTSCHER BUNDESTAG 2004b

Unterlagen zusätzlich über einen PC mit Portal zu ermöglichen. Dies trägt zur Sensibilisierung für die Nutzung des Internetportals im weiteren Verlauf und bei zukünftigen Planungen bei.[253] Eine darüber hinausgehende vollständige Veröffentlichung der Unterlagen über den Bundesanzeiger[254] erscheint angesichts der Art und des Umfanges der zu erwartenden Unterlage nicht zweckmäßig aber auch nicht erforderlich.

Im Zuge des Beteiligungsverfahrens zum spanischen Nationalen Verkehrsplan PEIT wurden neben der Veröffentlichung im Internet auf einer eigenen Website die erforderlichen Unterlagen in den Autonomen Gemeinschaften - vergleichbar mit den deutschen Bundesländern - in Schriftform ausgelegt (vgl. Anhang A).

Im Beteiligungsverfahren zur Umsetzung der WRRL im Flusseinzugsgebiet Elbe wurde ein eigenes Webportal unter http://fgg-elbe.de/joomla/index.php eingerichtet. Darüber konnten der Umweltbericht zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans, der Entwurf des Maßnahmenprogramms sowie alle relevanten Unterlagen über einen Zeitraum von sechs Monaten eingesehen und heruntergeladen werden. Zudem fanden sich alle Informationen und Dokumente auch auf den Internetseiten der beteiligten Behörden auf Länderebene. Zeitlich parallel zur Anhörung des Bewirtschaftungsplanentwurfs wurde auch der Umweltbericht zum Entwurf des Maßnahmenprogramms in allen zehn beteiligten Bundesländern für mindestens einen Monat zur Anhörung ausgelegt.

11.3.7 Auslegungsfrist und Möglichkeit zur Äußerung und Stellungnahme

In Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 2 SUP-RL hat die betroffene Öffentlichkeit gemäß § 14i Abs. 3 S. 1 UVPG die Möglichkeit, sich zu dem Entwurf des BVWP und zu dem Umweltbericht zu äußern und Stellung zu nehmen. Eine Abweichung von dieser Vorgabe ist auch im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG nicht möglich. Dazu wird in der Gesetzesbegründung zum SUPG ausdrücklich klargestellt, dass die betreffenden Anforderungen der SUP-RL nicht zur Disposition stehen.[255]

Soweit sich Personen oder Vereinigungen, äußern, deren Belange ersichtlich und ohne Zweifel nicht durch den Plan berührt werden, so können diese Äußerungen im Grundsatz als nicht maßgeblich verworfen werden.[256] Jedoch müssten auch Stellungnahmen der nicht betroffenen Öffentlichkeit im weiteren Verfahren jedenfalls dann berücksichtigt werden, wenn diese für die Entscheidung über den BVWP erkennbar entscheidungserheblich wären. Darüber hinaus wäre eine Prüfung der Stellungnahmen dahin, ob der Absender wirklich in seinen Belangen berührt wird, aufwändig und würde aufgrund der Weite des Begriffs der "Belange"

[253] OPPERMANN 2008

[254] Siehe WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14i Rn. 27.

[255] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 40 zu § 19b Abs. 2 Nr. 3 dem heutigen § 19 Abs. 3 Nr. 3 UVPG.

[256] Siehe WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14i, Rn. 32 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 14i Rn. 9

vermutlich nur in wenigen Fällen zu einem Ausschluss von Stellungnahmen führen. **Daher ist für die praktische Durchführung des Verfahrens letztlich zu empfehlen, eine entsprechende Prüfung auf eine Offensichtlichkeitskontrolle zu beschränken und im Regelfall alle eingehenden Stellungnahmen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.** Diese Verfahrensweise würde zwar über die Mindestanforderungen des Gesetzes hinausgehenden, wäre aber im Ergebnis nicht als verfahrensfehlerhaft anzusehen.[257]

Die **Form der Äußerungen** der betroffenen Öffentlichkeit ist nicht festgelegt. Entsprechend der Gesetzesbegründung zum SUPG kann die Äußerung mündlich oder schriftlich erfolgen.[258] Damit können Äußerungen und Stellungnahmen neben dem schriftlichen (postalischen) Wege insbesondere auch direkt über ein Internetportal zum BVWP (weiteres in Kap. 11.3.11) übermittelt werden. Soweit organisatorisch und aufwandseitig realisierbar, sollten die Eingänge von Äußerungen und Stellungnahmen bestätigt werden.

In Ausgestaltung des Art. 6 Abs. 2 SUP-RL sind die maßgebenden Unterlagen gem. § 14i Abs. 2 S. 1 für eine angemessene Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Die konkrete Auslegungsdauer ist zu bestimmen. Sie hängt von Umfang und Inhalt des Plans oder Programms, der Komplexität des Umweltberichts sowie Art und Qualität möglicher Umweltauswirkungen ab. Daneben ist aber auch das Interesse der Allgemeinheit an einem zügigen Abschluss des konkreten Planverfahrens zu beachten.[259] Dem korrespondiert § 14i Abs. 3 S. 2 UVPG, wonach für die Äußerung und Stellungnahme eine angemessene Frist von mindestens einem Monat zu bestimmen ist. Auch insoweit richtet sich die konkrete Frist nach den vorgenannten Anforderungen.[260] Unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere des Inhalts und der Komplexität des BVWP und des Umweltberichts sowie der Erfahrungen aus anderen Ländern und aus Verfahren auf Länderebene (vgl. Anhang A und B) ist daher zu empfehlen, **die Auslegung über den Zeitraum von 2 Monaten zu erstrecken. Die Frist zur Äußerung und Stellungnahme sollte dabei auf einen Monat nach Ablauf der Auslegungsfrist, also insgesamt 3 Monate, festgelegt werden.**

11.3.8 Verarbeitung und Berücksichtigung der Stellungnahmen bei der Überprüfung des Umweltberichts sowie bei der planerischen Entscheidung

Die eingegangenen Stellungnahmen bilden die Grundlage für die Überprüfung des erreichten Prüfungs- und Planungsstandes und der weiteren Entscheidungsfindung. Dazu sind im Anschluss an das Beteiligungsverfahren die Ergebnisse des Umweltberichts unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen gem. §14k Abs. 1 UVPG zu überprüfen. Das

[257] Siehe dazu im einzelnen PETERS/BALLA, UVPG, § 14i Rn. 9 unter Verweis auf HENDLER, NVwZ 2005, 977 (982)

[258] Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 33 zu § 14i Abs. 3 UVPG.

[259] Siehe die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 33 zu § 14i Abs. 2 S. 1 UVPG.

[260] Siehe die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 33 zu § 14i Abs. Abs. 3 S. 2 UVPG.

Ergebnis der Überprüfung – damit faktisch auch der Inhalt der Stellungnahmen – ist gem. § 14k Abs. 2 UVPG im weiteren Verfahren zur Aufstellung des Plans zu berücksichtigen. Dies erfordert eine arbeitsfähige Dokumentation und Aufarbeitung der eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen (siehe dazu Kap. 13.1). Zudem baut darauf auch die **zusammenfassende Erklärung** nach § 14l Abs. 2 Nr. 2 UVPG auf (siehe dazu Kap. 4.3.2).

Eine weitergehende Veröffentlichung oder gar einzelne direkte Beantwortung der eingegangen Stellungnahmen und Äußerungen ist dagegen rechtlich weder durch die SUP-RL noch das UVPG oder eine sonstige Vorschrift gefordert. Insoweit ist zunächst maßgebend, dass § 14k und § 14l UVPG ausdrücklich und letztlich abschließend regeln, in welcher Weise die eingegangenen Stellungnahmen zu behandeln und im Rahmen der Entscheidung zu berücksichtigen sind. Darin ist nicht vorgesehen, dass einzelne Stellungnahmen direkt beantwortet werden oder den Absendern der Stellungnahmen das Ergebnis der Prüfung unmittelbar mitzuteilen wäre. Eine entsprechende Vorgehensweise, wie sie z. B. in § 3 Abs. 2 S. 4 BauGB für die Bauleitplanung geregelt ist, ist weder durch die SUP-RL noch das UVPG ausdrücklich vorgeschrieben. Auch besteht keine Vorschrift, die eine solche Vorgehensweise für die Aufstellung des BVWP ausdrücklich vorschreiben würde. Insoweit ist auch zu beachten, dass Vorschriften wie § 3 Abs. 2 S. 4 BauGB letztlich dem Zweck dienen, Beteiligte, die Anregungen oder Stellungnahmen vorgebracht haben, darüber zu unterrichten, ob und wie sich der Planungsträger mit ihrem Vorbringen auseinandergesetzt hat.[261] Diese Funktion und Aufgabe wird aber durch die Pflicht nach § 14l Abs. 2 Nr. 2 UVPG bei der Annahme des Plans oder Programms auch Informationen darüber auszulegen, wie die Stellungnahmen und Äußerungen nach den §§ 14h bis 14j berücksichtigt wurden, der Planungsebene angemessen erfüllt. Darüber hinaus folgt auch aus dem Verweis in § 14i Abs. 1 UVPG auf § 9 Abs. 1 UVPG und dem dort enthaltenen Verweis zur entsprechenden Anwendung des § 73 Abs. 5 VwVfG nichts anderes. Denn § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 VwVfG regelt lediglich den Inhalt einer Bekanntmachung, schreibt aber die Pflicht zur Zustellung der Entscheidung über Einwendungen selbst nicht materiell vor. Diese folgt vielmehr allein aus den entsprechenden Anordnungen in § 74 Abs. 4 und Abs. 5 VwVfG[262], auf die § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 VwVfG letztlich Bezug nimmt. Damit kann im Ergebnis aus dem Verweis des § 14i Abs. 1 auf § 9 Abs. 1 UVPG keine Verpflichtung abgeleitet werden, im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum BVWP eingehende Stellungnahmen unmittelbar zu beantworten oder die Absender über das Ergebnis der Überprüfung der Stellungnahme direkt zu unterrichten. Denn der dortige Verweis umfasst lediglich § 73 Abs. 5 VwVfG jedoch nicht auch § 74 Abs. 4 und Abs. 5 VwVfG. Dieses Ergebnis entspricht schließlich auch der gesetzlichen Anordnung zur Durchführung

[261] So ausdrücklich BVerwG, Beschluss vom 11. November 2002, Az. 4 BN 52/02, NVwZ 2003, 206.

[262] Siehe nur KOPP/RAMSAUER, VwVfG, 10. Aufl., § 74 Rn. 138 ff, insbesondere Rn. 147

der SUP auf der Ebene der Raumordnung durch § 7 Abs. 6 und Abs. 8 des ROG 1997 sowie § 10 und § 11 Abs. 3 ROG in der ab dem 30. Juni 2009 geltenden Fassung.[263]

11.3.9 (Kein) Erörterungstermin

Ein **Erörterungstermin** ist gemäß § 14i Abs. 3 S. 3 UVPG nur durchzuführen, soweit Rechtsvorschriften des Bundes dies für den betreffenden Plan oder das Programm vorsehen. Für die Aufstellung des BVWP besteht keine entsprechende Pflicht. Der ggf. „freiwilligen" Durchführung einer Erörterung stehen die rechtlichen Vorschriften jedoch nicht entgegen.

11.3.10 Wiederholung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planänderungen

Im Zuge der Überprüfung des Umweltberichts, aber auch der allgemeinen Berücksichtigung der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie im Ergebnis politischer Abstimmungen kann es zu Änderungen der planerischen Festsetzungen des ausgelegten BVWP kommen. In der Vergangenheit bezogen sich solche zumeist auf die Bedarfszuordnung der einzelnen Projekte. Damit stellt sich die Frage des „Ob" und des „Wie" einer erneuten Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Gemäß dem Verweis des § 14i Abs. 1 UVPG auf § 9 Abs. 1 S. 4 UVPG und unter Zugrundelegung der allgemeinen Grundsätze für Planungsverfahren wäre hier eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung dann durchzuführen, wenn mit der Planänderung zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu besorgen sind. Soweit solche zusätzlichen oder anderen erheblichen Wirkungen ausgeschlossen werden können, ist eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit nicht erforderlich. Die entsprechende Beurteilung ist durch die zuständige Behörde vorzunehmen.[264]

Nicht eindeutig durch den Wortlaut des Gesetzes wird jedoch die Frage beantwortet, ob eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung auf die vorgesehenen Änderungen und die damit verbundenen zusätzlichen Auswirkungen beschränkt werden kann oder noch einmal für den gesamten Plan durchzuführen ist. In der Literatur wird insoweit überwiegend die Meinung vertreten, dass eine Beschränkung auf die vorgesehenen Änderungen und ihre Auswirkungen bzw. zusätzlich Betroffene grundsätzlich möglich ist.[265]

Dem ist unter Berücksichtigung der Anforderungen der SUP-RL sowie der für Öffentlichkeitsbeteiligungen und Planungsverfahren allgemein geltenden Grundsätze jedenfalls dann zuzustimmen, wenn sichergestellt ist, dass alle betroffenen Teile der Öffentlichkeit zu den

[263] Entsprechend dem Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. Dezember 2008, BGBl I, S. 2986 ff

[264] Siehe auch WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14i Rn. 34

[265] Siehe insoweit WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 9 Rn. 42 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 9 Rn. 9.

Umweltauswirkungen sowohl des Planentwurfs insgesamt als auch der relevanten Planänderungen beteiligt werden und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten haben. Eine bloße Beteiligung zu den Änderungen würde aber dann nicht ausreichen, wenn der geänderte Plan nunmehr Belange von solchen Teilen der Öffentlichkeit berührt, die bis dahin noch nicht beteiligt wurden. Diese bis dahin noch nicht beteiligten Teile der Öffentlichkeit müssten zu dem dann geänderten Planentwurf insgesamt und seinen Auswirkungen auf die Umwelt beteiligt werden. Eine solche Konstellation käme im Ergebnis aber nur in zwei Fällen in Betracht, nämlich wenn:

- die Öffentlichkeitsbeteiligung zum originären Planentwurf und Umweltbericht räumlich zunächst auf bestimmte Bundesländer beschränkt würde oder
- der satzungsmäßige Aufgabenbereich von Vereinigungen erst durch die Planänderungen berührt würde.

Vor diesem Hintergrund ist die folgende Vorgehensweise zu empfehlen:

Soweit der räumliche Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt wird (siehe Kapitel 9.3.2.2), kann eine ggf. erforderliche erneute Öffentlichkeitsbeteiligung auf die vorgesehenen Änderungen des BVWP und ihrer Auswirkungen beschränkt werden. Das gilt auch für die bereits beteiligten Vereinigungen. Ergänzend ist lediglich zu prüfen, ob ggf. Vereinigungen mit dem geänderten Plan erstmalig in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt sind. In diesem Fall müsste diese Vereinigungen zu den dann geänderten Planentwurf und Umweltbericht insgesamt beteiligt werden. Entsprechend wäre auch ein anderer Staat zu dem geänderten Planentwurf und Umweltbericht insgesamt und nicht nur zu den Änderungen grenzüberschreitend zu beteiligen, wenn der betreffende Staat mit dem geänderten Planentwurf erstmalig betroffen wird und bis dahin noch nicht beteiligt wurde.

Die Notwendigkeit einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Falle einer relevanten Planänderung durch die zuständige Behörde, also das BMVBS, im Einzelfall zu bestimmen. Insoweit ist es an dieser Stelle nicht möglich, alle denkbaren Fallgestaltungen vorwegzunehmen. Jedoch können der Bestimmung die folgenden allgemeinen Grundsätze zugrunde gelegt werden. Den Ausgangspunkt bildet dabei die bereits genannte Vorgabe, dass eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung dann durchzuführen ist, wenn mit der Planänderung zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu besorgen sind. Insoweit stellt das Gesetz, wie auch in § 3 Abs. 1 Nr. 2 UVPG, auf einen Besorgnisgrundsatz ab. Angelehnt an die Auslegung und Anwendung des Besorgnisgrundsatzes des Wasserrechts wird danach auch hier die Anforderung gestellt werden müssen, dass keine naheliegende Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Umweltauswirkung bestehen darf, diese vielmehr nach mensch-

licher Erfahrung unwahrscheinlich sein muss.[266] Bezogen auf den unter Kap. 5 abgegrenzten inhaltlichen Prüfgegenstand der SUP und die bekannten relevanten potenziellen Planänderungen aus den vergangenen Verfahren zur Aufstellung des BVWP sind dabei die folgenden Grundkonstellationen zu unterscheiden:

11.3.10.1 Verschiebung der Bedarfszuordnung einzelner im Planentwurf bereits enthaltener neuer Aus- und Neubauprojekte ohne Einbeziehung zusätzlicher Projekte

Der Fall, dass lediglich die Bedarfszuordnung einzelner bereits im ausgelegten Entwurf des BVWP enthaltener Projekte zwischen dem Vordringlichen und dem Weiteren Bedarf geändert wird, betrifft solche **Einzelprojekte**, die entsprechend den Empfehlungen nach Kapitel 5.3 bereits in die SUP einbezogen waren. In Bezug auf diese Einzelprojekte sind somit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen als die Auswirkungen zu erwarten, die bereits Gegenstand der SUP und des Umweltberichts sind. Insoweit wäre, soweit die betreffenden Einzelprojekte im Übrigen unverändert bleiben, danach eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich.

Gleichzeitig wird mit der vorgenannten Verschiebung der Bedarfszuordnung die Zusammensetzung der in den Vordringlichen Bedarf eingestellten Projekte und damit auch die Wirkung ihrer Gesamtheit verändert und modifiziert. Damit einher geht eine Veränderung der **Gesamtplanwirkungen** jedenfalls der Projekte des Vordringlichen Bedarfs. Die Gesamtplanwirkung der Zusammenschau der Projekte des Vordringlichen und des Weiteren Bedarfs verändert sich durch eine reine Verschiebung von Projekten zwischen diesen beiden Bedarfsklassen aber nicht.

Da eine Verschiebung von Projekten zwischen den Bedarfsklassen grundsätzlich dazu führen kann, dass sich die im Umweltbericht darzustellenden **Gesamtplanauswirkungen** jedenfalls der Projekte des Vordringlichen Bedarfs verändert, kann dies grundsätzlich zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zur Folge haben, sodass ggf. eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden müsste. Diese wäre auf die dann veränderte Gesamtplanwirkung zu beziehen und unter den vorgenannten Voraussetzungen auch darauf zu beschränken.

Ob dieser Fall gegeben ist, ist im Rahmen des konkreten Verfahrens anhand der maßgebenden Planänderung und ihrer Auswirkungen sowie der dann konkret im Umweltbericht enthaltenen Prüfergebnisse zu beurteilen und hängt letztlich von der Anzahl der zu verschiebenden Projekte ab. Vieles spricht aber dafür, dass ein reiner Austausch von einzelnen Projekten, eine Reduzierung der Anzahl der Projekte im Vordringlichen Bedarf oder eine Verschiebung von lediglich wenigen Projekten die Gesamtplanwirkung voraussichtlich nicht er-

[266] Siehe insoweit GASSNER, UVPG, § 9 Rn. 17 sowie § 3 Rn. 14 unter Verweis auf die Kommentierung zum Wasserhaushaltsgesetz.

heblich verändern wird. Bei einer Verschiebung von einer großen Anzahl von Projekten aus dem Weiteren Bedarf in den Vordringlichen Bedarf, die zu einer erheblichen Zunahme der Anzahl der Projekte des Vordringlichen Bedarfs führt, liegt eine erhebliche Veränderung der Umweltauswirkungen, die eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung begründen würde, näher.

11.3.10.2 Aufnahme zusätzlicher neuer Aus- und Neubauprojekte in den Vordringlichen oder Weiteren Bedarf

Mit der Aufnahme zusätzlicher – noch nicht im Entwurf des BVWP enthaltener - neuer Aus- und Neubauprojekte in den Vordringlichen oder Weiteren Bedarf werden die bereits in die SUP eingestellten **Einzelprojekte** erweitert. Damit ist im Grundsatz für jedes der insoweit zusätzlich aufgenommenen Einzelprojekte die Besorgnis zusätzlicher oder anderer erheblicher Umweltauswirkungen gegeben, soweit solche nicht mit hinreichender Sicherheit (offensichtlich) fachlich ausgeschlossen werden können. Somit wäre hier eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bezogen auf die zusätzlich aufgenommenen Aus- und Neubauprojekte erforderlich. Dies ergibt sich als notwendige Konsequenz aus der Empfehlung unter Kapitel 5.3, die Bedarfszuordnung der neuen Aus- und Neubauprojekte in den Vordringlichen und Weiteren Bedarf in den inhaltlichen Prüfgegenstand der SUP einzubeziehen.

Für den Fall, dass eine erhebliche Veränderung der Gesamtplanauswirkung und damit eine bundesweite Relevanz der aufgenommenen zusätzlichen neuen Aus- und Neubauprojekte in den BVWP mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann, kommt hier eine Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die räumlichen Bereiche der zusätzlichen Projekte in Betracht. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesverkehrswegeplanung grundsätzlich den gesamten räumlichen Bereich Deutschlands erfasst und damit flächendeckend zugänglich gemacht werden muss, sind an diese Möglichkeit jedoch strenge Anforderungen zu stellen. Das bedeutet, es muss letztlich ohne Zweifel feststehen, dass die zusätzlichen Projekte nicht auf die Bundesebene insgesamt ausstrahlen und dass alle von ihren potenziellen Auswirkungen betroffenen räumlichen Bereiche und die damit betroffene Öffentlichkeit von der erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst werden.

Daneben kann sich durch die Aufnahme zusätzlicher neuer Aus- und Neubauprojekte in den Vordringlichen oder Weiteren Bedarf auch die **Gesamtplanauswirkung** sowohl der Projekte des Vordringlichen Bedarfs als auch der Zusammenschau der Projekte des Vordringlichen und des Weiteren Bedarfs erheblich verändern. Insoweit gelten die vorstehend (Kap. 11.3.10.1) formulierten Grundsätze entsprechend.

11.3.10.3 Konsequenzen und Empfehlung für das Verfahren

Aus dem Vorgenannten und den entsprechenden Grundsätzen für die Behördenbeteiligung i. S. d. § 14h UVPG (Kap. 10.3) ergeben sich die folgenden Konsequenzen und Empfehlungen für das künftige Aufstellungsverfahren des BVWP und die damit verbundenen (politischen) Abstimmungsprozesse:

Mit den Vorgaben der SUP-RL und des UVPG muss im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum BVWP künftig berücksichtigt werden, dass Änderungen des Inhaltes des Planentwurfes nach der durchgeführten Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung die Notwendigkeit und Relevanz einer etwaigen erneuten Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung aufwerfen können. Dies folgt insbesondere aus der Vorgabe des Art. 6 Abs. 2 SUP-RL, dass den Behörden und der Öffentlichkeit **effektiv** Gelegenheit zu geben ist, **vor** der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf und zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen. Das bedeutet, dass relevante Planänderungen im vorstehend dargestellten Sinne einer erneuten Beteiligung unterzogen werden müssen, um die Anforderung einer effektiven Beteiligung vor der Annahme des Plans oder Programms gemäß Art. 6 Abs. 2 SUP-RL gerecht zu werden. Wird diese Vorgabe nicht eingehalten, so sind der BVWP und die darauf aufbauenden Bedarfspläne dem Einwand des Verstoßes gegen europarechtliche Vorgaben ausgesetzt.

Dem entsprechend ist zu empfehlen, die Referentenentwürfe zum BVWP von vornherein sorgfältig zu erarbeiten und in der Phase der Ressort-, Länder- und frühzeitigen Verbändebeteiligung umfassend abzustimmen. Die maßgeblichen Festlegungen über die Bedarfszuordnung der Projekte im BVWP sollten im Zuge der Planaufstellung und Planerarbeitung und der Abstimmungsrunden für den 2. Referentenentwurf getroffen werden. Bis dahin können Änderungen des Planentwurfes ohne zusätzliche verfahrensrechtliche Konsequenzen vorgenommen und in die dann folgende (erstmalige) Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingestellt werden. Dies entspricht i. E. auch § 16 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, wonach alle Angelegenheiten, die der Bundesregierung unterbreitet werden, im Regelfall zuvor zwischen den beteiligten Bundesministerien zu beraten sind. Nach Durchführung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und der abschließenden Bewertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen wäre der BVWP auf der Grundlage des Regierungsentwurfs dann durch die Bundesregierung zu beschließen. Eine entsprechende Vorgehensweise wurde u. a. im Aufstellungsverfahren zum LEP Schleswig Holstein gewählt.

Die Überlegungen dieses Kapitels sind auch für die Frage heranzuziehen, inwieweit Verschiebungen oder Neuaufnahmen, aber auch Projektstreichungen im Verhältnis des vom Kabinett beschlossenen BVWP zu dem späteren Bedarfsplan zu einer SUP des Bedarfsplans führen müssen (siehe dazu auch Kap. 4.4.3).

11.3.11 Besonderheiten Onlinebeteiligung

Im Zuge der vermehrten Hinweise in verschiedenen Gesetzen (bspw. § 19b UVPG, § 4a Abs. 4 BauGB, § 10 Abs. 4 UIG) auf die Inanspruchnahme moderner Kommunikationsmittel, insbesondere dem Internet, hat die Onlinebeteiligung in der Planungspraxis Einzug gehalten. Die in der Raumordnungsplanung auf überregionaler und Landesebene durchgeführten Onlinebeteiligungsverfahren der letzten Jahre weisen einen gemeinsamen Standard auf (vgl. Anhang B). Dieser kann als digitale Kopie des formalen, analogen Beteiligungsprozesses definiert werden. Es handelt sich also nicht um eine neue Beteiligungstechnik, sondern viel-

mehr um die Bündelung verschiedener Techniken auf einer digitalen Plattform. Diese Plattform sollte im Internet eindeutig auffindbar sein. Dazu ist ein prägnanter Name, bspw. www.bvwp20XX.de oder www.neue-verkehrswege.de zu wählen. Die Onlinebeteiligung erfolgt für den Nutzer entlang folgender Schritte:

- Registrierung / Erstellung eines Benutzerkontos,
- Einsicht in die relevanten Dokumente (zumindest Planentwurf und Umweltbericht),
- Abgabe einer Stellungnahme in Bezug zu einem Kapitel oder einer Karte,
- Bestätigung über den Erhalt der Stellungnahme per E-Mail.

Die Einsicht bestimmter Dokumente (bspw. Umweltbericht) ist auch ohne vorausgehende Registrierung zu gewährleisten. Eine detaillierte Darstellung der technischen Umsetzung sowie eine Diskussion ihrer Vor- und Nachteile am Beispiel der Onlinebeteiligung der Aufstellungsverfahren zum LEP Schleswig-Holstein/ LROP Niedersachsen findet sich im Anhang B.

Das Onlineverfahren darf aus rechtlicher Sicht Grundlagen und Gegenstand der Beteiligung nicht verfälschen. Online-Stellungnahmen sind nur so lange rechtlich einwandfrei, wie ihre Grundlage mit den Grundlagen der parallelen „analogen“ Beteiligung übereinstimmt. Beispielsweise ist der Einsatz eines MapServers, der variable Darstellungsmöglichkeiten des Kartenmaterials erlaubt, rechtlich nicht problemlos anzuwenden. Denn die Karten im MapServer sind dann nicht mehr zwangsmäßig identisch zu den Papier-Karten und verzerren so die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen.

Dabei sind zur Umsetzung des Beteiligungsverfahrens auch im Wege einer Onlinebeteiligung die bestehenden verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Anforderungen zu erfüllen. So müssen auch bei einer Beteiligung über das Internet die bereits dargestellten Informationen und Hinweise (Kap. 9.3.5) gewährleistet werden.

Andererseits sind zur Gewährleistung einer hinreichenden Möglichkeit zur Kenntnisnahme und Äußerung der Öffentlichkeit die folgenden technischen Anforderungen[267] zu erfüllen:

- ausreichende Hard- und Softwareausstattung,
- Sicherstellung der elektronischen Kommunikation,
- Regelung der Zugänge,
- Zuverlässigkeit und Sicherheit des Systems,
- Schnittstellen und Datenformate,
- Benutzbarkeit und Gebrauchstauglichkeit,
- Beachtung des Digital Divide[268].

[267] Verändert nach: BMWI 2006, 67ff.; ausführlich in Anhang B.

[268] Teilweise Nichtteilhabe der Bevölkerung an Onlineangeboten.

Ausgehend vom heutigen EDV-Ausstattungsstandard der Bundesministerien sind keine weiteren Anforderungen an die Hardware zu stellen. Für die notwendige Software ist jedoch zumindest eine professionelle Einrichtung und Wartung zu empfehlen. Die Informationstechnik muss dabei die allgemeinen Sicherheitsziele der Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Verbindlichkeit mit den Teilaspekten Integrität, Authentizität und Rechtssicherheit erfüllen. Hinsichtlich der Kommunikationspartner muss gewährleistet werden, dass nachvollziehbar ist wer der Absender sowie der Adressat ist, dass die übermittelten Daten vom Absender stammen und bei der Übertragung nicht verändert wurden. Dazu ist von einer E-Mailkommunikation abzuraten und die webbasierte Kommunikation über Onlineformulare zu empfehlen. In der gängigen Planungspraxis ist im Rahmen formeller Planverfahren zunächst keine digitale Signatur erforderlich. Für die Beteiligung der Behörden ist der Einsatz personifizierter Zugänge zu empfehlen. Bei den Zugängen für die Öffentlichkeit ist die Angabe von Namen und Adresse des Teilnehmers erforderlich, damit entsprechend der rechtlichen Anforderungen die Abwägungsergebnisse mitgeteilt werden können.

Das BMVBS sollte Maßnahmen ergreifen, um die Zuverlässigkeit, also die Verfügbarkeit der bereitgestellten Daten sowie die Erreichbarkeit der Internetpräsenz, zu sichern. Zudem sind Vorkehrungen zum Schutz personenbezogener Daten und gegen Datenverlust bei Serverausfällen zu treffen. Hinsichtlich notwendiger Schnittstellen und zu verwendenden Datenformaten ist im Vorfeld zu klären, welche Schnittstellen zur Onlineeingabe der Stellungnahmen vorhanden sein müssen. Die Erstellung des Systems zur Information und Dokumentation bei der Verwaltung der Stellungnahmen unterliegt der Norm zur Gestaltung von Bildschirmarbeit[269]. Dabei muss sich vor dem Hintergrund des Aspekts der Barrierefreiheit die Hauptinformation weiterhin durch Text und Bild vermitteln lassen. Um den teilweisen Ausschluss der Öffentlichkeit an Onlineangeboten (Digital Divide) entgegenzutreten, sollten die technischen Hürden so niedrig wie möglich gehalten werden. Dies beinhaltet den Verzicht auf die Nutzung ladezeitintensiver Grafiken, Filme und Animationen oder der Voraussetzung von unüblichen Plug-ins. Letztlich sollte eine vollständige und übersichtliche Darstellung der Inhalte (Text und Karten) erfolgen und die Nachvollziehbarkeit von Datenverarbeitungsabläufen für die Nutzer gewahrt sein.

11.3.12 Aufwandsschätzung

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den Fallbeispielen (vgl. Anhang A und B) ist eine grobe Abschätzung hinsichtlich der Anzahl der Stellungnahmen, des Zeit- und Personalaufwands und weiteren Kosten durchführbar. Zu beachten ist, dass deutliche Unsicherheiten in der Aufwandsschätzung nicht ausgeräumt werden können.

Zum Aufstellungsverfahren des LROP Niedersachsen gingen während der Beteiligungsfrist, diese betrug drei Monate, rund 3.600 Stellungnahmen ein. Davon weniger als ein Drittel von

[269] DIN EN ISO 9241

der Öffentlichkeit (ca. 1.000), wobei der Anteil privater Personen sehr gering war. Der Plan umfasst ein Gebiet mit rund 8 Mio. Einwohnern. Auf die Bundesrepublik hochgerechnet wäre mit rund. 10.000 Stellungnahmen zu rechnen. Eine geringere Anzahl lassen die Erkenntnisse aus dem Beteiligungsverfahren zum spanischen PEIT vermuten. Dort gingen rund 2.000 Stellungnahmen der Öffentlichkeit innerhalb der einmonatigen Beteiligungsfrist ein. Ausgehend von ca. 46 Mio. Einwohnern Spaniens, wären in Deutschland rund 3.600 Stellungnahmen zu erwarten. Auch hier ist die Zahl privater Einwender sehr gering, ausschlaggebend sind jeweils die Verbände und Vereinigungen. Daher erscheint es gerechtfertigt anzunehmen, dass im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung zum BVWP mit einem vergleichbaren Mittel von rund 6.000-7.000 Stellungnahmen gerechnet werden kann.

Der Zeit- und Personalaufwand für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere der Bearbeitung der Stellungnahmen, im Verfahren zum LROP Niedersachsen lässt Rückschlüsse auf die nötigen Ressourcen für die Beteiligung zur SUP des BVWPs zu. In seiner Gesamtheit erstreckte sich der Prozess über ca. 7 Monate (1 Monat Vorbereitung, 3 Monate Auslegung und erste Bearbeitung, weitere 3 Monate Bearbeitung nach Ablauf der Frist). In diesem Zeitraum wurden die Stellungnahmen von ca. 10 Personen der verfahrensführenden Stelle sowie weiteren Mitarbeitern anderer Länderministerien bearbeitet. Als Anhaltspunkt für den Arbeitsaufwand dient der Umfang der Bearbeitung mit einer Äquivalenz von ca. 6.000 DIN A4 Seiten im Endprodukt, bei ca. 3.600 Stellungnahmen.

Aus den genannten Zahlen kann der Aufwand einer Öffentlichkeitsbeteiligung der SUP zum BVWP geschätzt werden. Die Übertragung der Erfahrungen aus den Fallbeispielen ist unter Vorbehalt durchzuführen.

11.3.13 Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung

Wenn und soweit der BVWP voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Staat zur Folge haben kann, ist der dort ansässigen Öffentlichkeit gemäß § 14j Abs. 2 i. V. m. § 9a UVPG die Möglichkeit zu eröffnen am innerstaatlichen Beteiligungsverfahren nach § 14i UVPG teilzunehmen. Die innerstaatliche und ausländische Öffentlichkeitsbeteiligung können, müssen aber nicht zeitgleich erfolgen. Unter praktischen Gesichtspunkten ist eine zeitlich gemeinsame Beteiligung unter Umständen nicht immer möglich. So könnte es beispielsweise aus Gründen der Übersetzung von Dokumenten sinnvoll sein, die inländische Beteiligung vorzuziehen. Im Grundsatz gelten für die grenzüberschreitende Beteiligung die Maßgaben für die inländische Beteiligung und sind in Zweifelfällen als Maßstab heranzuziehen.

Erhebliche Umweltauswirkungen in einem anderen Staat sind in zwei Fallkonstellationen denkbar:

- Einzelne Verkehrswege verlaufen unmittelbar entlang der Grenze zu einem Nachbarstaat
- Die verkehrlichen Wirkungen der Netzergänzungen durch die mit dem BVWP festgelegten Verkehrsinfrastrukturprojekte erstrecken sich auch auf das Verkehrsnetz des

anderen Staates. Dabei können Umweltauswirkungen (z. B. durch Lärm- und Schadstoff-Immissionen) entlang von Verkehrsachsen eines Nachbarstaates, auf denen mit einer erheblichen Zunahme / Abnahme von Verkehrsmengen zu rechnen ist, verursacht werden.

Das BMVBS hat entsprechend § 9a Abs. 1 S. 2 UVPG zunächst darauf hinzuwirken, dass die Aufstellung des Plans und die Öffentlichkeitsbeteiligung in den betreffenden Staaten in geeigneter Weise bekannt gemacht werden. Dies könnte entsprechend der innerstaatlichen Bekanntmachung über das Internetportal zum BVWP sowie entsprechenden zusätzlichen Verweisen auf den Internetseiten der zuständigen, durch den anderen Staat benannten, Behörde sowie überregionale Zeitungen (des betreffenden Staates) erfolgen. Insoweit sollte jedoch eine Absprache mit den zuständigen Behörden des zu beteiligenden Staates erfolgen, um die dort einschlägigen Rechtsvorschriften und den Bürgern vertrauten Gepflogenheiten einzuhalten. Der Inhalt der Bekanntmachung sollte sich an der Bekanntmachung für die innerstaatliche Beteiligung (Kap. 9.3.5) orientieren, um die Anforderungen des § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 3 UVPG zu erfüllen.

Damit steht es der ausländischen Öffentlichkeit offen, die ausgelegten Unterlagen an den vorgesehenen Auslegungsorten oder über die in der Bekanntmachung angegebenen Medien einzusehen. Eine Übersetzung des Plans oder des Umweltberichts selbst ist dazu nicht erforderlich. Jedoch könnte eine Übersetzung der Zusammenfassung der Angaben des Umweltberichts gemäß § 14g Abs. 2 S. 2 UVPG sowie weiterer bedeutsamer Angaben, insbesondere zu grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen, beigefügt werden, um eine qualifizierte Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit zu sichern.

Darüber hinaus kann die zuständige Behörde des anderen Staates die Übersendung entsprechender Übersetzungen dann verlangen, wenn im Verhältnis zu dem anderen Staat die Voraussetzungen der Grundsätze der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit erfüllt sind. Dies folgt aus der entsprechenden Anwendung des § 9a Abs. 2 UVPG, auf den § 14j Abs. 2 UVPG ausdrücklich verweist. Insoweit ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch der Begründung des Gesetzes ein Hinweis darauf, dass § 9a Abs. 2 UVPG für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen einer SUP für Pläne und Programme nicht anwendbar wäre. Die Bezugnahme auf die Grundsätze der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit soll sicherstellen, dass im Grenzraum der betroffenen Staaten gleiche Standards bei der Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet sind. Danach ist die Voraussetzung der Gegenseitigkeit dann erfüllt, wenn im umgekehrten Fall grenzüberschreitender Umweltauswirkungen aus dem Nachbarstaat ebenfalls die Verpflichtung zur Übersetzung der maßgebenden Unterlagen besteht. Die Voraussetzung der Gleichwertigkeit entspricht einer solchen Verpflichtung zu einer Übersetzung in gleichem Umfang und gleicher Qualität. Eine etwaige Verpflichtung, eine Übersetzung der betreffenden Unterlagen zur Verfügung zu stellen, setzt also voraus, dass die betreffende Rechtslage in dem benachbarten Staat ge-

prüft und zur Erfüllung der genannten Grundsätze als ausreichend erachtet wird.[270] Die entsprechende Prüfung ist durch das BMVBS durchzuführen.

Die konkrete Beteiligung, insbesondere auch die Auslegungs- und Beteiligungsfristen, entsprechen gem. § 14j Abs. 2 i. V. m. § 14i Abs. 1 bis 3 UVPG denen der innerstaatlichen Beteiligung. Insoweit verlangen weder die SUP-RL noch das UVPG, dass die Möglichkeit einzuräumen ist, die Stellungnahmen auch bei einer Behörde des jeweils anderen Staates abzugeben. Gem. § 9a Abs. 1 Nr. 2 UVPG ist lediglich darüber zu informieren, welcher Behörde die Stellungnahmen zu übermitteln sind. Gleichwohl wäre es aber möglich und zulässig, eine solche Verfahrensweise mit dem anderen Staat abzustimmen. Dann müsste aber gewährleistet sein, dass die eingehenden Stellungnahmen umgehend und ohne Verzögerungen an das BMVBS weitergeleitet werden.

Die Entscheidung über den Plan ist der betroffenen Öffentlichkeit des anderen Staates gem. § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 4 UVPG in geeigneter Weise bekannt zu machen. Dazu ist die Entscheidung, also der BVWP, der zuständigen Behörde des anderen Staates zu übermitteln und darauf hinzuwirken, dass eine Bekanntmachung in geeigneter Weise erfolgt und der Inhalt der Entscheidung mit Begründung zugänglich gemacht wird.

Zu den Nachbarstaaten, deren Öffentlichkeit potenziell zu beteiligen ist, gehören: Belgien, Dänemark, Luxemburg, Frankreich, Niederlande, Schweiz, Österreich, Italien, Polen, Tschechien.

[270] Siehe im Einzelnen WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 14j Rn. 17.

12 Behördenbeteiligung

12.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

Die Behördenbeteiligung nach § 14h und § 14j UVPG ist im Rahmen der Konsultationen nach Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 SUP-RL ebenfalls fester und unverzichtbarer Bestandteil des Verfahrens einer Umweltprüfung. Über die Beteiligung anderer Behörden soll sichergestellt werden, dass die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen auf einer sicheren, umfassenden und möglichst zuverlässigen Informations- und Datengrundlage erfolgt.

Dabei übermittelt die zuständige Behörde gemäß § 14h UVPG den Entwurf des Plans oder Programms sowie den Umweltbericht an die Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird. Darüber hinaus holt die zuständige Behörde die Stellungnahme dieser Behörden ein und setzt ihnen dazu eine angemessene Frist von mindestens einem Monat. Im Übrigen ist an dieser Stelle auf die entsprechenden Ausführungen unter Kapitel 6.3.1 zu verweisen.

Zusätzlich verweist § 14j Abs. 1 S. 1 für die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung auf § 8 UVPG. Diese hat dann zu erfolgen, wenn der vorgesehene Plan erhebliche Auswirkungen auf einen anderen Staat haben kann oder ein solcher anderer Staat darum ersucht. Neben § 8 sind in § 14j Abs. 1 S. 2 und S. 3 UVPG ergänzende Vorschriften für das insoweit geltende Verfahren geregelt. Die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung soll ebenfalls gewährleisten, dass im Falle von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt des anderen Staates dieser davon Kenntnis bekommt sowie die Möglichkeit zur Äußerung und Einbringung seiner Belange erhält.

12.2 Bisherige Vorgehensweise im BVWP

12.2.1 Beschreibung

In das Aufstellungsverfahren zum BVWP 2003 wurden vom BMVBW andere Behörden und Dritte eingebunden. Allerdings lassen die vorliegenden Unterlagen keine genauen Aussagen darüber zu, welche Behörden in welche Phasen des Aufstellungsverfahrens beteiligt wurden.

Es ist aber festzustellen, dass jedenfalls das BMU, häufig ergänzt um Mitarbeiter des BfN, sowie des UBA, prozessbegleitend intensiv in das Aufstellungsverfahren eingebunden wurden. Das gilt für die Phasen Scoping sowie die Projektbewertung (Methodenentwicklung URE sowie Projektbeurteilung).

12.2.2 Erfüllung der SUP Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf

Die erkennbare Vorgehensweise zeigt erste Ansätze zur Erfüllung der SUP-Anforderungen an das Aufstellungsverfahren im Hinblick auf die Beteiligung anderen Behörden. Mit der Ein-

beziehung des BMU als dem auf Bundesebene für Umweltfragen zuständigen Ministerium sowie dessen nachgeordneten Behörden (BfN, UBA) wurden bereits wesentliche, durch die Planinhalte in ihrem Aufgabenbereich berührte Behörden an der Aufstellung des BVWP 2003 beteiligt. Allerdings ist der Kreis der nunmehr gem. § 14h in ihrem umwelt- und gesundheitsbezogenem Aufgabenbereich berührten Behörden weiter zu ziehen.

Im Ergebnis können die folgenden Defizite festgestellt werden:

- keine offizielle Einleitung des Konsultationsverfahrens,
- unzureichende Einbeziehung weiterer Behörden,
- keine klaren Beteiligungsregeln, welche für alle Beteiligten gelten, insbesondere keine erkennbare angemessene Frist zur Stellungnahme,
- keine nachvollziehbare, transparente Aufarbeitung und Dokumentation der Äußerungen,
- kein stringentes, aufeinander aufbauendes Vorgehen von der Unterrichtung über die Übermittlung der Unterlagen bis hin zur Möglichkeit der Stellungnahme.

Daher ist zu empfehlen, die nunmehr gesetzlich vorgeschriebene Behördenbeteiligung wie folgt neu zu organisieren und durchzuführen:

12.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

12.3.1 Kreis der zu beteiligenden Behörden

Zu beteiligen sind gem. § 14h S. 1 UVPG die Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den BVWP berührt wird. Insoweit wird zur weiteren Erläuterung auf die Ausführungen zur Behördenbeteiligung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens gem. § 14f UVPG (Kap. 6.3.3.2) verwiesen. Unter Berücksichtigung der Stellung des BVWP in der Zulassungs- und Planungshierarchie von Verkehrswegen, seines Inhaltes und seiner rechtlichen Wirkungen für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen ist zu empfehlen, im Rahmen des §14h S. 1 UVPG die in ihrem umwelt- und gesundheitsbezogenen Aufgabenbereich berührten **Behörden des Bundes sowie die obersten Behörden und Landesfachämter der Länder** direkt zu beteiligen. Ergänzend dazu sollte es den beteiligten obersten Landesbehörden und Landesfachämtern eingeräumt und überlassen werden, zusätzlich Stellungnahmen der für die Zulassung eines späteren konkreten Verkehrsvorhabens zuständigen Vollzugsbehörden einzuholen (siehe im Einzelnen bereits ebenfalls Kap. 6.3.3.2, insbesondere auch die dort beispielhaft aufgezählten Behörden). Die Betroffenheit des Aufgabenbereichs der in Frage kommenden Behörden ist vor der Beteiligung abschließend durch das BMVBS zu überprüfen.

Im Unterschied zu § 14f Abs. 4 S. 3 UVPG ist im Rahmen des § 1 UVPG die zusätzliche Beteiligung von Sachverständigen oder Dritten nicht angesprochen. Eine solche Regelung ist auch nicht geboten, da parallel zur Behördenbeteiligung nach § 14h UVPG in der Regel die

Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14i UVPG erfolgt. Die in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührten Vereinigungen, also insbesondere auch die nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (siehe auch § 63 Abs. 1 BNatSchG) anerkannten Vereinigungen, sind dabei ausdrücklich Teil der betroffenen Öffentlichkeit und nicht als Behörden im Sinne des § 14h UVPG zu beteiligen.

12.3.2 Zeitpunkt der Behördenbeteiligung

Wie die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt auch die Behördenbeteiligung gem. § 14h UVPG **im Anschluss an den abgeschlossenen Prozess der Erarbeitung des Planentwurfs und des Umweltberichts**, also nach Erstellung des 2. Referentenentwurfs und des Umweltberichts (siehe entsprechend Kap. 9.3.3 und 9.3.4).

12.3.3 Übermittlung von Planentwurf und Umweltbericht und Unterrichtung der zu beteiligenden Behörden

Zur Durchführung der Beteiligung ist den zu beteiligenden Behörden der Entwurf des BVWP mit dem Umweltbericht zu übermitteln. Insoweit ist entsprechend der Vorgehensweise bei § 14f Abs. 4 UVPG zu empfehlen, den Entwurf des BVWP und den Umweltbericht über das eingerichtete Webportal für den BVWP im Internet auch für die Behördenbeteiligung verfügbar zu machen. Dazu kann letztlich die gleiche Infrastruktur wie für die Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt werden. Gleichzeitig sollte jedoch auch im Rahmen des § 14h UVPG zur Absicherung die Möglichkeit eingeräumt werden, dass der Entwurf des BVWP und der Umweltbericht auf Anforderung auch auf dem herkömmlichen Wege, d. h. per E-Mail oder auf dem normalen Postwege übersandt werden können. In der Regel sollten dann elektronische Fassungen des Planentwurfes und des Umweltberichts per E-Mail oder auf CD / DVD übersandt werden, in begründeten Ausnahmefällen auch in schriftlicher Form. Entsprechende Einzelheiten können im Rahmen einer Verordnung nach § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG geregelt und allgemeinverbindlich abgesichert werden.

Insbesondere aus Gründen des Nachweises und der Verfahrenssicherheit sollten die zu beteiligenden Behörden **schriftlich** über die eröffnete Möglichkeit der Beteiligung informiert werden. Dies könnte alternativ auch auf dem Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. In dem betreffenden Schreiben sollte dabei ausdrücklich auf die folgenden Punkte hingewiesen werden:

- Gegenstand, Inhalt und Form der Behördenbeteiligung,
- Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme,
- bestehende Fristen für die Stellungnahme,
- Zugang und Verfügbarkeit des Entwurfes des BVWP und des Umweltberichts, insbesondere Zugang und eventuelle Zugangsmodalitäten zum Webportal im Internet,
- Möglichkeit der Anforderung zur Übersendung in elektronischer oder schriftlicher Fassung,
- ggf. zusätzliche Informationen zur Behördenbeteiligung.

Vorsorglich sollte ergänzend darauf hingewiesen werden, dass sich die Möglichkeit zur Stellungnahme der Behörden auf den BVWP als hochstufige Investitionsrahmenplanung bezieht und nicht auf die nachfolgenden (Projekt-) Zulassungsebenen.

Bei der etwaigen Information oder Übersendung von Unterlagen per E-Mail muss aus Gründen der Verfahrenssicherheit der erforderliche Nachweis des Zuganges bei der betreffenden Behörde sichergestellt werden. Zum Zeitpunkt des Versandes des vorgenannten Informationsschreibens müssen der Entwurf des BVWP und der Umweltbericht auf dem eingerichteten Webportal im Internet bereits verfügbar sein.

Soweit aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 14i Abs. 2 S. 1 UVPG) neben dem Entwurf des BVWP und des Umweltberichts weitere Unterlagen ausgelegt und im Internet zugänglich gemacht wurden, sollten die beteiligten Behörden ebenfalls darauf hingewiesen werden. Eine zusätzliche Übersendung dieser zusätzlichen Unterlagen ist weder das UVPG noch durch die SUP-RL gefordert, aber möglich.

12.3.4 Einholen der Stellungnahmen / Kein Erörterungstermin

Die Stellungnahmen der beteiligten Behörden sind gem. § 14h S. 1 UVPG durch das BMVBS einzuholen. Gem. § 14h S. 2 UVPG ist dazu eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu setzen, die mindestens einen Monat betragen muss. Dabei handelt es sich um eine Mindestfrist, die Inhalt und Umfang der zu prüfenden Unterlagen und damit der Komplexität der Materie der Bundesverkehrswegeplanung und der Prüfung ihrer Umweltauswirkungen Rechnung tragen muss. Jedoch haben die Erfahrungen aus anderen Ländern bzw. aus Verfahren auf Länderebene gezeigt, dass eine Monatsfrist i. d. R. nicht ausreicht. Bei der Komplexität der Materie und dem Umfang der Unterlagen ist damit zu rechnen, dass der Abstimmungs- und Bearbeitungsaufwand der Behörden längere Fristen erforderlich macht. So betrug etwa die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen bei der Aufstellung des LEP Schleswig-Holstein insgesamt 6 Monate (Öffentlichkeit und TÖB), für Städte und Gemeinden sogar 9 Monate. Unter Berücksichtigung des anerkannten Interesses an einer praktikablen und effizienten Durchführung des Verfahrens ist daher zu empfehlen, die Zeitspanne für die Abgabe von Stellungnahmen der Behörden, analog zu den Fristen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf insgesamt drei Monate festzulegen (siehe auch Anhang B: internationale und nationale Recherche). Soweit erforderlich, könnte diese Frist im Einzelfall auch verlängert werden. Jedoch sollten dann alle ggf. vorliegenden Verlängerungsgesuche nach einheitlichen Maßstäben behandelt werden.

Zur Abgabe der Stellungnahme kann die Möglichkeit eingeräumt werden, die Stellungnahmen über das Internetportal per Formular oder frei zu verfassen und direkt an die zuständigen Bearbeiter des BMVBS weiterzuleiten. Daneben sollte aber weiterhin die Möglichkeit bestehen, Stellungnahmen schriftlich zu übermitteln.

Ein **Erörterungstermin** ist gemäß § 14i Abs. 3 S. 3 UVPG nur dann durchzuführen, soweit Rechtsvorschriften des Bundes dies für den betreffenden Plan oder das Programm vor-

sehen. Dies ist für den BVWP nicht der Fall. Dazu wird auf die entsprechenden Ausführungen unter Kap. 11.3.9 verwiesen.

Die Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts im Anschluss an das Beteiligungsverfahren hat gem. §14k Abs. 1 UVPG auch die Stellungnahmen der Behörden nach §14h und § 14j Abs. 1 UVPG zu berücksichtigen. Das Ergebnis der Überprüfung ist gem. § 14k Abs. 2 UVPG im weiteren Verfahren zur Aufstellung des Plans zu berücksichtigen und zu dokumentieren (siehe insoweit bereits vorstehend Kap. 9.3.7).

12.3.5 Grenzüberschreitende Behördenbeteiligung

Soweit der BVWP voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Staat zur Folge haben kann (siehe dazu Kap. 11.3.13) oder ein solcher anderer Staat darum ersucht, ist die Behördenbeteiligung gemäß § 14j Abs. 1 i. V. m. § 8 UVPG auch grenzüberschreitend durchzuführen. Ist im Einzelfall eine zuständige Behörde durch den anderen Staat nicht benannt, ist die oberste für Umweltangelegenheiten zuständige Behörde des anderen Staates zu kontaktieren. Die Frage, welche Behörde im Nachbarstaat für die grenzüberschreitende SUP zuständig ist, wird nach Angabe des BMU künftig zunehmend auch Gegenstand bilateraler Vereinbarungen Deutschlands mit seinen Nachbarstaaten sein.

Die jeweilige Behörde ist anhand von geeigneten Unterlagen frühzeitig zu unterrichten. Gleichzeitig ist um Mitteilung zu bitten, ob eine weitergehende Beteiligung im weiteren Verfahren gewünscht wird. Dazu sollten der entsprechenden Behörde des anderen Staates geeignete Unterlagen wie bspw. eine Beschreibung zum künftigen Konzept und den beabsichtigten inhaltlichen Festsetzungen des BVWP sowie Angaben zu Art und Umfang der voraussichtlich zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt und damit ggf. verbundener wesentlicher Probleme zugeleitet werden, auf deren Grundlage diese Behörde über eine Beteiligung am Aufstellungsverfahren entscheiden kann. Sie hat ihre Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist dem BMVBS mitzuteilen. Es gibt keine konkreten Festlegungen, was als angemessen angesehen wird. Zu empfehlen ist eine maximale Frist von 30 Tagen für die Übermittlung der Entscheidung, wie es bspw. im Fall von grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen zwischen Polen und Deutschland vorgesehen ist.[271]

Ist eine Beteiligung erwünscht, so sind der benannten Behörde des anderen Staates – soweit möglich zeitgleich und parallel zur innerstaatlichen Behördenbeteiligung nach § 14h UVPG – der Entwurf des BVWP sowie der Umweltbericht zu übermitteln. Aufgrund des ausdrücklichen Verweises in § 14j Abs. 1 S. 1 auf § 8 UVPG ist auch bei der Aufstellung von Plänen diese zweistufige Vorgehensweise zu empfehlen. Insoweit geht die Gesetzesbegründung

[271] Siehe Art. 2 Abs. 3 Vertragsgesetz zur Deutsch-Polnischen UVP-Vereinbarung

zum SUPG davon aus, dass im Rahmen der Beteiligung der Behörden des betroffenen anderen Staates der Planentwurf und der Umweltbericht zu übermitteln sind.[272]

Eine Übersetzung der zu übersendenden Dokumente ist möglich, aber weder durch die SUP-RL noch das SUPG zwingend vorgeschrieben. Sowohl Art. 7 Abs. 1 SUP-RL als auch § 14j Abs. 1 UVPG sprechen davon, dass eine Kopie bzw. ein Exemplar des Plans oder Programms und des entsprechenden Umweltberichts zu übermitteln ist. Lediglich § 8 Abs. 3 S. 2 UVPG enthält den Hinweis, dass die im Ergebnis der Umweltprüfung zu treffende Entscheidung übersetzt werden kann, sofern die Voraussetzungen der Grundsätze von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit erfüllt sind.

Mit der Übermittlung des Planentwurfs und des Umweltberichtes ist der Behörde des Nachbarstaates eine angemessene Frist zur Abgabe einer Stellungnahme einzuräumen. Die Dauer der Frist ist gesetzlich nicht näher geregelt. Daher muss im Einzelfall entschieden werden, welche Frist als angemessen anzusehen ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, wie viel Zeit und Aufwand für eine ausländische Behörde zur Prüfung und Auswertung der Unterlagen sowie Erarbeitung einer belastbaren Stellungnahme einzurechnen ist. Die Länge der Frist kann in Abhängigkeit von den Inhalten des BVWP und der Betroffenheit des anderen Staates variieren. Die Frist sollte in Anlehnung an § 14h S. 2 UVPG und die vorstehenden Empfehlungen für das nationale Verfahren im Grundsatz jedoch mindestens drei Monate betragen.

Das weitere Vorgehen nach Abgabe der Stellungnahmen durch die Behörde des anderen Staates erfolgt analog zur Beteiligung innerstaatlicher Behörden. Jedoch besteht die Besonderheit, dass gem. § 14j Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 8 Abs. 2. UVPG eine zusätzliche Konsultation mit dem anderen Staat durchzuführen ist, soweit dies erforderlich wird oder der andere Staat darum ersucht. Insoweit handelt es sich um ergänzende Abstimmungen, die letztlich dazu dienen, im Falle weiterhin bestehender unterschiedlicher Auffassungen der betroffenen Staaten diese zu erörtern und eine einvernehmliche Lösung vorzubereiten. Dieser Weg ergänzt das sonstige Beteiligungsverfahren und sollte insbesondere dazu genutzt werden, um drohende zwischenstaatliche Konflikte auszuräumen. Dazu ist entsprechend § 8 Abs. 2 UVPG ein Zeitrahmen zu vereinbaren. Soweit die Konsultationen nach Ablauf des vereinbarten Zeitrahmens nicht zu einem Erfolg führen, ist das Verfahren zur Aufstellung des BVWP weiterzuführen. In diesem Rahmen sind die erhobenen Bedenken des anderen Staates dann wie Stellungnahmen beteiligter Behörden bei der abschließenden Entscheidung zu berücksichtigen.[273]

Des Weiteren ist den beteiligten Behörden des anderen Staates gem. § 14j Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 3 UVPG die Entscheidung, also der BVWP mit Begründung zu übermitteln.

---

[272] Siehe insoweit Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drs. 15/3441, S. 34 zu § 14j Abs. 1 UVPG.

[273] Siehe im einzelnen dazu WAGNER, in: HOPPE, UVPG, § 8 Rn. 21.

Zu den Nachbarstaaten, die potenziell zu beteiligen sind, gehören: Belgien, Dänemark, Luxemburg, Frankreich, Niederlande, Schweiz, Österreich, Italien, Polen, Tschechien. Als zuständige Behörden kommen zunächst die auf nationaler Ebene für Verkehr zuständigen Ministerien in Frage, in zweiter Linie, wie ausgeführt, die oberste für Umweltangelegenheiten zuständige Behörden.

Eine weitergehende Form der grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung könnte darin bestehen, die potenziell betroffenen Nachbarstaaten zusätzlich bereits bei der Abstimmung des 1. Referentenentwurfs in ähnlicher Weise wie die einbezogenen deutschen Stellen zu beteiligen. Dadurch wäre sichergestellt, dass Einwände und Bedenken betroffener Nachbarstaaten bereits frühzeitig mit an Bord genommen werden können. Aus dem gleichen Grunde wäre zu prüfen, ob betroffene Nachbarstaaten nicht auch bereits am Scoping beteiligt werden sollten (siehe schriftl. Stellungnahme BMU vom 29.06.2010). Jedoch könnte diese frühe Beteiligung die eigentliche Beteiligung zum maßgebenden 2. Referentenentwurf nicht ersetzen.

13 Überprüfung des Umweltberichtes und Entscheidung

Das UVPG sieht für die SUP nach der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung folgende weitere Verfahrensschritte vor:

- Überprüfung des Umweltberichtes gemäß (§ 14k Abs. 1 UVPG)
- Berücksichtigung der Überprüfung im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Plans (§ 14k Abs. 2 UVPG)
- Bekanntmachung und Information nach Annahme des Plans / Programms (§ 14l UVPG).

Die Ausgestaltung dieser Verfahrensschritte bildete keinen inhaltlichen Schwerpunkt im Projekt. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte dieser Verfahrensschritte für die SUP zum BVWP erläutert.

13.1 Überprüfung des Umweltberichts und Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung über den BVWP

Die eingegangenen Stellungnahmen bilden die Grundlage für die Überprüfung des erreichten Prüfungs- und Planungsstandes und damit der weiteren Entscheidungsfindung. Dazu sind im Anschluss an das Beteiligungsverfahren die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen gem. §14k Abs. 1 UVPG zu überprüfen. Das Ergebnis der Überprüfung – damit faktisch auch der Inhalt der Stellungnahmen – ist gem. § 14k Abs. 2 UVPG im weiteren Verfahren zur Aufstellung des Plans zu berücksichtigen. Eine weitergehende Veröffentlichung oder gar einzelne direkte Beantwortung der eingegangen Stellungnahmen und Äußerungen ist dagegen rechtlich weder durch die SUP-RL noch das UVPG oder eine sonstige Vorschrift gefordert (siehe im Einzelnen Kap. 9.3.8).

Im Rahmen der Entscheidung über den BVWP sind die Ergebnisse der Umweltprüfung zu berücksichtigen. Eine konkrete Berücksichtigung findet insbesondere dadurch statt,

- dass der Umweltbeitrag zur Einzelprojektbewertung inhaltlich in das Ergebnis der Einzelprojektbewertung eingestellt wird und auf dieser Grundlage die projektbezogene Bedarfszuordnung im BVWP erfolgt,

- dass mit Durchführung der projektbezogenen Bedarfszuordnung quasi durch Summation die Gesamtplanauswirkungen für die Projektbündel des Vordringlichen Bedarfs und des Weiteren Bedarfs ermittelt werden (Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung) und diese Ergebnisse in die abschließende Entscheidung über den Gesamtplan und ggf. verschiedener Gesamtplan-Alternativen eingestellt werden.

Berücksichtigen der SUP-Ergebnisse heißt, dass diese im Rahmen der Entscheidung gewürdigt werden und entschieden wird, ob die vorgesehenen planerischen Entscheidungen vor diesem Hintergrund unverändert beibehalten werden können oder modifiziert werden müssen. Der Planungsträger **setzt sich** also mit den Ergebnissen **sachlich auseinander.** Dabei ist den Umweltbelangen kein absoluter Vorrang einzuräumen, d. h. es können auch Projekte in den BVWP aufgenommen werden, die eine hohe Umwelterheblichkeit aufweisen, wenn die Projekte aus anderen überwiegenden Gründen realisierungswürdig sind. Die Berücksichtigung der Umweltbelange findet im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der **Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange** als Grundlage für die planerische Entscheidung statt. Dabei sind die allgemein anerkannten Grundsätze und Anforderungen an eine fehlerfreie Abwägung zu beachten (zur Verwendung der Ergebnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung siehe Kap. 11.3.8).

Im praktischen planerischen Ablauf und auch im vom UVPG vorgegebenen Verfahrensablauf ist eine Berücksichtigung inhaltlicher SUP-Ergebnisse auf zwei Ebenen notwendig. Für eine wirksame Beeinflussung der Planinhalte ist eine erste Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP-bezogenen Umweltbewertungen zunächst bereits im Zuge der Erstellung der Planentwürfe (insb. 1. und 2. Referentenentwurf) notwendig, d. h. während bzw. im Vorfeld der Erstellung des Umweltberichtes und noch vor der Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit. Der entsprechende rechtliche Anknüpfungspunkt ist § 14g Abs. 2 Nr. 2 UVPG. Eine zweite Ebene der Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse liegt nach der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn die abschließenden SUP-Ergebnisse vorliegen und eine Beschlussfassung des Plans zu erstellen ist. Zu diesem Zeitpunkt ist die Beeinflussungsmöglichkeit des Plans erfahrungsgemäß allerdings begrenzt, sodass es vor allem auf eine möglichst frühzeitige Berücksichtigung der Umweltbeiträge zum BVWP bereits im Zuge der Entwurfserstellung ankommt.

Eine unmittelbare Überarbeitung des Umweltberichts im Zuge der Überprüfung ist weder durch die SUP-RL noch durch das UVPG vorgeschrieben. Die Gesetzesbegründung zum UVPG geht davon aus, dass die im Umweltbericht getroffenen Annahmen ggf. zu aktualisieren, zu korrigieren oder zu ergänzen sind. Insoweit wird ausdrücklich klargestellt, dass die Erarbeitung eines neuen Umweltberichts dafür nicht erforderlich ist. Die Überprüfung tritt vielmehr als eigenständiger Bewertungsschritt neben den Umweltbericht und ergänzt diesen.[274] Erforderlich ist somit eine zweckmäßige und für die nachfolgende Berücksichtigung belastbare Dokumentation, ob und inwieweit die Annahmen des Umweltberichts ggf. der Aktualisierung, Korrektur oder Ergänzung unterliegen.

[274] Siehe Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), BT-Drucks. 15/3441, S. 34, zu § 14k.

13.2 Bekanntgabe der Entscheidung über den BVWP

Zum Abschluss des Aufstellungsverfahrens **ist die Annahme des BVWP gem. § 14l Abs. 1 UVPG öffentlich bekannt zu machen**. Sollte dieser abgelehnt werden, besteht keine Verpflichtung zur Bekanntgabe. Diese Vorgabe beruht auf Art. 9 Abs. 1 SUP-RL und korrespondiert darüber hinaus mit den allgemeinen Grundlagen und Anforderungen bei der Aufstellung von Plänen.

In Bezug darauf ermächtigt § 19b Abs. 3 Nr. 4 UVPG ausdrücklich dazu, besondere Bestimmungen zur praktikablen und effizienten Durchführung über die Form der Bekanntgabe der Entscheidung nach § 14l unter Berücksichtigung der Verwendungsmöglichkeiten von elektronischen Kommunikationsmitteln zu erlassen. Diese Vorschrift soll aufgrund des Umstandes, dass die Bundesverkehrswegeplanung den gesamten räumlichen Bereich Deutschlands erfasst und damit flächendeckend zugänglich gemacht werden muss, die Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel für die Bekanntgabe der Entscheidung ermöglichen.[275] Insoweit soll hinsichtlich der Form der Bekanntgabe erforderlichenfalls auch auf § 10 Abs. 3 UIG zurückgegriffen werden können.[276] Danach und unter Berücksichtigung der Erwägung des Gesetzgebers zur möglichen Abweichung von den Vorgaben des UVPG könnte über eine Verordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG für die Bekanntgabe der Entscheidung über den BVWP von der ausdrücklichen Anforderung einer förmlichen öffentlichen Bekanntmachung gem. § 14l Abs. 1 UVPG abgewichen werden. Dafür spricht insbesondere, dass § 19 Abs. 3 Nr. 4 UVPG nur von der Form der Bekanntgabe nach § 14l spricht. Zudem ist auch in Art. 9 Abs. 1 SUP-RL lediglich eine Bekanntgabe, jedoch nicht zwingend eine öffentliche Bekanntmachung gefordert. Schließlich ist eine öffentliche Bekanntmachung für den BVWP als gesetzlich nicht geregeltem Administrativplan weder gesetzlich noch in anderer Weise vorgeschrieben. In der bisherigen Praxis wurde der BVWP bisher über das sog. Projektinformationssystem PRINS und das Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (siehe dazu im Einzelnen Kap. 7.2.1.4).

Verbindlich ist dagegen die Anforderung, dass der Öffentlichkeit und jedem im Rahmen des Verfahrens beteiligten anderen Staat die folgenden Informationen zugänglich zu machen sind. Dies folgt aus § 14l Abs. 2 UVPG unter Anknüpfung an Art. 9 Abs. 1 SUP-RL und betrifft im Einzelnen:

- den aufgestellten BVWP,
- eine zusammenfassende Erklärung, wie die Umwelterwägungen in den Plan einbezogen wurden, wie der Umweltbericht nach § 14g sowie die Stellungnahmen und Äußerungen nach den §§ 14h bis 14j berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde sowie

[275] BT-Drucks. 15/3441, S. 41 zu § 19b Abs. 2 Nr. 4, dem heutigen § 19b Abs. 3 Nr. 4 UVPG sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 9 und HÜNNEKENS, in: HOPPE, UVPG, § 19b Rn. 29.

[276] Siehe GASSNER, UVPG, § 19b Rn. 18.

- eine Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen nach § 14m.

Die Veröffentlichung der zusammenfassenden Erklärung dient der Erläuterung des vorangegangenen Aufstellungs- und besonders des Abwägungsprozesses sowie der Ergebnisse der Konsultationen. Die Erklärung sollte allgemein verständlich und nachvollziehbar aufbereitet werden und eine nachvollziehbare Zusammenfassung und Erläuterung der maßgebenden Punkte enthalten. Sie muss ihre Funktion als übersichtliche Erläuterung des Planungsprozesses und der Planentscheidung für die Öffentlichkeit erfüllen. Es muss insbesondere erkennbar sein, welche Umwelterwägungen entscheidungserheblich waren und mit welchem Gewicht und Ergebnis diese bei der Entscheidung berücksichtigt wurden. Eine Beschränkung der Erläuterung auf die Umweltbelange ist jedoch nicht ausreichend. Zur Nachvollziehbarkeit ihrer Berücksichtigung ist ein Vergleich mit den anderen Belangen notwendig.277 Eine ausführliche Dokumentation oder Wiederholung der konkreten Begründungsargumentation ist dagegen nicht erforderlich. Auch ist es nicht erforderlich, weitere Dokumente als die in § 14l Abs. 2 UVPG genannten Informationen einzubeziehen.

Damit ist zu empfehlen, die Annahme des BVWP durch die Bundesregierung künftig über die folgenden Medien bekannt zu machen:

- Bundesanzeiger,
- eigenes Internetportal zum BVWP (siehe Kap. 11.3.11 und Anhang II),
- Hinweis und Verlinkung auf die Bekanntmachung auf dem o. g. Internetportal auf den Internetseiten des BMVBS,
- überregionale Zeitungen im Bundesgebiet und in den Ländern.

Dabei sollte zugleich auf die Möglichkeit zur Einsicht in die Unterlagen und Informationen nach § 14l Abs. 2 UVPG hingewiesen werden. Diese sollten dazu wie folgt zugänglich gemacht werden:

- durch öffentliche Auslegung einerseits im BMVBS und zum Zweiten auf Länderebene in den für den Verkehrsbereich zuständigen eigenen Bundesbehörden und den Landesbehörden, die der Weisungsbefugnis des Bundes im Rahmen der einschlägigen Bundesauftragsverwaltung unterstehen (siehe zu den Einzelheiten Kap. 11.3.6)
- durch Einstellung in das Internet über ein eigenes Portal zum BVWP (siehe Kap. 11.3.11 und Anhang B).

277 UBA 2008.

14 Überwachung

Mit der SUP wurde die **Verpflichtung zum Monitoring** als neues Element der Umweltprüfung eingeführt. Das Monitoring soll die derzeitige Lücke im Kreis von Planungsprozessen[278] – zwischen Annahme und Änderung bzw. Fortschreibung des Plans – schließen. Es soll sowohl die Begründung als auch das Verständnis von Planungsprozessen verbessern und die Perspektive von einer statischen zu einer dynamischen, von einer linearen zu einer zyklischen Betrachtungsweise ändern.[279]

Neu ist damit, dass die Pflichten der Planungsbehörde über den Zeitpunkt der Planentscheidung hinausgehen und sich in der Realisierungsphase fortsetzen. Eine **„Anleitung" für das Monitoring ist bereits in den Umweltbericht** mit aufzunehmen.[280] Die in ihm beschriebenen erforderlichen Überwachungsmaßnahmen bilden die Basis für das Monitoring.

14.1 Rechtliche Vorgaben für die SUP

§ 14m UVPG legt den Rahmen für das Monitoring[281] der Umweltauswirkungen fest:

(1) Die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, sind zu überwachen, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen sind mit der Annahme des Plans oder Programms auf der Grundlage der Angaben im Umweltbericht festzulegen.

(2) Soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder keine abweichende Zuständigkeit regeln, obliegt die Überwachung der für die Strategische Umweltprüfung zuständigen Behörde.

(3) Andere Behörden haben der nach Absatz 2 zuständigen Behörde auf Verlangen alle Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, die zur Wahrnehmung der Aufgaben nach Absatz 1 erforderlich sind.

(4) Die Ergebnisse der Überwachung sind der Öffentlichkeit nach den Vorschriften des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen sowie den in § 14h genannten Behörden zugänglich zu machen und bei einer erneuten Aufstellung oder einer Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen.

---

[278] SADLER und MC CABE 2002

[279] HANUSCH 2009

[280] BOVET UND HANUSCH 2006

[281] Der im UVPG gewählte Begriff *Überwachung* wird nachfolgend mit dem im Kontext der SUP häufig verwendeten Begriff *Monitoring* bezeichnet, um dem mit dem Begriff der *Überwachung* implizierten engen Verständnis einer vorrangigen Kontrollfunktion entgegen zu wirken.

(5) Zur Erfüllung der Anforderungen nach Absatz 1 können bestehende Überwachungsmechanismen, Daten- und Informationsquellen genutzt werden. § 14g Abs. 4 gilt entsprechend.

Die Vorgaben im UVPG zum Monitoring sind zu weiten Teilen wortgleich mit denjenigen der SUP-RL.[282] Das UVPG konkretisiert allerdings einige Aspekte, die von der Richtlinie offen gelassen wurden, darunter die Zuständigkeit, die Informationsbereitstellung durch andere Behörden und das Zugänglich machen der Ergebnisse der Überwachung. Weder im Gemeinschaftsrecht noch im UVPG Vorgaben finden sich jedoch Vorgaben zu Überwachungsmethoden, Zeitpunkt und Häufigkeit der Überwachung.

Zuständig für die Überwachung sind gemäß § 14m Abs. 2 UVPG die für die Umweltprüfung zuständigen Behörden, also diejenige, die den Plan aufstellt. Vorteile dieser Regelung liegen darin, dass die Planungsbehörde als Verantwortliche für die Erstellung des Umweltberichts über die besten fachlichen Voraussetzungen für das anschließende Monitoring verfügt[283] und, dass nur sie die Befugnis hat, direkt den Plan betreffende Abhilfemaßnahmen durchzuführen. Eine Trennung von Zuständigkeit für Planerstellung und Monitoring hätte allerdings den Vorteil einer zusätzlichen Kontrollfunktion.[284] Um der Gefahr einer ineffektiven Selbstüberwachung vorzubeugen, sollten in jedem Fall die Natur- und Umweltbehörden verstärkt in das Monitoring mit einbezogen werden.[285]

In diesem Sinne haben andere Behörden nach § 14m Abs. 2, 3 UVPG alle Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, die zur Wahrnehmung der Aufgaben der Überwachung erforderlich sind. Zwar ist damit eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden beim Monitoring rechtlich festgeschrieben. Doch gilt einschränkend, dass die Fachbehörden die Umweltinformationen lediglich *auf Verlangen* zur Verfügung stellen müssen. Um ein effektives Monitoring durchzuführen, erfordert diese Regelung, dass die zuständige Behörde kontinuierlich den Überblick über alle, die Schutzgüter der SUP betreffenden voraussichtlichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans behält, also medienübergreifende Fachkompetenz aufweisen muss und zudem frühzeitig um diese Umweltinformationen bittet.[286]

Gemäß § 14m Abs. 4 UVPG sind die Ergebnisse der Überwachung der Öffentlichkeit und den beteiligten Behörden zugänglich zu machen und bei erneuter Aufstellung oder einer Änderung des Plans zu berücksichtigen. Da keine Vorgaben zum Zeitpunkt und zur Häufigkeit des Monitorings gemacht werden, ist es schwierig den Zeitpunkt festzumachen, wann ein Ergebnis vorliegt. Einerseits sollte die Behörde die Möglichkeit haben, zeitlich gestaffelte Ergebnisse zusammenfassen zu können, da in der Zusammenfassung von Einzelergeb-

[282] Art. 10 SUP-RL
[283] BUNGE 2005;
[284] PETERS UND BALLA 2006
[285] SRU 2003
[286] BUNGE 2005

nissen ein besonderer Erkenntniswert liegen kann. Andererseits ist ein zeitliches Herauszögern der Veröffentlichung nicht zulässig, da die Öffentlichkeit und die beteiligten Behörden einen berechtigten Anspruch auf eine fortlaufende Unterrichtung haben. Nur durch eine fortlaufende und begleitende Veröffentlichung ist es möglich, eventuell vorhandene Informationsdefizite zu beheben.[287]

Soweit vorhanden können und sollen bestehende Überwachungsmechanismen genutzt werden (§ 14m Abs. 5 UVPG). Auch die Empfehlungen des Umweltministeriums für Vollzugshinweise der Länder zur unmittelbaren Anwendung der Richtlinie betonen, dass bestehende Überwachungsmechanismen zur Vermeidung von Doppelarbeit genutzt werden können.[288] Die Eignung der bestehenden fachgesetzlichen Überwachungsmechanismen für das SUP-Monitoring ist zu prüfen.

Zwar schließen weder SUP-RL noch UVPG eine Überwachung positiver Umweltauswirkungen aus, beide Gesetzeswerke legen jedoch das Hauptaugenmerk auf die Überwachung der negativen Umweltauswirkungen. Dies ist sicher auch die wichtigste Aufgabe des Monitorings. Doch können bei der Überwachung auch positive Umweltauswirkungen erfasst werden, bspw. aufgrund der Reduktion von Lärm- oder Schadstoff-Emissionen.

Der Grund für die insgesamt zwar teilweise konkretisierenden, nach wie vor aber wenig detaillierten Vorgaben auf Bundesebene sind zum Einen in der begrenzten Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Verfahrensfragen der Überwachung zu sehen, und zum Anderen sollte den Behörden ganz bewusst ein Spielraum eröffnet werden, um neue Lösungen erproben zu können.[289]

In diesem Sinne ermächtigt § 19b Abs. 3 Nr. 5 UVPG besondere Bestimmungen zur praktikablen und effizienten Durchführung der SUP bei Verkehrsplanungen auf Bundesebene über *„die Form, den Zeitpunkt und die Berücksichtigung von Ergebnissen der Überwachung nach § 14m“* durch Rechtsverordnung zu erlassen. Über diese eingeräumte Gestaltungsbefugnis könnte das erforderliche und zweckmäßige Vorgehen allgemeinverbindlich festgeschrieben werden.

Funktionen des SUP-Monitorings

Mit dem SUP-Monitoring werden die folgenden vier zentralen Funktionen verfolgt:[290]

1. Sicherstellung der Ziele der SUP-RL:

[287] BOVET UND HANUSCH 2006
[288] BMU 2004
[289] Deutscher Bundestag 2004a
[290] HANUSCH 2009

Das Monitoring soll dafür Sorge tragen, dass die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus[291] auch nach der Annahme des Plans gewährleistet ist. Das SUP-Monitoring steht dabei in engem Zusammenhang mit dem Umweltbericht[292] und sollte auf den Erkenntnissen der SUP aufbauen.

2. Informationsbereitstellung über Umweltauswirkungen:
   Mit dem Monitoring wird dem Umstand begegnet, dass die Wirkungseinschätzung angestrebter anthropogener Handlungen, die in Plänen festgeschrieben werden, mit Unsicherheiten verbunden ist. Das Monitoring erlaubt eine Überprüfung der Prognosen des Umweltberichts mit den tatsächlichen Entwicklungen bei der Durchführung der Pläne[293].
3. Nachbesserung von Planungen:
   In unmittelbarem Zusammenhang mit der Überprüfung der Vorhersagen steht auch das Ziel des SUP-Monitorings, die Planungsbehörde in die Lage zu versetzen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, wenn negative Auswirkungen auf die Umwelt entdeckt werden. Dabei muss es sich nicht um Aktivitäten der für das Monitoring zuständigen Behörde handeln; andere Behörden können sogar besser in der Lage sein Abhilfemaßnahmen zu ergreifen[294].
4. Verbesserung zukünftiger Planungsprozesse
   Die durch das SUP-Monitoring gewonnenen Erkenntnisse bieten die Chance, wichtige Rückschlüsse auf den Umweltprüfprozess ziehen zu können, um diesen in Folge zu verbessern, beispielsweise über die Verbesserung von Prognosemethoden.[295] Dieser vorsorgende Ansatz des Monitorings spiegelt sich in § 14m Abs. 4 UVPG wieder, der verlangt, die Ergebnisse des Monitorings „*bei einer erneuten Aufstellung oder einer Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen*“. Diese Vorgabe gilt nicht nur, wenn der Plan erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hatte, sondern ganz generell.[296] Nicht zuletzt, um den Aufwand bei der Durchführung zukünftiger Umweltprüfungen, zu verringern.

[291] Ziel dieser Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen (…) (Art. 1 SUP-RL).

[292] HANUSCH ET AL. 2005

[293] EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003; EUROPÄISCHES PARLAMENT 2001

[294] BUNGE 2005

[295] EUROPÄISCHES PARLAMENT 2001

[296] BUNGE 2005

14.2 Analyse der bisherigen Vorgehensweise im BVWP

14.2.1 Beschreibung

Das Element der Überwachung der Umweltauswirkungen war streng genommen bei der Aufstellung und Durchführung des BVWP 2003 weder materiell-rechtlich noch verfahrensseitig vorgesehen.

Weiter gefasst können die Regelungen zur Bedarfsplanüberprüfung nach § 4 FStrAbG sowie § 4 BSWAG zumindest als ein Baustein angesehen werden, der Elemente der Überwachung berücksichtigt. Demnach ist nach Ablauf von jeweils fünf Jahren durch das BMVBS zu prüfen, ob der Bedarfsplan der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen ist. In die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen.

Weiterhin sehen § 7 FStrAbG sowie § 7 BSWAG eine jährliche Berichtspflicht über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaus bzw. dem Ausbau des Schienenwegenetzes vor. Mit dem Verkehrsinvestitionsbericht 2008 wurden die zuvor getrennten Berichte zum Ausbau der Schienenwege und der Bundesfernstraßen zusammengefasst, um einen Berichtsteil Bundeswasserstraßen ergänzt und gemeinsam mit Überwachungsmaßnahmen veröffentlicht.[297]

Der Bericht gibt vorrangig Aufschluss über den Stand der bereits eingesetzten Investitionen sowie über den Planungsstand. Die Informationen zum Umweltschutz beschränken sich auf Aussagen zum Lärmschutz (für Bundesfernstraßen und für Bundesschienenwege) und zu Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesfernstraßen).

Dabei sind die Informationen zum Lärmschutz vergleichsweise detailliert, für die Bundesfernstraßen mit einer Auflistung der Lärmschutzmaßnahmen (Länge der Lärmschutzwälle, Steilwälle und Lärmschutzwände/ Fläche der Lärmschutzfenster) nach Bundesländern, für die Bundesschienenwege mit einer Berichterstattung der Lärmsanierungsmaßnahmen.

Dahin gehend bleiben die Informationen zu Naturschutz und Landschaftspflege sehr allgemein. Sie beschränken sich auf die Benennung allgemeingültiger Prinzipien zum Schutz von Natur und Landschaft bei Planung, Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen, wie bspw. die Vermeidung der Beeinträchtigungen wertvoller Lebensräume und faunistischer Wanderkorridore durch eine vorrangige Trassenführung außerhalb bedeutender Schutzgebiete. Zahlen oder konkrete Beispiele werden nicht benannt.

[297] DEUTSCHER BUNDESTAG 2009

14.2.2 Erfüllung der SUP Anforderungen, Defizite und Handlungsbedarf

Aufgrund bislang fehlender formaler Vorgaben zum Monitoring und auch keiner entsprechenden freiwilligen Vorgehensweise wurden die SUP Anforderungen an das Monitoring bei der Aufstellung und Durchführung des BVWP 2003 nicht erfüllt.

Die oben genannten Regelungen zur Bedarfsplanüberprüfung enthalten zwar Ansätze, die für das SUP-Monitoring nutzbar gemacht werden können, doch können sie nicht als Erfüllung der SUP-Anforderungen gewertet werden. Defizite lassen sich für alle rechtlich geforderten Aspekte des Monitorings feststellen.

Aus diesen Defiziten resultiert der Handlungsbedarf im Zuge der Erstellung des Umweltberichts geeignete Überwachungsmaßnahmen zu entwickeln und im Umweltbericht festzulegen. Diese Anleitung zum Monitoring sollte Aufschluss über die folgenden Aspekte geben:

- Integration des Monitorings in das Verfahren des BVWP,
- Gegenstand des Monitorings,
- Methoden des Monitorings,
- Zuständigkeit für das Monitoring,
- Zeitpunkt des Monitorings,
- Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse sowie
- Folgen des Monitorings.
- Basierend auf den im Umweltbericht festgelegten Überwachungsmaßnahmen ist das Monitoring während der Durchführung des BVWP umzusetzen.

14.3 Vorschlag zur Vorgehensweise für einen zukünftigen BVWP mit SUP

Unter Berücksichtigung der abstrakten Planungsebene des BVWP und des spezifischen Charakters des Plans wird ein sachgerechter, pragmatischer und zugleich kreativer Ansatz für das SUP-Monitoring vorgeschlagen.

Dabei muss das SUP-Monitoring den rechtlichen Anforderungen entsprechen und der Herausforderung begegnen, dass die Bundesverkehrswegeplanung in besonderem Maße durch eine hohe Komplexität und Dynamik der Planungsprozesse und eine lange Umsetzungsdauer geprägt ist.

Nachfolgend werden sowohl verfahrensseitige als auch inhaltliche Elemente für das SUP-Monitoring für den BVWP 20XX vorgeschlagen, die sich am Planungsprozess zum BVWP 2003 orientieren.

14.3.1 Integration des Monitorings in das Verfahren des BVWP

Das eigentliche Monitoring findet in der Umsetzungsphase des BVWP und seiner einzelnen Bestandteile (Vorhaben) statt. Allerdings müssen in den vorangehenden Phasen des Pla-

nungsprozesses die erforderlichen Vorbereitungen getroffen werden. Denn das Monitoring baut auf den Erkenntnissen der SUP und ihrer Dokumentation im Umweltbericht auf.

Die folgende Abb. 14-1 veranschaulicht die Integration des SUP-Monitorings in den Planungsprozess des BVWP.

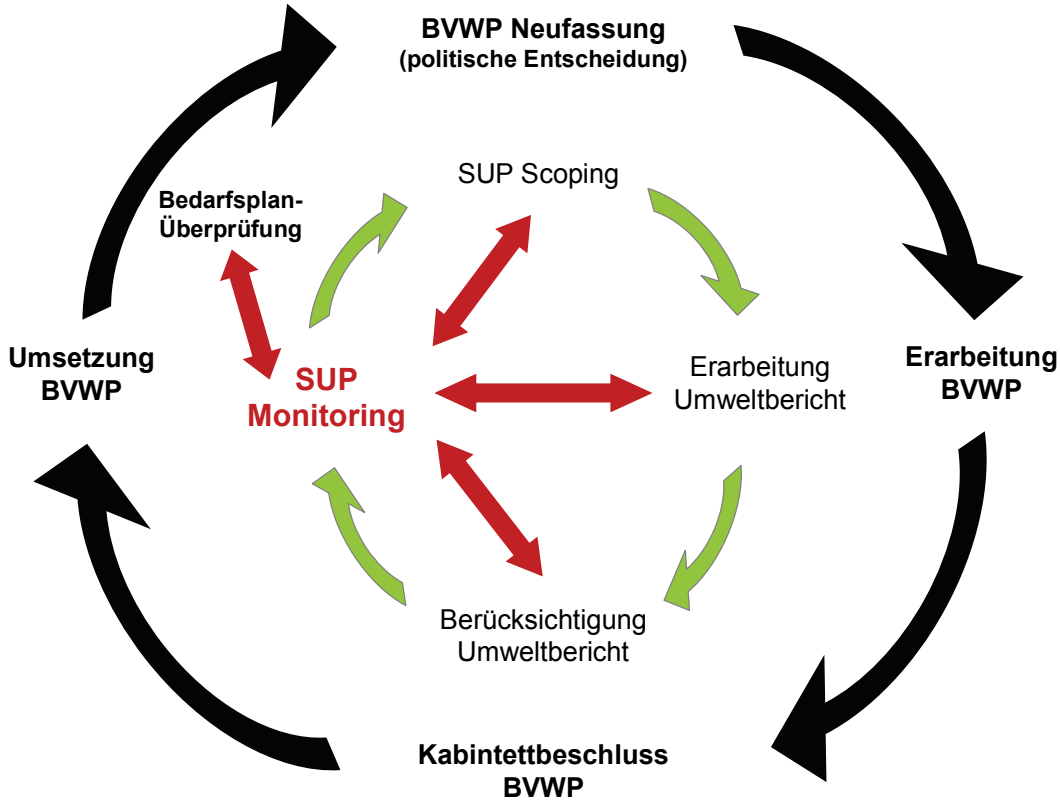


Abb. 14-1: Integration des SUP-Monitorings in den Planungsprozess des BVWP (verändert nach HANUSCH 2009)

Dabei sind folgende Phasen des Planungsprozesses für das Monitoring maßgeblich:

- Frühzeitig – am besten im Scoping – ist der methodische Rahmen für das SUP-Monitoring zu entwickeln. Denn die Entscheidungen der Scopingphase zu Umfang und Detaillierungsgrad der SUP geben zugleich wichtige Hinweise für den methodischen Rahmen für das SUP-Monitoring.
- Im Umweltbericht sind die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen zu beschreiben, die in der Umsetzungsphase des BVWP durchzuführen sind. Als Grundlage für die Entwicklung der Überwachungsmaßnahmen liefert der Umweltbericht im Idealfall bereits Informationen zu:
  - Umweltzielen, die als Bewertungsmaßstäbe für das Monitoring herangezogen werden können;

  - Indikatoren, die Mittel zur Einschätzung der Zielerreichung für das Monitoring herangezogen werden können;
  - den voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen, die wesentliche Hinweise für den Gegenstand, die Methode und die Verantwortlichen des Monitorings darstellen;
  - Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen (z. B. Datenlücken oder fehlende Kenntnisse), die ebenfalls wesentliche Hinweise für den Gegenstand und die Methode des Monitorings darstellen.
  - Mit der Integration des Umweltberichts in den Kabinettbeschluss werden die im Umweltbericht beschriebenen Monitoringmaßnahmen verbindlich.

- Die Phase der Bedarfsplanüberprüfung bietet sich zur Verknüpfung des SUP-Monitorings mit einem bestehenden Element des BVWP-Verfahrens an.
- Bei der Fortschreibung des BVWP sind die Ergebnisse und die Erkenntnisse des SUP-Monitorings als Grundlage für eine optimierte Planung nutzbar zu machen. Damit wird der Kreis des Planungsprozesses geschlossen.

14.3.2 Gegenstand des Monitorings

Das SUP-Monitoring soll die erheblichen Umweltauswirkungen der *Durchführung* des BVWP ermitteln. Es gilt für den BVWP zu klären, was unter *Durchführung* zu verstehen ist und ob sich eine Konzentration auf nur für die *Durchführung* relevante Auswirkungen ableiten lässt.

Kap. 2.1 erläutert die drei zentralen Ebenen der Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland:

- Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (BVWP/ Bedarfspläne)[298],
- Linienbestimmung sowie
- Projektzulassung (Planfeststellung/ Plangenehmigung/ Bebauungsplan).

Die in der Verkehrswegeplanung des Bundes festgelegten Vorhaben werden mit den Instrumenten der nachfolgenden Planungsebenen konkretisiert, vertiefend geprüft und schließlich zugelassen. Zunächst erfolgt diese *Durchführung* über die Linienbestimmung, die mit der vorbereitenden Grundentscheidung über die Vorzugslinie endet und behördeninterne Wirkung entfaltet. Die Zulassungsentscheidung mit allgemeiner Rechtsverbindlichkeit erfolgt auf der nächsten Planungsebene, in der Regel über den Planfeststellungsbeschluss. Damit sind die im BVWP festgelegten Entscheidungen auf der nächsten planerischen Ebene bestandskräftig umgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt kann ermittelt werden, ob die Prognosen des BVWP richtig waren und inwieweit (Umwelt-)ziele des BVWP auf den nachgeordneten Ebenen umgesetzt wurden.

[298] Dabei ist zu berücksichtigen, dass der BVWP selbst bis zu seiner nächsten Fortschreibung Gültigkeit behält. Die Bedarfspläne hingegen können laut Gesetz durch den Gesetzgeber verändert werden und somit die Durchführung des BVWP beeinflussen.

In der SUP-Literatur gibt es auch die Argumentation, dass erst die praktische Realisierung als Durchführung eines Plans bezeichnet werden kann.[299] Dieses Argument wird zwar prinzipiell geteilt. Dennoch wird für den Kontext des BVWP empfohlen einen Schwerpunkt des SUP-Monitorings auf den Zeitpunkt der bestandskräftigen Projektzulassung zu legen. Die drei maßgeblichen Gründe dafür sind:

- Abschichtung:
  Das UVPG enthält zahlreiche Vorschriften zur Abschichtung, um im Sinne eines effizienten und intelligenten Verfahrensmanagements unnötige Doppelarbeiten zu verhindern und eine schlanke Abwicklung der SUP zu ermöglichen (bspw. § 14 f Abs. 3 UVPG; § 14m Abs 5 UVPG).[300] Die Vorschriften sehen vor, bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsverfahren, darunter Bundesverkehrswege, auf jeder Stufe der Umweltprüfung eine Abschichtung von Prüfinhalten vorzunehmen. Für die im Falle des BVWP oberste Stufe des Planungsverfahrens gilt dabei insbesondere die rechtliche Regel der Schwerpunktbildung gemäß § 14f Abs. 3 UVPG. Auch die Europäische Kommission stellt in ihrem Erläuterungsbericht zum SUP-Monitoring fest, dass es „je nach Art des Plans oder Programms und insbesondere des Durchführungsstadiums geboten sein kann, sich auf die Umweltauswirkungen zu konzentrieren, die hinsichtlich der Durchführung relevant sind“[301]. Für den Kontext des BVWP erscheint vor dem Hintergrund eine Schwerpunktbildung auf den Zeitpunkt der bestandskräftigen Projektzulassung zweckmäßig.
- Funktionen des Monitorings:
  Wie oben erläutert, zählt zu den zentralen Funktionen des Monitorings die „Informationsbereitstellung über Umweltauswirkungen“. Im Sinne der EU kann die Überwachung dabei ein Instrument zur Verifizierung von Informationen im Umweltbericht sein, dass eine Überprüfung der Prognosen des Umweltberichts mit den tatsächlichen Entwicklungen bei der Durchführung der Pläne erlaubt[302]. Eine solche Überprüfung der Prognosen des Umweltberichts für den BVWP ist durch einen Vergleich mit den im Zuge des Projektzulassungsverfahrens erhobenen Informationen über die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt möglich. Zwar sind die in einem UVP-Verfahren oder im Rahmen von Landschaftspflegerischen Begleitplänen erhobenen Daten ebenfalls prognostisch, aber aufgrund des Detaillierungsgrades der Planung mit weit weniger Unsicherheiten verbunden als zum Zeitpunkt des BVWP. Dies betrifft insbesondere die bei der Projektzulassung bekannte konkrete Linienführung und technische Details eines Projektes (z. B. Tunnellösungen, Dammführungen, Durchführung von Schutz- und Kompensationsmaßnahmen usw.), die eine hohe Relevanz für eine realistische Prognose der Umweltauswirkungen haben.

[299] BUNGE 2005
[300] PETERS UND BALLA 2006
[301] Europäische Kommission 2003
[302] EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003; EUROPÄISCHES PARLAMENT 2001

- Eine weitere Funktion des Monitorings, die eine Überwachung zum Zeitpunkt der bestandskräftigen Projektzulassung begründet, ist die der „Nachbesserung von Planungen“: Die Planungsbehörde soll in die Lage zu versetzen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, wenn negative Auswirkungen auf die Umwelt entdeckt werden. Eine nachbessernde Reaktion der Planungsbehörde ist zum Zeitpunkt Projektzulassung sowohl eher als auch effektiver möglich als nach der baulichen Umsetzung.
- Ursache-Wirkungs-Bezug:
  Die Herstellung direkter Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen der Durchführung eines Plans und Änderungen in der Umwelt ist von der Sache her schwierig.[303] Dabei gilt: je abstrakter und komplexer der Plan umso schwieriger. Dies trifft für den vorliegenden Kontext des BVWP aufgrund der Komplexität, der Dynamik und der langen Umsetzungsdauer des Plans in besonderem Maße zu (siehe Kap. 2).
  - Der BVWP steht in einem sehr dynamischen politischen Umfeld. Teilweise wird der Plan durch Entscheidungen auf nachfolgenden Ebenen und/ oder von anderen Entscheidungsträgern beeinflusst und verändert.
  - Neben dem Plan selbst ist die natürliche Umwelt – der Gegenstand der SUP – ein komplexes und dynamisches Geflecht aus Ursachen, Wirkungen, Folge- und Rückwirkungen, in dem sich Kausalbeziehungen selten exakt nachweisen lassen. Dies gilt insbesondere in dem die gesamte Bundesrepublik umfassenden Planungsraum des BVWP.
  - Die Umsetzungsdauer des BVWP ist gesetzlich nicht geregelt. Zwar hat im Prinzip jeder Bundesverkehrswegeplan einen definierten Finanzierungszeitraum; im BVWP 2003 umfasst er die Jahre 2001-2015. Doch besagt dieser Finanzierungszeitraum nicht, dass alle in den BVWP eingestellten Projekte auch tatsächlich in diesem Zeitraum realisiert werden. Der Zeitraum bis ein in den BVWP eingestelltes Projekt tatsächlich baulich realisiert wird kann Jahre oder Jahrzehnte dauern. In der Vergangenheit wurden aufgrund nachträglicher Verschiebungen in der Priorisierung der Projekte sogar einige der im BVWP als Vordringlich gekennzeichneten Projekte gar nicht umgesetzt. Auf der anderen Seite wurden einzelne Projekte des Weiteren Bedarfs umgesetzt. Regelmäßig werden bei der Fortschreibung des BVWP die bis dahin noch nicht realisierten Projekte in den neuen BVWP übernommen.
- Um beim SUP-Monitoring im Kontext des BVWP die auf der mit zunehmender Umsetzungsdauer zunehmende Schwierigkeit der Herstellung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen nicht zu groß werden zu lassen, bietet sich eine schwerpunktmäßige Überwachung zum Zeitpunkt der bestandskräftigen Projektzulassung und nicht erst bei baulicher Realisierung an.

[303] Europäische Kommission 2003; Hanusch 2009

Für den Kontext des BVWP wird folglich eine Schwerpunktsetzung des SUP-Monitorings auf den Zeitpunkt der bestandskräftigen Projektzulassung empfohlen. Das SUP-Monitoring hat dabei gleichwohl keine Betrachtung der einzelnen Projekte zum Gegenstand. Vielmehr geht es um das Monitoring der gesamthaften Umweltauswirkungen des Plans, die sich jedoch ähnlich wie bei der SUP-Methodik soweit möglich und zweckdienlich aus Sachinformationen der Einzelprojekte speisen (siehe unten). Neben dieser empfohlen Schwerpunktsetzung, werden vor dem Hintergrund der oben genannten Gründe in der nachfolgenden Erläuterung der Methodik auch Wege beschrieben wie mithilfe anderer Monitoringmechanismen auch erhebliche Umweltauswirkungen, die aus kontextuellen Veränderung oder aus der baulichen Umsetzung resultieren, überwacht werden können.

14.3.3 Methodik

Ausschlaggebend für die Methodik des SUP-Monitorings sind der Inhalt und die Wirkungsweise des BVWP. Aus Gründen der Konsistenz, der Gewährleistung der fachlichen Expertise sowie der infrastrukturellen Umsetzung sollte sich das SUP-Monitoring prinzipiell am methodischen Ansatz der SUP orientieren. Dabei sollte es die vorhandenen bundesweiten Überwachungsmechanismen nutzen.

Rückgriff auf die SUP-Indikatoren

Für das SUP-Monitoring des BVWP wird der Rückgriff auf die im Rahmen der SUP ermittelten Indikatoren empfohlen (siehe Kap. 7.3). Denn darüber ist weitest möglich ein Ursache-Wirkungs-Bezug sicher gestellt. Die Indikatoren beziehen sich auf die Hauptwirkungsbereiche des BVWP und die für den BVWP relevanten Ziele des Umweltschutzes. Die gründliche und zugleich weit gefasste Auswahl der Indikatoren in Kap. 7.3.2.4 erfasst dabei unterschiedliche Punkte im multikausalen Wirkungsgefüge der Durchführung des BVWP. Das Spektrum umfasst auch Indikatoren wie CO_2-Emissionen oder NO_x-Immissionen, die indirekte, d. h. nicht von der direkten Infrastrukturplanung des BVWP ausgehende, sondern implizite verkehrliche Umweltwirkungen reflektieren. Diese auch den weiteren Kontext des Plans erfassende Auswahl der Indikatoren genügt somit auch der Anforderung des Monitorings, insbesondere unvorhergesehene Wirkungen zu ermitteln.

Der Vorteil des Rückgriffs auf die Indikatoren und Bewertungsmaßstäbe der SUP liegt auch darin, dass die Ergebnisse der Prognosen des Umweltberichts als Referenzmaßstäbe für die Beurteilung der Ergebnisse des SUP-Monitorings herangezogen werden. Die in Kap 7.3.2.2 spezifizierten Umweltziele erweisen sich auch für das SUP-Monitoring als grundsätzlich geeignete Bewertungsmaßstäbe, wobei ggf. eine Weiterentwicklung oder Anpassung bestehender Bewertungsmaßstäbe, etwa hinsichtlich fachrechtlicher Neuerungen, notwendig ist.

Tab. 14-1 zeigt für die einzelnen Indikatoren, welche Informationen jeweils aus den Unterlagen der Projektzulassung zu ermitteln sind und welche Informationen zusätzlich oder ausschließlich über andere vorhandene Monitoringmechanismen zu ermitteln sind.

Pauschal kann argumentiert werden, dass für alle Indikatoren, die anlagebedingte Umweltauswirkungen (z. B. Flächeninanspruchnahme) erfassen, in der Regel Informationen aus den Unterlagen der Projektzulassung extrahiert werden können. Für die Indikatoren hingegen, die betriebsbedingte Umweltauswirkungen (z. B. Lärmemissionen) erfassen, wird es in der Regel nur mittelbar möglich sein Informationen aus den Unterlagen der Projektzulassung zu ermitteln. Für die Überwachung dieser Umweltauswirkungen sind ergänzend Informationen aus anderen vorhandenen Monitoringmechanismen, insbesondere der allgemeinen Umweltbeobachtung, nutzbar zu machen.

Tab. 14-1: Informationsgrundlagen für die SUP-Monitoringindikatoren

Nr.	Indikator	Info aus Projektzulassung	Info aus anderen Monitoringmechanismen
1	Veränderung Lärm-Einwohner-Gleichwert (LEG)	aus Lärmgutachten / UVS ergibt sich i. d. R. die Konfliktschwere, jedoch mit anderen Bezugsgrößen	Strategische Lärmkartierung/ Lärmaktionspläne/ UBA „Daten zur Umwelt“
2.1	NO_X-Immissionen (Schadstoff-Einwohner-Gleichwert - SEG)	aus Schadstoffgutachten / UVS ergibt sich i. d. R. die Konfliktschwere, jedoch mit anderen Bezugsgrößen	UBA „Daten zur Umwelt“: Indikator "Emissionen im Straßenverkehr" / Luftreinhaltepläne
2.2	Immissionen von Staub, Benzol, Benzo(a)pyren (Todesfallrisiko)		
3.1	Inanspruchnahme/Beeinträchtigung von Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung	I. d. R. Info aus FFH-VP/ UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur“ / UBA „Daten zur Umwelt“
3.2	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten	I. d. R. Info aus FFH-VP/ UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur"/ UBA „Daten zur Umwelt“/ FFH-RL Monitoring
4	Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur"/ UBA „Daten zur Umwelt“
5	Überregional wirkende Emissionen (CO, NMVOC, NO_X, SO_2 und Stäuben)	teilweise aus Schadstoffgutachten	UBA „Daten zur Umwelt“: Indikator "Emissionen im Straßenverkehr" / Luftreinhaltepläne
6	Flächeninanspruchnahme	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur"/ UBA „Daten zur Umwelt“
7	Inanspruchnahme / Veränderung von Oberflächengewässern	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur"/ UBA „Daten zur Umwelt“/ WRRL Monitoring
8.1	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur"/ UBA „Daten zur Umwelt“ BfN "Zustand der Auen"; Hochwassermanagement
8.2	Durchfahrung von WSG	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Ökostern-Bericht	BfN "Daten zur Natur"/ UBA „Daten zur Umwelt“ BfN "Zustand der Auen"; Hochwassermanagement

Nr.	Indikator	Info aus Projektzulassung	Info aus anderen Monitoringmechanismen
9	Emission von CO_2	I. d. R. keine indikator-bezogene Info → ggf. Forderung für Projekt-zulassung	UBA „Daten zur Umwelt“: Indikator "Emissionen im Straßenverkehr" / Luftreinhaltepläne
10	Zerschneidung Unzerschnittener verkehrsarmer Räume (UZVR)	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Öko-stern-Bericht	UBA „Daten zur Umwelt“: BfN "Daten zur Natur"
11	Veränderung des Lärmimmissions-pegels in Freiflächen (Lärm-Freiflächen-Gleichwert - LFG)	I. d. R. keine indikator-bezogene Info	Lärmaktionspläne / Ruhige Gebiete
12	Inanspruchnahme/Beeinträchtigung von Vorrangflächen des (Kultur-) Landschaftsschutzes	I. d. R. Info aus UVP/ LBP/ Öko-stern-Bericht	UBA „Daten zur Umwelt“: BfN "Daten zur Natur"

Informationen aus der Projektzulassung

Grundlage für die Spalte 2: „Info aus Projektzulassung“ der Tab. 14-1 ist eine **koordinierte Sammlung der Zulassungsunterlagen** an einer zentralen Stelle im BMVBS zum Zweck des SUP-Monitorings. Die Zulassungsunterlagen geben durch die – rechtlich geforderte – Bereitstellung der umweltfachlichen Gutachten Aufschluss über eine detaillierte Prognose der erheblichen Umweltauswirkungen und die Optimierung der Planung zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich der erheblichen Umweltauswirkungen.

Die Zusammenstellung der für das SUP-Monitoring relevanten Informationen aus den Zulassungsunterlagen sollte zweckmäßigerweise **in der Verantwortung der jeweils zuständigen Straßenbauämter der Länder** bzw. der für die Projektzulassung von Schienen- und Wasserwegen zuständigen Einrichtungen des Bundes liegen.

Zum Zeitpunkt der Projektzulassung sind die zuständigen Behörden aufgefordert, die für das SUP-Monitoring des BVWP erforderlichen Informationen in Form eines kurzen Berichts an das BMVBS weiterzugeben. In dieser **„SUP-Monitoring-Summary**“ sind die in den projektbezogenen Zulassungsunterlagen dokumentierten Umweltauswirkungen zusammenzufassen. Die Auflistung in Tab. 14-1 ist dabei als Richtschnur für eine standardisierte Extraktion der relevanten Informationen aus den Zulassungsunterlagen des Projektes entlang der Indikatoren der SUP zu verstehen.

Zu den hier grün markierten Indikatoren sind in der Regel Informationen aus Zulassungsunterlagen zu gewinnen.

Zu den hier rot markierten Indikatoren sind die Informationen teilweise nicht oder zumindest nicht unmittelbar aus den aus den Zulassungsunterlagen zu gewinnen. Zumindest wird es in der Regel nicht möglich sein, anhand der Unterlagen der Projektzulassung unmittelbar die Ergebnisse des Umweltbeitrags zur Projektbewertung im Rahmen des BVWP zu überprüfen. Die Unterlagen zur Projektzulassung beinhalten aber in der Regel zumindest Informationen – z. B. in Form von Lärmprognosen und Luftschadstoffprognosen - , um aktuelle Aussagen

über die Konfliktträchtigkeit der Projekte im Hinblick auf betriebsbedingte Umweltauswirkungen für das Monitoring treffen zu können. Denkbar ist in diesen Fällen auch, auf die Nutzung anderer Monitoringmechanismen zurückzugreifen (siehe unten). Oder es könnte angedacht werden, eine Integration bestimmter Sachinformationen – etwa zu CO_2-Emmissionen – in die Zulassungsunterlagen als eine Forderung aus dem SUP-Monitoring zu verlangen.

Die Mindestanforderung an die jeweilige Zulassungsbehörde ist, für jeden Indikator die Information aus den Zulassungsunterlagen zu extrahieren, ob die Entwicklung der dem Indikator zugrunde liegenden Umweltauswirkungen positiv oder negativ im Sinne der Umweltzielerfüllung und im Vergleich zu der Prognose im Umweltbericht zum BVWP ist. Wesentlich sind insbesondere Hinweise auf erhebliche Änderungen im Vergleich zu den Prognosen des Umweltberichts. Weitere relevante Sachinformationen, vor allem unvorhergesehenen Entwicklungen, hinsichtlich der mit den Indikatoren ermittelten Auswirkungen, sind darüber hinaus in die „SUP-Monitoring-Summary“ zu integrieren.

Die für die Sammlung der „SUP-Monitoring-Summaries“ verantwortliche Stelle im BMVBS, verwaltet die Berichte am besten in einer fortlaufenden Datenbank[304] und führt die Erkenntnisse zu einem geeigneten Zeitpunkt (siehe unten) zusammen, um sie in den Monitoringbericht zu integrieren.

Informationen aus anderen Monitoringmechanismen

Das SUP-Monitoring stellt zwar per se eine neue Verpflichtung dar. Es gibt aber bestehende Überwachungsmechanismen, auf die zur Erfüllung dieser Pflicht zurückgegriffen werden kann und zur Vermeidung von Doppelarbeit sogar soll (§ 14m Abs. 5 UVPG). Zur Ergänzung der Informationen aus der Ebene der Projektzulassung wird daher als Grundlage für die Spalte 3: „Info aus anderen Monitoringmechanismen“ der Tab. 14-1 der **Rückgriff auf geeignete vorhandene Monitoringmechanismen** vorgeschlagen.

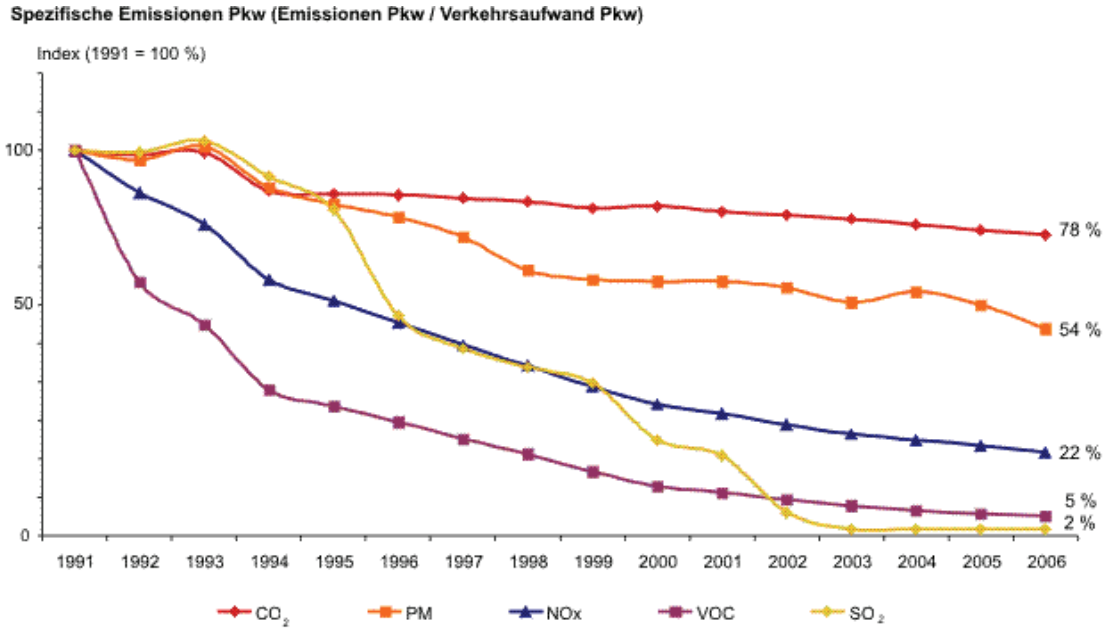
Über diesen Weg können mithilfe von Kontextindikatoren, Umweltauswirkungen erfasst werden, die in einem größeren Kontext stehen. Diese Indikatoren stellen den Bezug zu relevanten Einflussgrößen der allgemeinen Umwelt her. Für diese Auswirkungen zeichnet sich der BVWP zwar ggf. nur indirekt verantwortlich. Doch ist auf diesem Weg einerseits insbesondere die Erfassung „unvorhergesehener Auswirkungen“ (§ 14m Abs. 1 UVPG) möglich. Andererseits erscheint gerade vor dem Hintergrund, dass der BVWP die gesamte Bundesrepublik zum Planungsgegenstand hat, eine kontextuelle Betrachtungsweise zweck-

[304] Die Datenbank könnte auch um andere Inhalte erweitert werden. Das SUP-Monitoring könnte damit auch die Funktion einer Umsetzungs- und Wirksamkeitskontrolle des BVWP übernehmen und damit über die Fokussierung auf Umweltaspekte hinausgehen. Diese Kontrolle ist zwar durch die rechtlichen Vorgaben des UVPG nicht zwingend gefordert. Doch die Feststellung, ob und inwieweit der Plan umgesetzt und wirksam wurde, ist zweifelsohne von Interesse für eine sachgerechte zukünftige Gestaltung der Verkehrswegeplanung und könnte zugleich als Information bei der Bedarfsplanüberprüfung genutzt werden.

mäßig. Indirekt werden auf diesem Weg zudem auch erhebliche Umweltauswirkungen, die aus der baulichen Umsetzung des BVWP resultieren, überwacht.

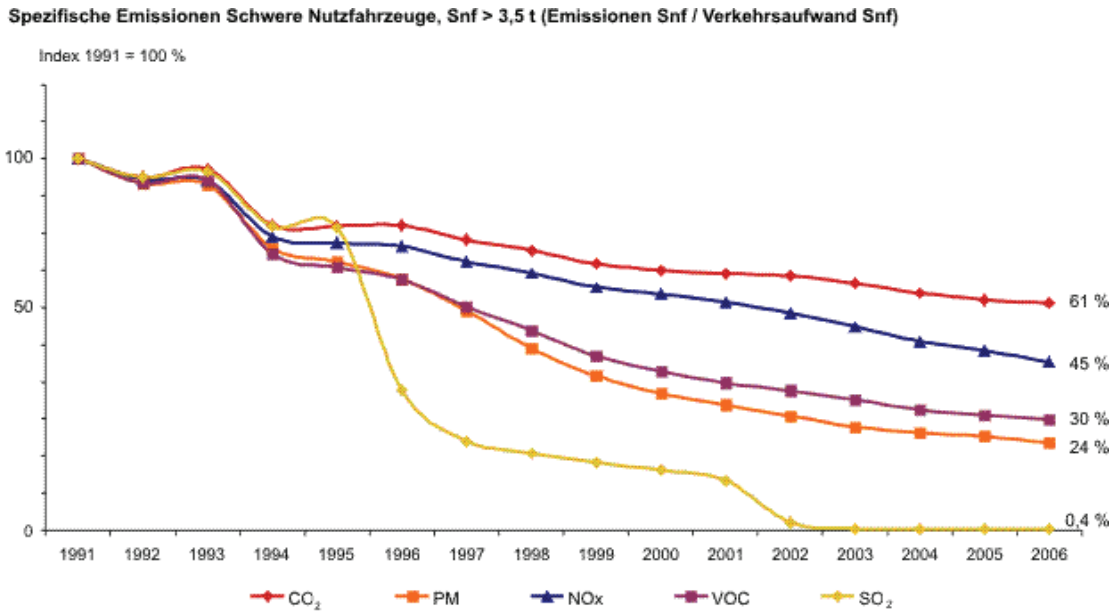
Die Umweltbeobachtung ist in § 6 BNatSchG rechtlich festgeschrieben. Weiterhin sehen §§ 7, 10 und 11 des Umweltinformationsgesetzes eine regelmäßige Dokumentation und Veröffentlichung von Umweltinformationen vor. Für die fortlaufende standardisierte Dokumentation der Umweltbeobachtung sind auf nationale Ebene insbesondere das in der elektronischen Datenbank des Umweltbundesamtes **"Daten zur Umwelt"** verortete Kern-Indikatoren-System (KIS) sowie das System der Kernindikatoren der Bundesländer in der Länderinitiative Kernindikatoren (LIKI) zu nennen.

Exemplarisch zeigen die beiden nachfolgenden Abb. 14-2 und Abb. 14-3 den UBA-KIS-Indikator: „Spezifische Emissionen im Straßenverkehr“, unterscheiden nach Pkw und schwere Nutzfahrzeuge. Aus diesem Indikator können beispielsweise überschlägige Informationen zu den SUP-Indikatoren 2.1: NO_x –Emissionen, 2.2: Immissionen von Staub, Benzol, Benzo(a)pyren, 5: Überregional wirkende Emissionen sowie 9: Emissionen von CO_2 gewonnen werden.



Quelle: Umweltbundesamt, Daten- und Rechenmodell TREMOD: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in Deutschland 1960-2030, Version 4, Heidelberg 2005, im Auftrag des Umweltbundesamtes 2006

Abb. 14-2: UBA-KIS-Indikator: „Spezifische Emissionen PKW“



Quelle: Umweltbundesamt, Daten- und Rechenmodell TREMOD: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in Deutschland 1960-2030, Version 4, Heidelberg 2005, im Auftrag des Umweltbundesamtes 2006

Abb. 14-3: UBA-KIS-Indikator: „Spezifische Emissionen Schwere Nutzfahrzeuge“

Neben dem Bundesnaturschutzgesetz sind auch in weiteren Fachgesetzen Überwachungsregelungen zu finden. Zu erwähnen sind insbesondere das Luftreinhalte- und Lärmschutzrecht, das Wasserrecht und das Bodenschutzrecht.[305] Teilweise existieren auch institutionalisierte Überwachungsmechanismen, wie Emissions- oder Bodenzustandskataster. Andere Fachgesetze verlangen sogar die Erarbeitung eigener Überwachungspläne, wie Luftreinhaltepläne und Strategische Lärmkarten, oder die Entwicklung von eigenen Überwachungsprogrammen, z. B. auf Grundlage der FFH-Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).[306]

Zum Zeitpunkt des SUP-Monitorings sind je nach SUP-Indikator die entsprechenden Informationen bei den (Umwelt-)fachbehörden abzufragen. Voraussichtlich wird ein Großteil der erforderlichen Informationen einfach über das Internet abrufbar sein. Darüber hinaus haben die zuständigen Behörden die Informationen im Sinne der ***Verlangensregel*** gemäß § 14m Abs. 2, 3 UVPG auf Nachfrage des BMVBS zur Verfügung zu stellen. Dieser Informationsaustausch sollte an einer zentralen Stelle im BMVBS koordiniert werden.

14.3.4 Zeitpunkt

Der Eingang der projektbezogenen Zulassungsunterlagen (SUP-Monitoring-Summaries) kann kontinuierlich erfolgen und an zentraler Stelle gesammelt werden.

[305] Für eine Zusammenstellung fachgesetzlicher Überwachungsmechanismen siehe KÖCK 2004 und BALLA 2005.

[306] Für eine Zusammenstellung der Überwachungsmechanismen der FFH- und WRRL siehe HANUSCH ET AL 2005.

Das eigentliche SUP-Monitoring, also die zusammenfassende Auswertung der SUP-Monitoring-Summaries, kombiniert mit der Erfassung weiterer erforderlicher Informationen aus anderen vorhandenen Monitoringmechanismen, sollte sowohl aus fachlicher als auch aus verfahrens-ökonomischer Sicht etwa nach Ablauf von **fünf Jahren** erfolgen.

Die Erfahrung zeigt, dass vor Ablauf von fünf Jahren ohnehin nur eine geringe Zahl der Projekte des BVWP realisiert wird bzw. den Zustand der bestandskräftigen Zulassung erreicht hat. Ein deutlich früheres Monitoring wäre also aus fachlicher Sicht nicht zielführend, da sich aus einem kaum durchgeführten Plan kaum bereits relevante Umweltauswirkungen ergeben können.

Aus verfahrens-ökonomischer Sicht sollte sich das Monitoring zweckmäßiger Weise an den Zeitpunkt der Bedarfsplanüberprüfung (gemäß § 4 FStrAbG/ § 4 BSWAG nach Ablauf von fünf Jahren) koppeln, da sich damit inhaltliche, personelle und infrastrukturelle Synergien ergeben können.

Der Startschuss des Monitorings sollte also mit dem Beginn der Bedarfsplanüberprüfung einhergehen. Die Ergebnisse des Monitorings, in Form des Monitoringberichts, sollten mit dem Abschluss der Bedarfsplanüberprüfung vorgelegt werden.

14.3.5 Verantwortlichkeiten

Die Hauptverantwortlichkeit liegt beim BMVBS. Dabei ist das Ministerium einerseits auf eine sachgerechte Bereitstellung der Zulassungsunterlagen durch die zuständigen Behörden der Länder bzw. des Bundes (Mindestanforderung/ „SUP-Monitoring-Summary“) und anderseits auf die Zuarbeit der (Umwelt)-fachbehörden angewiesen, um den aktuellen Stand der für die SUP-Indikatoren umweltfachlichen Daten zu generieren. Dabei sind insbesondere die bundesweiten umwelt- und naturschutzfachlichen Daten relevant, für die maßgeblich das Umweltministerium, bzw. seine nachgeordneten Fachbehörden, das Bundesamt für Naturschutz und das Umweltbundesamt verantwortlich sind.

14.3.6 Dokumentation und Veröffentlichung der Monitoringergebnisse

Gemäß § 14m Abs. 4 sind die **Ergebnisse der Überwachung der Öffentlichkeit sowie** den in § 14h UVPG genannten **Behörden zugänglich zu machen.**

Dafür sind die Ergebnisse des Monitorings in einem knappen, übersichtlichen Monitoringbericht zu dokumentieren. Der Monitoringbericht sollte entlang der SUP-Indikatoren strukturiert sein und eine gesamthafte Darstellung der Entwicklung der Umweltauswirkungen enthalten.

Die Informationen zu den einzelnen Indikatoren sind zu generieren:

1. aus der Zusammenfassung der „SUP-Monitoring-Summaries“, d. h. den gesammelten Erkenntnissen aus den Zulassungsunterlagen der Gesamtheit aller zum Zeitpunkt des

SUP-Monitorings bestandskräftig zugelassenen Projekte (siehe Spalte 2, Tab. 14-1) sowie aus den Erkenntnissen der weiteren vorhandenen Monitoringmechanismen (siehe Spalte 3, Tab. 14-1).

Über den Umweltzielbezug der SUP-Indikatoren und die Einschätzung des Beitrags zur Zielerreichung ist für das SUP-Monitoring entlang der Indikatoren eine gesamthafte Aussage möglich.

Die so beurteilten Darstellungen im Monitoringbericht erlauben:

1. eine Aussage darüber, ob sich ein deutlich positiverer oder negativerer Beitrag des BVWP in seiner bis zum Zeitpunkt des Monitorings erfolgten Umsetzung zur jeweiligen Zielerfüllung der SUP-Indikatoren erfolgt.
2. eine Aussage darüber, ob die Prognosen des Umweltberichts mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmen.

Erstrebenswert ist neben der bloßen Darstellung der Ergebnisse entlang der SUP-Indikatoren darüber hinaus eine knappe argumentative Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse des Monitorings.

Abschließend sollte – soweit erforderlich – der sich aus der Ermittlung von nachteiligen Umweltauswirkungen bzw. stark von den Prognosen abweichenden Erkenntnissen ableitende Handlungsbedarf in Form von geeigneten Abhilfemaßnahmen bzw. Anpassungen der Prognosemethodik dargestellt werden.

Zweckmäßigerweise ist der Monitoringbericht mindestens über das Internet auf den Seiten des BMVWS, ggf. auch in Form eines gedruckten Berichts, zu veröffentlichen.

14.3.7 Folgen

Abgesehen von der gemäß § 14m Abs. 4 geforderten **Berücksichtigung der Ergebnisse der Überwachung bei einer erneuten Aufstellung oder einer Änderung des Plans**, gibt es keine unmittelbare rechtliche Pflicht zu Folgeaktivitäten des SUP-Monitorings.

Unabhängig von den rechtlichen Vorgaben hat das Monitoring allerdings, wie oben dargestellt, verschiedene inhaltliche und verfahrensseitige Funktionen: (I) Sicherstellung der Ziele der SUP-RL, (II) Informationsbereitstellung über Umweltauswirkungen, (III) Nachbesserung von Planungen, (IV) Verbesserung zukünftiger Planungen.

Während eine Nachbesserung von bereits durchgeführten Planungen für die Ebene des BVWP nur bedingt in Frage kommt, lässt sich der Monitoringbericht – im Zuge der rechtlich geforderten Berücksichtigung der Monitoringergebnisse – zur Verbesserung zukünftiger Planungen nutzen. Werden regelmäßig Abweichungen zwischen den im Monitoringbericht dokumentierten Umweltauswirkungen und den bei der Aufstellung des BVWP im Rahmen der SUP ermittelten Umweltauswirkungen festgestellt, so kann dieses Wissen dazu genutzt wer-

den, die Auswirkungsprognose für die SUP weiterer Bundesverkehrswegeplanungen zu optimieren.

Darüber hinaus ist als Konsequenz aus dem SUP-Monitoring der verstärkte Einsatz ergänzender verkehrspolitischer Instrumente (z. B. Antistauprogramm, Lärmschutz- und Lärmsanierungsprogramme, ggf. ein zukünftiges Wiedervernetzungsprogramm) denkbar, die auf eine Verringerung negativer Umwelteffekte von Verkehrswegen abzielen.

Bei positiven Monitoringergebnissen, etwa einer großen Lärmentlastung, können die Ergebnisse des SUP-Monitorings auch als Werbung für eine nachhaltige Infrastrukturplanung vermarktet werden.

15 Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG

§ 19b UVPG ermächtigt die Bundesregierung, einzelne Verfahrensschritte im Wege der Rechtsverordnung näher zu regeln und unterscheidet dabei zwischen den Grundermächtigungen nach § 19b Abs. 3 zur Regelung von Einzelfragen bei der Durchführung der SUP (siehe dazu nachfolgend Kap. 15.1 ff) und § 19b Abs. 4 UVPG zur Anmeldung von Verkehrsprojekten durch die Länder.

Durch § 19b Abs. 4 UVPG wird die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, das die Länder zur Anmeldung von Verkehrsprojekten für Pläne und Programme nach Nummer 1.1 der Anlage 3 zum UVPG bestimmte vorbereitende Prüfungen vorzunehmen und deren Ergebnisse oder sonstigen Angaben beizubringen haben, die für die Durchführung der SUP notwendig sind. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, die notwendigen Ermittlungs- und Prüfpflichten der komplexen SUP für Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene sinnvoll zwischen Bund und Ländern aufzuteilen.[307] Dies dient dem kooperativen Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Vorbereitung der Verkehrswegeplanung auf der Bundesebene. Auf diese Weise soll für die Verkehrswegeplanung des Bundes eine ausreichende und harmonisierte Informationsgrundlage geschaffen werden. Jedoch verbleiben die Gesamtaufstellung des Plans und die Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen beim Bund.[308]

15.1 Grundinhalt und Grundaufgabe sowie Grenzen der Regelungs- und Abweichungsbefugnis nach § 19b Abs. 3 UVPG

§ 19b Abs. 3 UVPG enthält die Ermächtigung für die Bundesregierung besondere Bestimmungen zur praktikablen und effizienten Durchführung der SUP bei Plänen und Programmen nach Nummer 1.1 der Anlage 3 zum UVPG im Wege einer Rechtsverordnung zu erlassen. Damit soll den Besonderheiten der Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene mit dem Ziel Rechnung getragen werden, das Verfahren und die Durchführung der SUP praktikabler und effizienter zu gestalten und dadurch zu vereinfachen. Dazu sollen die entsprechenden Regelungen ausdrücklich von den Vorgaben des UVPG abweichen können, soweit die Anforderungen der SUP-RL eingehalten sind.[309] Auf diese Weise wird es ermöglicht, Verfahrensregelungen zu bestimmen, die hinsichtlich der in § 19b Abs. 3 UVPG abschließend aufgeführten Verfahrenselemente von den §§ 14f bis 14n UVPG abweichen.[310] Die insoweit bestehende Möglichkeit zur Abweichung wird durch den Wortlaut des § 19b

[307] Dazu HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 30 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 10.

[308] So ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 3, dem heutigen Abs. 4.

[309] So eindeutig die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 39 zu § 19b Abs. 2, dem heutigen Abs. 3.

[310] Siehe im Einzelnen dazu HÜNNEKENS, UVPG, § 19b Rn. 28 sowie PETERS/BALLA, UVPG, § 19b Rn. 8 und 9.

Abs. 3 Nr. 1 bis 5 sowie die Gesetzesbegründung näher konkretisiert und klargestellt. Danach besteht der **Kern der Regelungsbefugnis** für die Bundesregierung letztlich darin, Einzelheiten und Verfahrensschritte näher zu bestimmen und an die Besonderheiten der Bundesverkehrswegeplanung anzupassen. Eine Abweichung von grundlegenden Festlegungen der SUP-RL ist, wie bereits ausgeführt, dabei nicht möglich. Dies wird durch die Gesetzesbegründung zum SUPG insbesondere für § 19b Abs. 3 Nr. 3 UVPG ausdrücklich bekräftigt, wonach gerade die Anforderungen der SUP-RL zur Beteiligung der Öffentlichkeit nicht zur Disposition stehen.[311]

15.2 Zweckmäßigkeit einer Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG

Im Ergebnis der vorgenommenen Untersuchungen hat sich gezeigt, dass die SUP-RL und das UVPG maßgebende Vorschriften über Verfahrensschritte und Verfahrensinhalte zur Integration der SUP in das Ausstellungsverfahren insbesondere des BVWP enthalten. Jedoch ist zu konstatieren, dass diese Vorschriften – auch des UVPG – die maßgebenden Einzelheiten zur Durchführung des Verfahrens, insbesondere zur Integration der Verfahrensschritte der SUP in die einzelnen Planverfahren nicht in der erforderlichen Tiefe und Klarheit regeln. Zum Zweiten berücksichtigen die allgemeinen – für Pläne und Programme generell geltenden – Vorschriften der SUP-RL und des UVPG die Besonderheiten der Verkehrswegeplanungen des Bundes nur in Ansätzen. Damit verbleibt eine Vielzahl offener Fragen, und – damit verbunden – eine partielle Unsicherheit über die im Einzelfall gebotene Verfahrensweise.

Vor diesem Hintergrund könnte eine Rechtsverordnung im Sinne des § 19b Abs. 3 UVPG dazu beitragen, bestimmte Fragestellungen vorab inhaltlich zu klären und für die künftigen Verfahren zur Aufstellung von Verkehrswegeplanungen des Bundes mit SUP eindeutig, rechtssicher und verbindlich vorzugeben. Dies wäre mit dem Vorteil verbunden, dass die betreffenden Entscheidungen bzw. Vorgaben aufgrund des Anwendungsbefehls der Rechtsverordnung einer nachfolgenden Einzelfalldiskussion entzogen sind. Sie könnten im Aufstellungsverfahren dann nur noch unter Angriff auf die Verordnung in Frage gestellt werden.

Jedoch ist eine Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG keine zwingende Voraussetzung für ein rechtssichere Einführung und Durchführung der SUP auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung. Wie die Befunde dieser Untersuchung (siehe vorstehend insbesondere Kap. 4, 11 und 12) zeigen, lassen sich die maßgebenden offenen Fragen unter Einbindung allgemeiner Grundsätze des Planungsrechts auch mit den vorhandenen Regelungen der SUP-RL und des UVPG überwiegend vertretbar lösen. Es stellt sich insoweit lediglich das Erfordernis, die notwendigen Entscheidungen jeweils im Einzelfall zu

[311] Siehe ausdrücklich die Begründung zum Entwurf des SUPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 40, zu § 19b Abs. 2 Nr. 3 UVPG, dem heutigen § 19 Abs. 3 Nr. 3

treffen, zu begründen und durchzusetzen. Demgegenüber eröffnet eine Verordnung die Möglichkeit, einzelne Fragen grundsätzlich und mit größerer Sicherheit allgemein verbindlich zu klären und für die nachfolgenden Verfahren auch nach außen verbindlich festzuschreiben. Mit der Rechtsverordnung kann somit der maßgebende Entscheidungs- und Begründungsaufwand im Schwerpunkt auf die Ebene des Verordnungserlasses verlagert und damit das konkrete Aufstellungsverfahren entlastet werden.

Eine allgemeine Vorentscheidung maßgebender Fragen wäre im Grundsatz auch im Wege interner Dienstanweisungen, Erlasse oder Verwaltungsvorschriften des BMVBS denkbar. Jedoch hätten diese (nur) interne Wirkung und damit letztlich keine zwingende Verbindlichkeit nach außen. Das bedeutet, dass insbesondere die Befriedungsfunktion einer Rechtsverordnung in Bezug auf zu beteiligende Behörden oder Teile der Öffentlichkeit, die die Verfahrensentscheidungen des BMVBS nicht teilen (wollen), nicht eintreten kann.

Des Weiteren ist die in § 19b Abs. 3 UVPG vorausgesetzte Möglichkeit, von den Vorgaben des UVPG abweichen zu können, ersichtlich an die Nutzung und Ausschöpfung der Verordnungsermächtigung gekoppelt. Denn mit einer Rechtsverordnung besteht für die ermächtigte Exekutive die Möglichkeit, im Rahmen der durch den Gesetzgeber gezogenen Grenzen selbstständig Recht zu setzen. Demgegenüber wären die bloßen Ausführungsakte im Wege interner Dienstanweisungen, Erlasse oder Verwaltungsvorschriften zwingend und ohne vergleichbare Abweichungsbefugnis an die Vorgaben des UVPG gebunden.

Soweit damit eine allgemeine Steuerung und Vereinfachung der künftigen Verfahren zur Aufstellung von Verkehrswegeplanungen auf der Bundesebene über den Einzelfall hinaus erfolgen soll, ist der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG der bloßen internen Regelung über Dienstanweisungen, Erlasse oder Verwaltungsvorschriften vorzuziehen.

Da § 19b Abs. 3 UVPG lediglich zum Erlass einer Verordnung ermächtigt, aber nicht verpflichtet, besteht auch die Option, mit dem Erlass einer Verordnung zunächst abzuwarten, um die praktischen Erfahrungen und Ergebnisse eines konkreten Aufstellungsverfahren inhaltlich einbringen zu können. Soweit jedoch etwaige Abweichungen von den Vorgaben des UVPG erforderlich oder zweckmäßig sein sollten, können diese nur über eine Rechtsverordnung umgesetzt werden.

15.3 Mögliche Inhalte einer Rechtsverordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG

Im Ergebnis der vorgenommenen Untersuchungen sollte sich eine etwaige Verordnung nach § 19b Abs. 3 UVPG für das Aufstellungsverfahren zum BVWP auf solche Verfahrensschritte und Verfahrensabläufe konzentrieren, die Probleme bei der Durchführung des Aufstellungsverfahrens und der SUP erwarten lassen. Die Verordnung könnte zur Klarstellung erforderlicher bzw. nicht eindeutiger Grundstrukturen und ergänzend zur Regelung solcher Punkte genutzt werden, die das UVPG in Bezug auf die Besonderheiten der Verkehrswege-

planungen des Bundes offen gelassen hat. Dies betrifft insbesondere die Art und Weise der Durchführung einzelner Verfahrensschritte, die sich aus vergleichbaren Strukturen bei der Aufstellung anderer Pläne oder allgemeinen Planungsgrundsätzen nicht (hinreichend) ableiten lässt oder auch über bekannte Strukturen hinausgeht.

Konkret könnte eine Ausnutzung der Ermächtigung des § 19b Abs. 3 UVPG für die folgenden Bereiche in Betracht kommen:

Grundfestlegung der Art und der **Reihenfolge der maßgebenden Verfahrensschritte** im Sinne des Verfahrensvorschlages (Kap. 4.4.1) sowie zur Zuständigkeit des BMVBS (Kap. 4.4.2),

Konkretisierung der Einzelheiten des Verfahrens zur **Festlegung des Untersuchungsrahmens** nach § 14f UVPG entsprechend dem Verfahrensvorschlag (Kap. 6.3.3), insbesondere

- Klarstellung, dass der Untersuchungsumfang und die Prüfungstiefe der Hochstufigkeit der Bundesverkehrswegeplanung anzupassen sind;
- Art der Beteiligung (Gelegenheit zur Stellungnahme oder / und Besprechung);
- Art und Weise der Information der zu beteiligenden Behörden.

Regelung und Klarstellung maßgebender Einzelheiten der **Durchführung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung** entsprechend dem Verfahrensvorschlag (Kap. 11.3 und Kap. 12.3), insbesondere

- Möglichkeiten und Einzelheiten der Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel in den einzelnen Schritten;
- Möglichkeit und Einzelheiten der Auslagerung von Teilen des Umweltberichts auf elektronische Medien bzw. in das Internet;
- Art und Weise der erforderlichen Informationen und Bekanntgaben, insbesondere der Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung;
- Klarstellung zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung;
- Grundsätzliche Bestimmung der Orte der Auslegung und Eröffnung der Einstellung der auszulegenden Unterlagen in das Internet;
- Dauer der Auslegung;
- (Bestimmung der) Fristen zur Beteiligung und Stellungnahme;
- Art und Weise (Form) der Stellungnahmen;
- Umgang mit den Stellungnahmen.

Regelung der Einzelheiten der **Form der Bekanntgabe der Entscheidung über den BVWP** entsprechend dem Verfahrensvorschlag (Kap. 13.2), insbesondere

- mögliche Vereinfachungen in Bezug auf das Erfordernis einer öffentlichen Bekanntmachung.

16 Literatur- und Quellenverzeichnis

Appold, W., in: Hoppe, UVPG (siehe dort)

Arbter, K. (2004): SUP. Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft. Neuer wissenschaftlicher Verlag. Umwelt. Wien Graz 2004.

Balla, S. (2005): Mögliche Ansätze der Überwachung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung. UVP-Report, 2005/3+4, 131-136.

Battis, U./Krautzberger, M./Löhr, R.-P. (2007): BauGB, Kommentar 10. Aufl., München.

Beer, F., S. Herpertz, K. Moritz, A. Peters, G. Saltzmann-Koschke, U. Tegethof und H. Wirtz (2005): Untersuchungen zu Fremdstoffbelastungen im Straßenseitenraum, Band 1 bis Band 5. = Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft V 122. Bergisch Gladbach.

Becker, U., R. Gerike, T. Belter u.a. (2008): Perspektiven der deutschen Verkehrsplanung – Dokumentation eines Expertenworkshops am 15.11.2007. = UBA-Texte 45/08. Hrsg. vom Umweltbundesamt. Dessau.

Bernotat, D. (2002): Environmental contributions to the Federal Transport Infrastructure Plan in Germany. Präsentationsmaterial zum Vortrag auf der “Conference on Good Practice in Integration of Environment into Transport Policy” am 10./ 11.10.2002, Brüssel. Internet-Veröffentlichung: http://europa.eu.int/comm/environment/gpc/pdf/ws2a_bernotat.pdf.

Bernotat, D.; Herbert, M. (2001): Methodische Anforderungen an naturschutzfachliche Beiträge zum Bundesverkehrswegeplan. Erfahrungsbericht zur Auswahl von Verkehrsprojekten für eine Umweltrisikoeinschätzung. Natur und Landschaft, 76 (2001) 8, S. 352-357.

BfG – Bundesanstalt für Gewässerkunde (2004): Methode der Umweltrisikoeinschätzung und FFH-Verträglichkeitseinschätzung für Projekte an Bundeswasserstraßen – Ein Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung. = Mitteilungen der BfG, Nr. 26.

Bignal, K., M. Ashmore and S. Power (2004): The ecological effects of diffuse air pollution from road transport. Peterborough (= English Nature Research Reports, 580).

BMU – Bundministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2004): Empfehlungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 2. August 2004 für Vollzugshinweise der Länder zur unmittelbaren Anwendung der SUP-Richtlinie. Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt.

BMVBS - Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Entwicklung von Methoden zur Umsetzung der Anforderungen aus dem UVPG und dem BNatSchG auf der Ebene der Linienfindung (Richtlinien UVS) sowie Entwicklung von Darstellungsformen für Umweltverträglichkeitsstudien (Musterkarten UVS). Gutachten, F+E Projekt Nr. 02.0236/2003/LR im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, erstellt von Froelich & Sporbeck, Regio GIS + Planung, Prof. B. Stüer (Endfassung Juni 2008)

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2003): Bundesverkehrwegeplan 2003. Berlin.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2005): Die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik – Bundesverkehrwegeplan 2003. Berlin.

BMWI - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2006): Spezifikationsbericht - Internetgestützte Beteiligungsmaßnahmen in formellen Planungsprozessen? im Rahmen der Initiative MEDIA@Komm-Transfer, Oktober 2006.

Bovet, J. und Hanusch, M. (2006): Monitoring in der Raumordnungsplanung: Die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Regionalplänen auf die Umwelt. Deutsches Verwaltungsblatt, 21/2006, 1345 -1355.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung).

Bundesregierung (2005): Nationales Klimaschutzprogramm.

Bunge, T. (2004): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie für eine Strategische Umweltprüfung (SUP) für die Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages vom 29.9.2004. Im Internet unter:http://vorort.bund.net/verkehr/themen/themen_27/files/2230_profdrtbunge.pdf Abruf am 10.09.2008.

Bunge, T. (2005): Monitoring bei der Strategischen Umweltprüfung. UVP-Report, 2005/3+4, 124-130.

Bunge, T. (2005ff.): UVPG-Kommentar. In: Storm/Bunge, Handbuch der UVP, Band 1, Loseblatt, Berlin.

Bunge, Th./Nesemann, U., Das Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der EG-Richtlinie 20001/42/EG, in: Storm/Bunge, Handbuch der UVP, Band 1, Loseblatt, Berlin 2005

BVU (BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH); IFO; ITP; PLANCO (PLANCO Consulting GmbH) (2001): Verkehrsprognose 2015 für die Bundesverkehrswegeplanung. FuE-Nr. 96.578/1999 i. A. des BMVBW, Schlussbericht, München, Freiburg, Essen. Internet-Veröffentlichung: http://www.bmvbw.de/Archiv-.404.5923/ Verkehrsprognose-2015.htm.

BWT - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2006): Spezifikationsbericht - Internetgestützte Beteiligungsmaßnahmen in formellen Planungsprozessen? im Rahmen der Initiative MEDIA@Komm-Transfer, Oktober 2006.

Deutscher Bundestag (2004a): Drucksache Nr. 15/344 – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG). Berlin.

Deutscher Bundestag (2004b): Drucksache Nr. 15/4236. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG). Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates. 17.11.2004.

Deutscher Bundestag (2009): Drucksache Nr. 16/11850. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Verkehrsinvestitionsbericht 2008. Berlin.

EBA – Eisenbahnbundesamt (2004): Hinweise zur ökologischen Wirkungsprognose in UVP, LBP und FFH-Verträglichkeitsprüfungen bei Aus- und Neubaumaßnahmen von Eisenbahnen des Bundes.

European Commission (2003): Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EC des europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Im Internet unter http://ec.europa.eu/ environment/eia/pdf/030923_ sea_guidance_de.pdf Abruf am 15.06.2008.

Europea Commission, DG TREN (2005): The Sea Manual - A Sourcebook On Strategic Environmental Assessment Of Transport Infrastructure Plans And Programmes.

FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – Arbeitsgruppe Straßenentwurf (2001): Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung (M UVS).

Fuchs, D., K. Hänel, J. Jeßberger, A. Lipski, H. Reck, M. Reich und J. Sachteleben (2007): Länderübergreifende Achsen des Biotopverbundes. Endbericht zum FE-Vorhaben 804 85 005 im Auftrag des BfN.

Gassner, E. (2006): UVPG-Kommentar. Heidelberg.

Gassner, E., A. Winkelbrandt (2005): UVP – Rechtliche und fachliche Anleitung für die Umweltverträglichkeitsprüfung. 4. Aufl. Heidelberg.

Hanusch, M., Köppel, J. und Weiland, U. (2005): Monitoringanforderungen aus EU-Richtlinien und ihre Umsetzung durch die Landschaftsplanung. UVP-Report, 2005/3+4, 158-165.

Hanusch, M. (2009): SUP-Monitoring in der Regionalplanung, ESV Verlag, im Druck.

Hendler, R. (2002): Umsetzung der EG-Richtlinie für die UVP bei Plänen und Programmen, Gutachten im Auftrag des BMU, Trier 2002

Hicks, K. und M. Ashmore (2005): Implications of local ecological impacts of road vehicles fort he exceedance of NOx annual limit values and air quality objectives. DEFRA Contract SPU 24, York.

Hien, E., in: NVwZ 1997, 422 (427), Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, 16.Jahrgang 1997, München und Frankfurt.

Hoppe, W. (Hrsg.) (2007). UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Köln u. a.

Hünnekens, G., in: Hoppe, UVPG (siehe dort)

Jansen, P. G. und D. Wagner (2000): Lärmbewertungsverfahren für den Bundesverkehrswegeplan. Verfahrensvorschlag für die Bewertung von Geräuschen im Freiraum. F+E-Vorhaben 298 55 269 im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Kirchner, M. A. Fischer, M. Jakobi und M. Bernhardt (2006): Untersuchungen des Zustandes von Ökosystemen im Alpenvorland entlang von Gradienten des Stickstoffeintrags. Schlussbericht zum Forschungsvor-haben im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz. München

KIfL – Kieler Institut für Landschaftsökologie (2007): Vögel und Verkehrslärm. Schlussbericht zum FuE-Vorhaben 02.237/2003/LR des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. November 2007.

KIfL – Kieler Institut für Landschaftsökologie (2009):Arbeitshilfe Vögel und Straßenverkehr. Wirkungsprognose, Vermeidung, Kompensation. Schlussbericht zum FuE-Vorhaben 02.286/2007/LRB der Bundesanstalt für Straßenwesen. April 2009..

Kment, M., in: Hoppe, UVPG (siehe dort)

Köck, W. (2004): Fachgesetzliche Verpflichtungen für eine Umweltberichterstattung in Kommunen im Überblick. In: Bunzel, A., Frölich, F. und Tomerius, S. (Eds.): Monitoring und Bauleitplanung - neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen. DIfU, Berlin: 33-43.

Köhler, S. und T. Schulze-Wolf (2007): Internetgestützte Partizipation in der Verkehrsplanung - Beteiligung und Planungsoptimierung. In: E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet. Beiträge zur Demokratieentwicklung Nr. 21. Verlag Stiftung Mitarbeit. Bonn 2007.

Kopp, F./Ramsauer, U.: VwVfG-Kommentar, 10. Auflage, München 2008.

Krautzberger, M., in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rz. 191 und 202, 27. Ergänzungslieferung, München 2008.

Kühling, J. und N. Herrmann, 2000: Fachplanungsrecht. 2. Aufl. Düsseldorf.

Kuschnerus, U., Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Praxis, Bonn 2004

Lewin, D., Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 47, Band 33, 1. Aufl. Baden-Baden.

Meunier, C. (2008): Öffentlichkeitsbeteiligung in Berlin-Brandenburg - Ein Praxistest. UVP-Report 3/08. S. 96-99.

Oppermann, B. (2008): Landschaftsplanung interaktiv! Folgerungen aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben „Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm". Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 58. Bundesamt für Naturschutz, Bonn - Bad Godesberg. 132 S.

Ortscheid, J. und H. Wende (2004): Sind 3 dB wahrnehmbar? Eine Richtigstellung. Zeitschrift für Lärmbekämpfung 51, Heft 3/2004 S. 80-85.

Peters, H.-J. und S. Balla (2006): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG. Handkommentar. 3. Aufl. Baden-Baden.

Planco Consulting GmbH (1999): Modernisierung der Verfahren zur Schätzung der volkswirtschaftlichen Rentabilität von Projekten der Bundesverkehrswegeplanung. Schlussbericht, Juni 1999.

PÖU - Planungsgruppe Ökologie + Umwelt (2001): Weiterentwicklung der naturschutzfachlichen Bewertungsgrundlagen und –methoden im Rahmen der Umweltrisikoeinschätzung (URE). Teil B – Kompensationskosten-Vorabschätzung – FE-Nr. 96.498/1999 des BMVBS, Hannover.

PÖU und IPU – Planungsgruppe Ökologie + Umwelt GmbH und Ingenieurbüro für Planung und Umwelt (2003): Umweltrisikoeinschätzungen (URE) von ausgewählten Projekten im Rahmen der Überarbeitung des BVWP 1999. FuE-Nr. 96.692/2001 i. A. des BMVBW, Schlussbericht, Hannover Juni 2003.

Prinz, D. und B. Kocher (1998): Herleitung von Kenngrößen zur Schadstoffbelastung des Schutzgutes Boden durch den Straßenverkehr. F+E-Projekt 02.168 R95L. Schlussbericht vom 17.11.1998. Auftraggeber: Bundesanstalt für Straßenwesen / BMV, Auftragnehmer: Institut für Wasserwirtschaft und Kulturtechnik der Universität Karlsruhe (TH).

PROGNOS (Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung) (Kritzinger,St.; Riedle, H.; Rommerskirchen, St.) (2001): Erarbeitung von Entwürfen alternativer verkehrspolitischer Szenarien zur Verkehrsprognose 2015. FuE-Nr. 96.579/1999 i. A. des BMVBW, Schlussbericht, Basel 2001. Internet-Veröffentlichung: http://www.bmvbw.de/ Archiv-.404.5923/Verkehrsprognose-2015.htm.

Reck, H., K. Hänel, M. Böttcher, J. Tillmann und A. Winter (2005): Lebensraumkorridore für Mensch und Natur. = Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 17. Bonn-Bad Godesberg.

Reck, H., K. Hänel, J. Jeßberger und D. Lorenzen (2008): UZVR, UFR + Biologische Vielfalt. = Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 62. Bonn-Bad Godesberg.

Sadler, B. & Mc Cabe, M. (2002): Environmental Impact Assessment Training Resource Man-ual. UNEP, Nairobi.

Sauthoff, in: Ziekow/Praxis des Fachplanungsrechts, Rz. 1304, München 2004

Schäfer/Bongardt/Dalkmann (2003): Neue Wege für das Land, S. 147 f., Stuttgart.

Schink, in: Umweltprüfung für Pläne und Programme, Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.) Dokumentation zur 28. wissenschaftlichen Fachtagung Leipzig 2004, Band 35, Berlin 2005

Scholler, C. (2004): Gefährdungspotenziale für Böden und Pflanzen im hochrangigen Straßennetz. = Straßenforschung, Heft 543 (hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie). Wien

Schulze-Wolf, T. und S. Köhler (2007): Internetgestützte Partizipation in der Verkehrsplanung. Beteiligung und Planungsoptimierung. In: Schrenk, Manfred (Hg.): To plan is not enough - REAL CORP 2007. Strategien, Konzepte, Pläne, Projekte und ihre erfolgreiche Umsetzung in Stadt-, Regional- und Immobilienentwicklung ; 12. Internationale Konferenz zu Stadtplanung, Regionalentwicklung und Informationsgesellschaft - GeoMultimedia 007, 2. Internationale Wiener Immobilienkonferenz ; Tagungsband REAL CORP 007 ; May 20 - 23, 2007, Tech Gate Vienna. Schwechat: Eigenverl. des Vereins CORP - Competence Center of Urban and Regional Planning, S. 635?644.

Schulze-Wolf, T. und S. Köhler (2008): Online-Beteiligung für das Raumordnungsverfahren zur Küstenautobahn A 22. UVP-Report 3/08. S. 104-110.

SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1999): Umwelt und Gesundheit. Risiken richtig einschätzen. Sondergutachten. Stuttgart.

SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2005): Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Stuttgart.

SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2008): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. = BT-Drs. 16/9990.

Steinberg, R., T. Berg und M. Wickel, 2000: Fachplanung. 3. Aufl. Baden-Baden.

TNS Infratest & Initiative D21 (2008): (N)Onliner-Atlas 2008. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Online im Internet unter: http://www.initiatived21.de/N-ONLINER-Atlas.309.0.html. Abruf am 11.11.2008.

UBA – Umweltbundesamt (2002): Umsetzung der SUP-RL 2001/42/EG Machbarkeitsstudie für ein Behördenhandbuch „Umweltschutzziele in Deutschland“ Band 1 Rechtsgutachten zur Definition des Begriffes „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“. Auszug aus dem vollständigen FE-Bericht 201 13 126 von K. Sommer, A. Schmidt und J. Ceyssens. = UBA-Texte 58/02.

UBA – Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. = UBA-Texte 90/03.

UBA - Umweltbundesamt (2008): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung. F+E Vorhaben FKZ 206 13 100 im Auftrag des Unweltbundesamtes. Entwurf September 2008. Forschungsgemeinschaft Bosch&Partner, AccuraPlan, Prof. Dr. H-J.Peters. Online im Internet: http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/downloads/doc/43950.php.

UVP-Gesellschaft (November 2006): Leitlinien für eine gute UVP-Qualität.

Wessolek, G. und B. Kocher (2003): Verlagerung straßenverkehrsbedingter Stoffe mit dem Sickerwasser. Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik. Bonn. Heft 626, 144 S.

WHO – World Health Organization (1999): Guidelines for Community Noise. Online im Internet unter: http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf.