

DOI: 10.1007/s10357-010-1935-4

Alternativenprüfung und Natura 2000

Das Beispiel Elbvertiefung*

Gerd Winter

© Springer-Verlag 2010

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat in einer großen Zahl von Entscheidungen die sog. Abweichungsprüfung nach Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie rechtsdogmatisch strukturiert. Zu der dabei zentralen Frage der zu untersuchenden Alternativen vertritt sie die Auffassung, nur interne Varianten eines Projekts müssten geprüft werden. Hiergegen macht der Beitrag geltend, die Auswahl von Alternativen müsse statt vom Projektziel vom öffentlichen Interesse her gesteuert werden. Dies ergebe sich auch aus einem Vergleich unterschiedlicher Formen von Alternativenprüfungen im sonstigen Umweltrecht. Zugleich verdeutlicht der Beitrag, wie überwiegende öffentliche Interessen festzustellen sind und welchen Stellenwert die Prüfung der Notwendigkeit eines Projekts hat. Er nimmt die geplante Elbvertiefung als Illustration, kann aber auch als Stellungnahme zu diesem Fall selbst gelesen werden.

I. Der Fall Elbvertiefung

Die Freie und Hansestadt Hamburg plant eine Anpassung der Fahrrinne von Unter- und Außenelbe für 14,5 m tiefgehende Containerschiffe. Sie hat hierfür bei den zuständigen Behörden, der Kieler Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord für die Strecke in der Bundeswasserstraße und der Hamburger Behörde für Wirtschaft und Arbeit für die Strecke im auf dem Gebiet der FH Hamburg, Antrag auf Planfeststellung gestellt.¹ Mit den Entscheidungen ist für Ende des Jahres zu rechnen.

Es ist anscheinend nicht mehr streitig, dass die beantragte Tiefbaggerung verschiedene FFH-Gebiete erheblich beeinträchtigen wird. Deshalb ist eine Abweichungsprüfung nach Art. 6 Abs. 4 Richtlinie 92/43/EG (FFH-Richtlinie) erforderlich. Hiernach muss untersucht werden, ob das Projekt aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist, und ob es Alternativlösungen gibt, die die Beeinträchtigung verringern.

Von Betreiberseite wird als öffentliches Interesse die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Hafens für Containerschiffe genannt. Deren Tiefgang nehme zu und erfordere eine Vertiefung der Fahrrinne.² Alternativen stünden nicht zur Verfügung.³

Von Einwanderseite⁴ wird zum Einen die Notwendigkeit der Maßnahme in Frage gestellt: Die Containerschiffe würden zwar breiter und länger, aber kaum tiefergehend. Zudem erreiche in der Praxis nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Containerschiffe überhaupt einen Tiefgang von mehr als 13,50 m. Unter dem Gesichtspunkt der Alternativen wird geltend gemacht, die Vertiefung könne vermindert werden oder sei überhaupt überflüssig, wenn die deutschen Nordseehäfen besser kooperierten. Die großen Containerschiffe könnten die Ladung, die über See weiterverschifft wird (sog. Transshipment), in den Tiefwasserhäfen Wilhelmshaven und Cuxhaven umladen. Weiterhin könnte die für Übersee bestimmte Ladung, die in Rotter-

dam oder anderswo an Bord gebracht, aber zunächst nach Hamburg mitgenommen wird, erst auf dem Rückweg von Hamburg geladen werden. Nur diejenigen Ladungen, die für den Verbleib in Hamburg sowie Weitertransport auf Land oder per Binnenschiff vorgesehen seien, würden nach Hamburg transportiert werden müssen. Dadurch würden die Containerriesen geleichtert und könnten mit der vorhandenen Tiefe der Elbe auskommen. Der Tiefgang könne noch um ein Weiteres reduziert werden, wenn das Fahrttempo leicht gedrosselt würde.

II. Strukturen der Alternativenprüfung

An dem Fall ist insbesondere die Alternativenprüfung von allgemeinem Interesse. Sie ist in unterschiedlichen Bereichen des Umweltrechts anzutreffen. In jüngerer Zeit hat sie sich in immer neue Materien ausgebreitet.

Allgemein ist sie ein recht intelligentes Instrument, weil sie die Suche nach einer optimalen Lösung anstößt und die vorzeitige Fixierung auf eine bestimmte Variante verhindert. Sie ist einerseits mit einer größeren staatlichen Eingriffstiefe verbunden, weil sie in das Kalkül des Betreibers hineinregiert. Andererseits kommt sie aber auch dem Betreiber entgegen, weil die Behörde die vollständige Ablehnung eines Projekts vermeiden kann, indem sie sich anderen, tragbaren Varianten öffnet.⁵

* Ausführliche Fassung eines Vortrags auf dem Workshop „FFH-Ausnahmeverfahren am Beispiel der geplanten Elbvertiefung im Kontext weiterer EU-Umweltrichtlinien“ am 29.6.2010 im Institut für Landschaftsplanung der Universität Hannover.

- 1 Die Antragsunterlagen sind zugänglich unter <http://www.fahrrinnenausbau.de>.
- 2 S. im Einzelnen die Antragsunterlage zur Bedeutung der Fahrrinnenvertiefung für die Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Hafens, zugänglich unter http://www.fahrrinnenausbau.de/Projektbuero/planaenderung/Downloads/Planaenderung_3/ISL_Endbericht.pdf, sowie zu den Beschäftigungseffekten, zugänglich unter http://www.fahrrinnenausbau.de/Projektbuero/planaenderung/Downloads/Planaenderung_3/PLANCO_Beschaeftigung.pdf (besucht am 23.7.2010).
- 3 S. im Einzelnen die Antragsunterlage zur Alternativenprüfung, zugänglich unter http://www.fahrrinnenausbau.de/Projektbuero/planaenderung/Downloads/Planaenderung_3/PAIII_Teil11b_Alternativenpruefung.pdf (besucht am 23.7.2010).
- 4 Vgl. insbesondere *Feldt*, Gutachtliche Stellungnahme zur dritten Planänderung der „Fahrrinnenanpassung ...“, zugänglich unter <http://www.wir-brauchen-keine-elbvertiefung.de>. Vgl. auch die Einwendung des NABU Deutschland sowie der NABU Landesverbände Niedersachsen und Hamburg v. 13.7.2010, bes. S. 20–25. Zugänglich unter http://hamburg.nabu.de/imperia/md/content/hamburg/geschaeftsstelle/politik/elbvertiefung_stellungnahme_140710.pdf (besucht am 24.7.2010).
- 5 Vgl. *Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung. Zugleich ein Beitrag zu einer Grundpflicht ökologischer Verhältnismäßigkeit, Düsseldorf 1997, S. 26f. Zur Verfassungsmäßigkeit vgl. *Groß*, Zur Zulässigkeit von Bedarfsprüfungen bei der Entscheidung über umweltrelevante Vorhaben, in: *VerwArch* 1997, 89/107 ff.

Die Alternativenprüfung gibt es in unterschiedlichen Ausgestaltungen. Sie sollen hier skizziert werden, damit das Spezifische der Variante des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL deutlich wird.

1. Alternativenprüfungen im Überblick

a) Erscheinungsformen

Eine prominente Stelle hat die Alternativenprüfung im Planfeststellungsrecht und Bauplanungsrecht. Sie ist hier eine Komponente des Abwägungsgebots. In der ursprünglichen Fassung des Abwägungsgebots war sie noch nicht präsent. Die Abwägungskriterien waren auf eine einzige Variante bezogen, die dann entweder zugelassen oder abgelehnt wurde (vgl. Schaubild 1).⁶

Schaubild 1: Abwägungsgebote bei einer Variante⁷

	Pro-Belange	Contra-Belange	Saldo
Beantragter Plan	+4 (+2)	-2 (-4)	+2: zulassen (-2: ablehnen)

Schon bald aber trat die Alternativenprüfung als Element der Abwägung stärker hervor⁸ und ist heute zentraler Prüfungsgegenstand der gerichtlichen Kontrolle von Planungsentscheidungen geworden. Bringt man sie in eine formale Struktur, so differenziert sie das Abwägungsgebote insofern aus, als die Belange pro und contra je für unterschiedliche Varianten abgewogen werden, für jede Variante ein Saldo gezogen wird und die Salden miteinander verglichen werden. Daraus ergeben sich optimale Varianten, zwischen denen die zuständige Behörde im Rahmen ihres planerischen Ermessens auswählt.⁹ Im Beispiel des Schaubilds 2 hat die Variante B den besten Saldo.

Schaubild 2: Abwägungsgebote bei mehreren Varianten

	Pro-Belange	Contra-Belange	Saldo
Variante A	+4	-3	+1
Variante B	+3	0	+3
Variante C	+3	-4	-1

Die wohl älteste Form von Alternativenprüfung findet sich im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Sie ist insofern noch recht anspruchslos, als lediglich solche Alternativen zu prüfen sind, die der Betreiber selbst erwogen hat. Gegenüber diesem subjektiven gilt im Planfeststellungsrecht ein objektiver Maßstab: jede Alternative, die „sich nach Lage der Dinge anbietet oder gar aufdrängt“¹⁰ ist zu prüfen. Diese anspruchsvollere Variante ist auch in die SUP-RL und die sie umsetzenden Bestimmungen des UVPG eingegangen.

Eine weitere Form steckt in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Auf deren erster Stufe muss die Vermeidbarkeit des Eingriffs geprüft werden. Damit wird nach Varianten gefragt, die weniger in den Naturhaushalt eingreifen. Die Rechtsprechung hat das Spektrum allerdings sehr eng auf Ausführungsalternativen beschränkt. Die Maßnahme selbst bleibt unangetastet. Dies sieht nun auch § 15 Abs. 1 BNatSchG vor, der die zumutbare Alternative auf den gleichen Ort beschränkt.

Eine im Spektrum ebenfalls eingeschränkte Alternativenprüfung ist in den Maßstab des Standes der Technik (gemeinschaftsrechtlich: der besten verfügbaren Technik) eingebaut,¹¹ denn die Ermittlung der besten verfügbaren Technik setzt eine Prüfung der Varianten verfügbarer Techniken voraus.

Die Alternativenprüfung findet sich – ebenfalls in zunehmendem Maße – auch im produktbezogenen Umweltschutz. Vorreiter war das Pflanzenschutzmittelrecht. Es stellt u. a. den Maßstab auf, dass das Pflanzenschutzmittel „keine ...

nicht vertretbaren Auswirkungen ... auf den Naturhaushalt hat“.¹² Das BVerwG las aus diesem Maßstab¹³ folgende Gesichtspunkte heraus:

„der Grad der Wahrscheinlichkeit, dass die nicht auszuschließenden Auswirkungen für den Naturhaushalt nachteilig sind, das Gewicht dieses Nachteils, der Vorteil der Mittelverwendung für den Pflanzenanbau und dessen eventuelle Ersetzbarkeit.“¹⁴

Für die Alternativenprüfung ist die Ersetzbarkeit bedeutsam. Das Wort „dessen“ verweist auf den Pflanzenbau und ist wohl so zu deuten, dass verschiedene Arten des Pflanzenbaus miteinander zu vergleichen sind.

Die Alternativenprüfung ist in der neuen EG-Pflanzenschutzmittelverordnung (PSM-VO)¹⁵ insofern weiter verfeinert worden, als unter den Wirkstoffen, die gleichwohl die Umweltschutzkriterien erfüllen, bestimmte immanently gefährliche als „Substitutionskandidaten“ identifiziert werden.¹⁶ Dies hat zwei Folgen: Substitutionskandidaten unter den Wirkstoffen werden (auf der hierfür zuständigen EU-Ebene) nur für maximal 7 Jahre genehmigt.¹⁷ Neue PSM, die solche Wirkstoffe enthalten, dürfen (von hierfür zuständigen Mitgliedstaaten) nicht zugelassen werden, wenn sich nach einer vergleichenden Bewertung ergibt, dass

„für die im Antrag genannten Verwendungen bereits ein zugelassenes Pflanzenschutzmittel oder eine nichtchemische Bekämpfung- oder Präventionsmethode besteht, das/die für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder für die Umwelt deutlich sicherer ist.“¹⁸

Bemerkenswert ist hieran, dass nicht nur auf andere chemische PSM, sondern auch auf nichtchemische Bekämpfung- und Präventionsmethoden abgestellt wird. Es kann also z. B. gegen ein problematisches Herbizid geltend gemacht werden, dass mechanische Möglichkeiten der Unkrautbeseitigung existierten. Allerdings gilt die Einschränkung, dass „die Substitution durch die Pflanzenschutzmittel bzw. die nichtchemischen Bekämpfung- oder Präventionsmethoden ... keine wesentlichen wirtschaftlichen oder praktischen Nachteile aufweist“.¹⁹ Das ist sehr weit gefasst und macht das Instrument zahnlos.

- 6) BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66, BVerwGE 34, 301/309; Urt. v. 5.7.1974 – IV C 50.72 (Floatglas), BVerwGE 45, 309/315; Urt. v. 14.2.1975 – IV C 21.74 (B 42), BVerwGE 48, 56/57.
- 7) Beispiel mit Zahlen ohne Klammer: zugelassen; Beispiel in Klammern: abgelehnt.
- 8) BVerwG, Urt. v. 30.5.1984 – 4 C 58.81, BVerwGE 69, 256/263; Urt. v. 22.3.1985 – 4 C 15.83, BVerwGE 71, 166/171; Beschl. v. 20.12.1988 – 7 NB 2.88, BVerwGE 81, 128/136.
- 9) Näher dazu Winter (Fn. 5) S. 8 ff.
- 10) So die Formulierung in BVerwG, Urt. v. 30.5.1984, BVerwGE 69, 256/273, die später, teils leicht modifiziert, gebräuchlich wurde.
- 11) § 3 Abs. 6 BImSchG; Art. 2 Nr. 12 Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Abl. L 24, S. 8 (IVU-RL).
- 12) § 15 Abs. 3 e) Pflanzenschutzgesetz (PflSchG).
- 13) In der damaligen Fassung war die Formel etwas anders formuliert, blieb der Sache nach aber unverändert.
- 14) BVerwG v. 10.11.1988 – 3 C 19.87, BVerwGE 81, 12/17. Das Wort „dessen“ ist im Original kursiv gedruckt.
- 15) Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln ..., Abl. L 309, S. 1.
- 16) Art. 24 mit Anhang II Nr. 4 VO (EG) 1107/09.
- 17) Art. 24 Abs. 1 VO (EG) 1107/09.
- 18) Art. 50 Abs. 1 a) VO (EG) 1107/09.
- 19) Art. 50 Abs. 1 b) VO (EG) 1107/09.

Ausdrücklich erwähnt ist die Alternativenprüfung auch in der REACH-Verordnung.²⁰ Nach deren Art. 60 Abs. 2 und 4 kann ein immanent besonders gefährlicher Stoff nur zugelassen werden, wenn sein Risiko „angemessen beherrscht“ wird oder, sollte dies nicht möglich sein, wenn „der sozioökonomische Nutzen die Risiken überwiegt, ... und wenn es keine geeigneten Alternativstoffe oder -technologien gibt.“²¹

b) Gemeinsames Grundmodell und systematische Unterschiede

Bei aller Unterschiedlichkeit der Alternativenprüfungen in den sektoralen Gesetzen hat die Alternativenprüfung doch ein gemeinsames Gerüst. Dieses besteht aus

- der Bestimmung eines Zieles einer bestimmten Nutzung der Umwelt,
- der Prüfung, ob die Nutzung dem Ziel entspricht,
- der Suche nach Alternativen der Zielerreichung und
- der Auswahl der Variante mit geringsten Nebenwirkungen auf die Umwelt, die das Ziel gleichwohl annähernd erreichbar macht.

Projiziert man dieses Gerüst in das umfassendere Abwägungskalkül, so erscheint die Alternativenprüfung als eine Methode, wie der Konflikt zwischen zwei Belangen (Umweltnutzung und Umweltschutz) möglichst schonend gelöst, m. a. W., wie eine für beide Seiten optimale Lösung gefunden werden kann.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Varianten der Alternativenprüfung lassen sich an zwei Hauptmerkmalen erfassen, der Zieldefinition und dem Alternativenspektrum.

Als Ziel können Privatinteressen (wie z. B. die Herstellung oder Vermarktung von Produkten) oder aber (nur) öffentliche Interessen anerkannt sein. Ein öffentliches Interesse wird dann gefordert, wenn ihm unvermeidbar andere Interessen aufgeopfert werden müssen. Solche aufgeopferten Interessen sind im Planfeststellungsrecht die Interessen privater Eigentümer und sonstiger Personen, die z. B. durch Emissionen von einer zu bauenden Straße belästigt werden oder deren Grundstück gar enteignet werden wird. Im Pflanzenschutzrecht sind es Naturbelange, die beeinträchtigt werden, weil PSM solche Organismen, die den Anbau schädigen, bekämpfen und Nebenwirkungen auf Nicht-Ziel-Organismen nicht gänzlich vermeidbar sind.

Die Auswahl der Alternativen kann subjektiv dem Betreiber überlassen oder objektiv vorgegeben werden. Ist sie objektiv vorgegeben, dient in der Regel das (private oder öffentliche) Interesse an der Naturnutzung als Kriterium dafür, welche Varianten in Betracht zu ziehen sind.

2. Die Alternativenprüfung im Zusammenhang mit der FFH-Abweichungsprüfung

Nach diesem Überblick kann das Spezifische der Alternativenprüfung in Natura 2000-Gebieten herausgearbeitet werden.

Sie ist in Art. 6 (4) UA (1) der FFH-RL wie folgt formuliert:

„Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, daß die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.“

Bei Betroffenheit von prioritären Gebieten und Arten wird die Bandbreite der rechtfertigenden öffentlichen Interessen nach Art. 6 (4) UA (2) FFH-RL inhaltlich und prozedural eingengt.²² Die Alternativenprüfung ist dagegen unverändert auch hier anzuwenden.

Allgemein und auch für den vorliegenden Fall erscheint als klärungsbedürftig, was mit den öffentlichen Interessen gemeint ist, wann Gründe des öffentlichen Interesses zwingend sind, und welche Alternativen in Betracht zu ziehen sind. Vorab ist zu klären, in welcher Reihenfolge diese Gesichtspunkte zu prüfen sind.

a) Prüfungsreihenfolge

Die Rechtsprechung prüft in der Regel zunächst das öffentliche Interesse und dann die Alternativen.²³ Diese Reihenfolge ist auch durch § 34 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BNatSchG indiziert. Die Kommission stellt in ihrer Anleitung dagegen die Alternativenprüfung an den Anfang.²⁴ In der Literatur wird ebenfalls befürwortet, mit der Alternativenprüfung zu beginnen.²⁵ ME spricht die Formulierung des Art. 6 (4) FFH-RL wie auch die Logik der Alternativenprüfung dafür, zunächst das öffentliche Interesse zu bestimmen, weil dieses der Maßstab für die Auswahl von zu prüfenden und ggf. vorzuziehenden Alternativen ist. Ohne einen solchen Maßstab hängt die Alternativenprüfung in der Luft – es sei denn, man nimmt von vornherein nicht das öffentliche Interesse, sondern nur das Projekt und sein Ziel zum Maßstab, was aber, wie noch zu zeigen ist, unzutreffend ist.²⁶

Abgesehen davon wird in Praxis und Literatur nicht immer deutlich, ob die Prüfung der Notwendigkeit des Projekts/Planes als eigener Schritt auszudifferenzieren ist. Meist wird sie mit der Bestimmung des öffentlichen Interesses zusammengetan. Eine Trennung empfiehlt sich aber jedenfalls in den Fällen, in denen einerseits die Bestimmung des öffentlichen Interesses problematisch ist und andererseits Zweifel an der Eignung des Projekts bestehen, das angenommene öffentliche Interesse zu befriedigen, – wie etwa im Beispiel des Verkehrsbedarfs und der tatsächlichen Verkehrsprognose in Straßenbaufällen.

Die hier befürwortete Reihenfolge entspricht auch der Vorstellung der Generalanwältin Kokott, wenn sie formuliert:²⁷

„Entscheidend ist daher, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Verwirklichung gerade dieser Alternative verlangen oder ob ihnen auch durch eine andere – das BSG weniger beeinträchtigende – Alternative genügt werden kann.“

b) Öffentliches Interesse

Die Anforderung, es müsse ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen, hebt sich in ihrer Gewichtigkeit von

20) Verordnung (EG) Nr. 1709/06 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe ... (REACH), ABl. L 396, S. 1.

21) Die Bestimmung ist m. E. mit dem Gebot eines hohen Schutzniveaus nach Art. 114 AEUV nicht vereinbar (vgl. Winter, Risks, Costs and Alternatives in EC Environmental Legislation: The Case of ‚REACH‘, in: RECIEL 15 (1), 2006, S. 56 ff./63.

22) Auf die damit zusammenhängenden Probleme soll hier nicht eingegangen werden.

23) Vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12.07 (Flughafen Münster/Osnabrück), BVerwGE 134, 166/171 ff.

24) Europäische Kommission, Auslegungsleitfaden zu Artikel 6 Absatz 4 der ‚Habitat-Richtlinie‘ 92/43/EWG, 2007, Nr. 1.3.1. und 1.3.2.

25) Gellermann, Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Wien 2. Aufl. 2001, S. 89 ff.

26) Vgl. dazu unten d).

27) Schlussanträge im Verfahren C-239/04, Rdnr. 46. Im Kommissionsleitfaden (Fn. 24, Nr. 1.2.1) wird diese Bemerkung unzutreffend als ein Offenlassen der Prüfreihenfolge bezeichnet. Dass die Generalanwältin im Einzelnen nur auf die Alternativenprüfung eingeht, liegt daran, dass die Kommission im Verfahren C-239/04 lediglich den Punkt Alternativenprüfung gerügt hatte.

den anderen oben geschilderten Varianten der Alternativenprüfung ab. Dies hängt mit dem besonderen Opfer zusammen, das von dem Vorhaben ausgeht und gerechtfertigt werden muss: der Schädigung besonders wertvoller Natur. Diese wird in Gestalt des Netzes Natura 2000 unter besonderem Schutz gestellt und erhält dadurch prioritäres Gewicht. Nur im Ausnahmefall, der eng auszulegen ist,²⁸ also bei Vorliegen besonderer Gründe, darf sie geschädigt werden. Die Ausnahmesituation schraubt die Anforderungen an jene Gründe in die Höhe, und zwar mehr als in allen anderen Varianten der Alternativenprüfung.

Das Interesse muss zunächst ein öffentliches sein. Die Abgrenzung zu privaten Interessen ist, weil private Interessen zugleich öffentliche sein können, schwierig.²⁹ Kandidaten für die Extreme sind unschwer zu finden – z. B. Küstenschutz als eindeutig öffentliches und der Bau eines privaten Jachthafens als eindeutig privates Interesse. Im Übergangsbereich helfen Zusatzkriterien: die private Gewinnerzielung wird „öffentlich“, wenn sie mit der Schaffung einer relevanten Anzahl von Arbeitsplätzen verbunden ist, nicht aber, wenn es sich um eine weitgehend automatisierte technische Anlage (wie z. B. die Anlandung von Gas) handelt, die allenfalls fiskalische Interessen an Steueraufkommen bedient.

Das öffentliche Interesse kann einen regionalen Bezug haben, darf aber nicht zu konkret angesetzt werden, weil sonst kein Raum für die Betrachtung von Alternativen übrig bleibt. Z. B. ist Bezugspunkt des öffentlichen (Wirtschaftsförderungs-)Interesses eines Flughafens nicht die Gemeinde, in deren Gebiet er liegt (denn hierzu gäbe es keine Alternative), sondern die – ökonomisch verstandene – Region. Andererseits darf es auch nicht zu allgemein formuliert werden, weil dann das Alternativenspektrum uferlos wird. Letztlich ist hier das praktische Judiz der Judikatur gefragt. Hinweise ergeben sich daraus, dass man nach dem „Problem“ fragt, das aufgetreten ist und nach Lösung verlangt.

Im vorliegenden Fall ist es eindeutig so, dass die Erhaltung des Hamburger Hafens als Infrastruktur für den regionalen und internationalen Gütertransport sowie als Quelle regionaler Beschäftigung ein öffentliches Interesse darstellt. In anderen Fällen, insbesondere dem Ausbau von Fernstraßen, könnte man bezweifeln, ob steigende Verkehrsnachfrage durch motorisierten Individualverkehr heute noch per se ein öffentliches Interesse darstellt.³⁰

Das Interesse muss weiterhin ein überwiegendes sein. Das BVerwG hat in diesem Zusammenhang kürzlich deutlich gemacht, dass das Gewicht des öffentlichen Interesses eigens zu prüfen sei.³¹ Dabei begibt es sich allerdings auf schwieriges Terrain, und Grundsätze über die gerichtliche Kontrolldichte sind insoweit erst noch zu entwickeln. So akzeptiert das BVerwG für den Flughafenbau das strukturelle Ziel, „die Dezentralisation des Luftverkehrs zu fördern und die Wettbewerbsstärkung der Region zu erreichen.“³² Es äußert sich jedoch nicht über alternative Konzepte, die die Zubringerdienste der Bahn fördern wollen, um die übergreifenden, über Nachbarschaftsverhältnisse hinausgehenden Umweltprobleme des Luftverkehrs zu bewältigen. Wenn man sich auf die Nachprüfung des Gewichts der öffentlichen Interessen einlässt – und dies ist unvermeidlich –, muss von der Planfeststellungsbehörde verlangt werden, dass sie nicht nur plakative Postulate aufstellt, sondern sich um Genauigkeit bemüht und die einschlägige Fachdiskussion aufgreift. Insoweit gilt etwas anderes als im Planfeststellungsrecht hinsichtlich der Planrechtfertigung, bei der es nach herrschender Meinung und ständiger Rechtsprechung genügt zu belegen, dass das Projekt „vernünftigerweise geboten“ ist.³³

Auch für den vorliegenden Fall sind an dem Gewicht des öffentlichen Interesses einige Abstriche zu machen. Zwar hat der Hamburger Hafen als Infrastruktur und Beschäftigungsmotor erhebliche regionale Bedeutung, doch steht dieses öffentliche Interesse nicht solitär für sich, sondern

weitgehend in einem Null-Summen-Verhältnis mit konkurrierenden Häfen: Die Stärkung des Hamburger Hafens kann jedenfalls zum Teil auf Kosten anderer Häfen gehen. Ähnlich verhält es sich mit der internationalen Funktion des Hamburger Hafens. Sie besteht zweifellos, insbesondere im Hinblick auf die Belieferung Skandinaviens und Mittel- und Osteuropas, aber auch insoweit gilt, dass die Stärkung des Hamburger Hafens andere Häfen (teilweise) verdrängt. Gälten Marktgesetze und folglich das Prinzip Wettbewerb, wäre gegen solche gegenseitige Chancenbescheidung nichts einzuwenden. Aber die Erstellung von Infrastruktur (wie die Elbevertiefung) ist kein Marktvorgang, sondern geht in einem doppelten Sinn auf Kosten der öffentlichen Hand: durch Investition öffentlicher Mittel und durch Opferung öffentlicher natürlicher Ressourcen. Deshalb ist Wettbewerb kein geeignetes Prinzip für Entscheidungen über Infrastrukturausbau.³⁴ Im Endeffekt besitzt aus diesen Gründen das öffentliche Interesse an der Elbevertiefung ein eingeschränktes Gewicht.

Im Hinblick auf die Beibringungs- und Beweislast ist weiterhin festzuhalten, dass angesichts des Ausnahmeharakters der Abweichungsprüfung die Last nicht der Behörde, sondern dem Betreiber obliegt.

c) Notwendigkeit des Projekts

Dass Art. 6 (4) FFH-RL zwingende Gründe öffentlicher Interessen für das Projekt fordert, bedeutet, dass das Projekt notwendig sein muss, um das öffentliche Interesse zu befriedigen. Ist die Notwendigkeit zu verneinen, etwa weil das angenommene öffentliche Interesse bereits ohne das Projekt befriedigt wird, ist das Projekt unzulässig.³⁵ Ist die Notwendigkeit zu bejahen, ist es jedoch noch nicht end-

28) EuGH, Urt. v. 26.10.2006 – C-239/04 (Kommission ./ Portugalische Republik), Rdnr. 35.

29) Zur Praxis der Kommission bei der Einstufung öffentlicher Interessen vgl. Krämer, The European Commission's Opinions under Article 6 (4) of the Habitats Directive, in: Journal of Environmental Law 21:1 (2009), 59ff. Vgl. auf S. 82 auch die kritischen Bemerkungen zur Leichtigkeit, mit der die Kommission sozio-ökonomische Interessen als öffentlich und als zwingend und überwiegend definiert.

30) Der motorisierte Individualverkehr (MIV) ist wegen seines Beitrags zu Klimawandel, Luftverschmutzung, Lärm und Naturzerstörung eher schädlich als nützlich. Im öffentlichen Interesse ist der Bau neuer Fernstraßen angesichts des bereits erreichten Versorgungsniveaus heute nur noch, wenn andere Gründe als die der schlichten Verkehrsnachfrage durch MIV gegeben sind, insbesondere solche des Gesundheits- und Lärmschutzes. Solche Gesichtspunkte treten auch in der Rechtsprechung zunehmend hervor (z. B. OVG Koblenz, Urt. 11.2.2009 – 8 C 10435/08, NuR 2009, 636/641, obwohl diese sich letztlich doch immer wieder auf die Befriedigung der Verkehrsnachfrage stützt (z. B. BVerwG v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 (Westumfahrung Halle), BVerwGE 128, 1/13f., 63f.). Vgl. dazu Winter, Lob des Flaschenhalses. Über Verkehrsbeschränkung durch Straßenplanungsrecht, in: *Verfassung – Umwelt – Wirtschaft*, Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München (Beck) 2010, 193/204f.

31) BVerwGE 134, 166/173.

32) BVerwGE 134, 166/175.

33) Zuletzt BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075/04, NVwZ – Beilage 8/06, Rdnr. 182.

34) Wettbewerb ist dagegen am Platze, wo es um Dienstleistungen in den Häfen geht.

35) Im Kommissionsleitfaden (Fn. 24, Nr. 1.3.1) wird – in einem rechtsdogmatisch nicht reflektierten Vorab der Alternativenprüfung – zutreffend ausgeführt: „Die zuständigen Behörden müssen zunächst entsprechende Analysen anstellen und den Nachweis erbringen, dass der betreffende Plan/das betreffende Projekt wirklich notwendig ist. Folglich sollte in dieser Phase auch die ‚Nulloption‘ in Erwägung gezogen werden.“ Allerdings verwirrt die Bezeichnung als Nulloption eher. Wenn das Projekt nicht notwendig ist, ist es (wegen seiner Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets) schlicht unzulässig.

gültig akzeptiert, sondern muss noch den Test durchlaufen, ob es weniger schädigende Alternativen gibt. In Straßenaufbauten ist in diesem Schritt zu prüfen, ob, angenommen, die Befriedigung von steigendem Verkehrsbedarf steht im öffentlichen Interesse, tatsächlich mit steigender Verkehrsnachfrage zu rechnen ist. Im Fall Elbvertiefung ist zweifelhaft, ob die Schiffsentwicklung tatsächlich in Richtung immer größerer Tiefgänge oder vielmehr in Richtung größerer Breite und Länge geht, und ob, sollte dies der Fall sein, Hamburg wirklich von solchen Schiffen – und dies mit Vollast – angelaufen werden wird.³⁶ Es ist Sache der Antragsteller, dies zu beweisen.³⁷

d) Alternativen

Für die Auswahl der zu prüfenden Varianten ist der Maßstab von entscheidender Bedeutung. Um ihn zu identifizieren, ist zunächst zwischen Projekt, Projektziel und öffentlichem Interesse zu unterscheiden. Im Fall ist das Projekt die Elbvertiefung, das Projektziel die Ermöglichung der Durchfahrt von tiefgängigen Schiffen, und das öffentliche Interesse die Stärkung des Hafens als regional und international bedeutsame Infrastruktur sowie als regionaler Beschäftigungsmotor.

Die Rechtsprechung und herrschende Lehre nimmt das Projektziel zum Maßstab. So heißt es im Urteil des BVerwG zum Verkehrsflughafen Münster/Osnabrück:

„Von einer Alternative kann dann nicht mehr die Rede sein, wenn sie auf ein anderes Projekt hinausläuft, weil die vom Vorhabenträger in zulässiger Weise verfolgten Ziele nicht mehr verwirklicht werden können.“³⁸

Sogar Teilziele gelten als verbindlich und sollen ganze Varianten ausschließen:

„Eine planerische Variante, die nicht verwirklicht werden kann, ohne dass selbständige Teilziele, die mit dem Vorhaben verfolgt werden, aufgegeben werden müssen, braucht dagegen nicht berücksichtigt zu werden.“³⁹

Auch § 34 BNatSchG stellt auf „Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck ... zu erreichen“, ab. Hieraus folgt dann konsequent, dass es der Projektträger ist, der den Zweck verbindlich festlegen kann, dass die Alternative vom Vorhabenträger verwirklicht werden können muss, und dass nur Projektvarianten, jedoch keine anderen Projekte zu prüfen sind. Dies schließt ein, dass die Nullvariante aus der Alternativenbetrachtung ausscheidet.⁴⁰

Gegen diese Auffassung ist einzuwenden, dass Art. 6 (4) FFH-RL das Projekt/den Plan in Relation mit dem öffentlichen Interesse stellt. Dessen Befriedigung wird als Problem angesehen, das mit dem Projekt oder Plan gelöst werden soll, für das es aber auch eine „Alternativlösung“ geben könne.

Der Ausdruck Projektziel kommt in der FFH-RL dagegen nicht vor. Wäre das Projektziel maßgeblich, müsste Art. 6 (4) FFH-RL etwa so lauten: „Ein Projekt ist zuzulassen, wenn keine andere Alternative dem Projektziel entspricht und dieses im überwiegenden öffentlichen Interesse steht.“ So formuliert die Vorschrift aber gerade nicht.

Was dem Naturschutzinteresse entgegengestellt wird, ist also nicht ein Projektziel und Projekt, sondern ein anderes öffentliches Interesse. Art. 6 (4) FFH-RL erkennt als Ausnahme an, dass es überwiegende öffentliche Interessen geben kann. Diese aber können sich durch unterschiedliche Projekte realisieren. Während die herrschende Meinung vom Projekt auf die öffentlichen Interessen hindenkt, muss nach dem Konzept des Art. 6 (4) FFH-RL umgekehrt vom öffentlichen Interesse zu dem vorgestellten Projekt oder anderen Projekten hin gedacht werden.

Vielleicht geht die h.M. unausgesprochen von einem subjektiven Recht der Projektträger auf Abweichungsge-

nehmigung aus. Ein solches ist im Planfeststellungsrecht jedoch nur als ein Recht auf fehlerfreie Ausübung des planerischen Ermessens anzuerkennen.⁴¹ Dies gilt auch für Art. 6 (4) FFH-RL, weil die Abweichungsprüfung in die Planfeststellung oder andere Genehmigungstatbestände eingebaut ist. Bedeutsam ist dabei aber, dass der Anspruch nur einen schwachen Inhalt hat. Denn konstruktiv gesehen stellt sich die Abweichungsprüfung nicht als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dar. Eine solche Verortung der Abweichungsprüfung wäre für andere Versionen der Alternativenprüfung angebracht, so etwa für die Alternativenprüfung in der UVP, in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und im Chemikalienrecht. Die FFH-RL etabliert dagegen ein repressives Verbot mit Dispensvorbehalt. Das gänzliche Verbot der Durchführung von beeinträchtigenden Projekten in einem Natura 2000-Gebiet ist ein gerechtfertigter Eingriff in die Rechte des Projektträgers. Nur durch Dispens kann hiervon abgewichen werden. Auf den Dispens besteht jedoch kein Anspruch. Er wird nur gewährt, wenn das Projekt im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Andere Projekte sind ebenso in Betracht zu ziehen und vorzugswürdig, wenn sie weniger schädlich sind.

All dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass es gemeinschaftsrechtswidrig wäre, die Elbvertiefung als Projekt zu setzen und nur interne Varianten zuzulassen, wie z. B. die Verlegung der Fahrrinnen.⁴² Stattdessen sind auch solche Lösungen zu prüfen, die nach herrschender Auffassung als andere Projekte gelten würden, nämlich eine Kooperation zwischen den betroffenen Häfen und einer umweltschonenden Logistik des Warentransports. Dementsprechend muss die Planfeststellungsbehörde prüfen, ob tiefgehende Schiffe – sofern sie überhaupt in relevantem Umfang zu erwarten sind⁴³ – vor Einfahrt in die Elbe erleichtert werden können, indem sie die für Transshipment vorgesehenen Container in verfügbaren Tiefwasserhäfen an

36) Vgl. oben zu I.

37) In der Sache handelt es sich im Grunde um ein Verhältnis gegenseitiger Bedingung: Reeder und Schiffsbauer drängen mit größeren Schiffen auf den Markt und setzen die Infrastruktur unter Ausbaudruck, andererseits fördern Häfen, die sich darauf einlassen, genau diesen Ausbau der Technik. Die Frage ist, ob die Gerichte den Mut haben, dem Ausbau der Schifffahrtstechnik, der immanent keine Grenzen zu haben scheint, externe Grenzen zum Schutz anderer Belange wie der Naturerhaltung zu setzen. Die Politik und Verwaltung jedenfalls scheint diesen Mut nicht aufzubringen. Schon kündigt sich an, dass auch 14,5 m nicht das Ende der Vertiefungspläne sein werden. Aus Anlass des Besuchs der Kanzlerin Merkel in China im Juli 2010 wurde berichtet: „Die Elbfahrinne müsse endlich vertieft werden, und zwar deutlich über die bisherige Planung hinaus, sagte der Chef der größten chinesischen Container-Linienreederei Cosco der deutschen Regierungschefin. Sobald dies umgesetzt sei, werde er entsprechend große Schiffe nach Hamburg schicken. Für den Fall, dass es bei der Anpassung der Fahrrinne nicht die von ihm erwarteten Fortschritte gebe, drohte der Schifffahrtsmanager hingegen unverhohlen mit Rückzug, ...“. Zugänglich unter <http://www.abendblatt.de/hamburg/article1572895/Chinesen-wollen-Elbeneoch-tiefer-als-bisher-geplant.html> (besucht am 24. 7. 2010).

38) BVerwGE 134, 166/185. Ständige Rechtsprechung seit BVerwG, Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 (A 20), BVerwGE 107, 1/14.

39) BVerwGE 128, 1/66.

40) Kerkmann, in: Kerkmann (Hg.) Naturschutzrecht in der Praxis, Berlin 2007, S. 417 ff.; Schumacher/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.) Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, Stuttgart 2003, § 34 Rdnr. 53f.

41) BVerwG, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93, BVerwGE 97, 143/149.

42) Gänzlich unzureichend und ein Verstoß gegen die FFH-RL ist es, wenn § 34 BNatSchG die Alternativenprüfung auf Alternativen an anderer Stelle beschränkt. Selbstverständlich müssen auch andere Modalitäten der Bedienung des öffentlichen Interesses in Betracht gezogen werden.

43) Vgl. oben zu I.

der Nordsee abladen und diejenigen Container, die aus anderen Häfen als dem Hamburger Hafen stammen und für Übersee vorgesehen sind, nicht schon auf dem Weg nach Hamburg, sondern erst auf der Rückfahrt aus dem Hamburger Hafen geladen werden.

Eine Kooperation in diesem Sinne würde sich übrigens in einen allgemeinen Trend der Hafenwirtschaft einfügen, der von den großen Gateway-Häfen wegführt und stattdessen Netzwerke von Transfer- und Verarbeitungszentren aufbaut, die regional und weltweit arbeitsteilig operieren und logistisch koordiniert werden. Dies mag folgendes Zitat illustrieren:

„Während die ‚Informatisierung von Transport und Logistik‘ die Rolle von Seehäfen verändert, und zwar vom Typus des einzelnen Zentrums der Aufspaltung großer in kleinere Lieferungen hin zur effizienten Verbindung integrierter logistischer Operationen (...), sollten Seehäfen diesen Wandel als Chance sehen. Die deutschen Seehäfen der Nordsee und insbesondere Hamburg sollten eine verbesserte Kooperation und Netzwerkbildung erwägen, sowohl als eine Lösung für Hafenauslastung wie auch als attraktives Feld für zukünftige Betätigungen. (...) Horizontale und vertikale Allianzen und Kooperationen, die unter maritimen Unternehmen gang und gäbe sind, sollten an den Schnittstellen und auf dem Land ausgebaut werden. Die Zukunftsvision besteht in der Schaffung eines dezentralen Netzwerks, das aus den beiden main ports Bremen und Hamburg besteht, korrespondierenden Häfen einschließlich des neuen tiefgängigen Containerhafens Wilhelmshaven sowie inländischen Terminals und Verteilungszentren, die durch Megaschiffe und Feederschiffe für den Transport zwischen den Häfen verbunden sind.“⁴⁴

Zusammenfassend gibt es Anhaltspunkte dafür, dass eine Kooperation der deutschen Nordseehäfen die erneute Elbevertiefung überflüssig machen oder in geringerem Umfang als geplant ausreichen lassen würde.⁴⁵ Ob dies wirklich so ist, kann hier nicht verlässlich beantwortet werden. Nach der oben erörterten Behauptungs- und Beweislast wäre es Sache des Betreibers (nicht aber der Planfeststellungsbehörde) darzulegen und zu beweisen, dass eine geeignete Kooperation nicht möglich ist.

e) Zum Begriff der Nullvariante

In Rechtsprechung und Literatur finden sich häufig Äußerungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Prüfung der Nullvariante. Sie sind nicht immer verständnisfördernd, weil der Ausdruck in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet wird, die je unterschiedlich behandelt werden müssen. „Nullvariante“ bedeutet zunächst allgemein eine Situation, in der das Projekt als unzulässig ausscheidet. Dies kann aus drei Gründen der Fall sein: erstens, weil das für das Projekt streitende Interesse das Umweltschutzinteresse nicht überwiegt; zweitens, weil das Projekt zur Befriedigung des öffentlichen Interesses nicht notwendig ist; und drittens, weil es Alternativen zu dem Projekt gibt, die weniger schädlich sind. Die Nullvariante aus den beiden erstgenannten Gründen ist unstrittig naturschutzrechtlich vorgesehen.⁴⁶ Streitig ist sie lediglich im drittgenannten Zusammenhang: Meint man, dass nur interne Varianten des Projekts zu prüfen sind, so lehnt man konsequenterweise die Prüfung der Nullvariante ab;⁴⁷ hält man dagegen die Prüfung anderer Projekte für geboten, impliziert dies, dass bei Vorziehen eines anderen Projekts das geplante Projekt ausscheidet und somit auf die Nullvariante zurückfällt.⁴⁸ Angesichts dieser unterschiedlichen Verwendungszusammenhänge empfiehlt es sich, auf den Ausdruck ganz zu verzichten und stattdessen davon zu sprechen, dass ein Projekt als Ganzes unzulässig sein kann, weil es (a) nicht im überwiegenden öffentlichen Interesse steht, (b) nicht notwendig ist oder (c) – wenn man der hier vertretenen Meinung folgt – nicht alternativlos ist.

f) Planungsstufen

Gegen die hier vertretene Konzeption, das Alternativenspektrum vom jeweils gegebenen öffentlichen Interesse, nicht aber von dem vom Betreiber gesetzten Projektziel abzuleiten, ließe sich einwenden, dass erweiterte Alternativen besser auf einer höheren Planungsebene erwogen und entschieden werden. Dem ist im Grundsatz zuzustimmen. Aber für die Hafenplanung gibt es keine höhere Planungsstufe. Zwar äußert sich der Bundesverkehrswegeplan über den Ausbau der Bundeswasserstraßen⁴⁹, er stößt aber nicht zu der dem Ausbau vorgelagerten Problematik vor, welche Funktion die Häfen haben sollen, die den Ausbau der Wasserstraßen für sich fordern. Wäre dies anders, könnte an eine Abschichtungswirkung der höherstufigen Planung gedacht werden. Allerdings müsste dann auf der höheren Stufe eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erstellt und ggf. eine Abweichungsprüfung vorgenommen werden, denn der Bundesverkehrswegeplan wäre dann ein „Plan“ im Sinne der FFH-RL.⁵⁰

Solange es jedoch an einem übergreifenden Plan des Ausbaus und der Funktionen der Häfen mangelt, bleibt nichts anderes übrig, als die erweiterten Alternativen auf der Stufe der Projektzulassung mitzuprüfen.

g) Grenzüberschreitende Alternativen

Für die hier propagierte Alternative einer Hafenkooperation wäre eine Einbeziehung auch der Häfen Rotterdam und Antwerpen, damit also des ganzen sog. Nordsee von Seehäfen, förderlich. Fraglich ist, ob eine solche grenzüberschreitende Alternativendimension von der FFH-RL gefordert wird. Die Frage ist von grundsätzlicher Bedeutung auch etwa für Straßenbau, denn dort kommt in Betracht, dass eine grenznahe Autobahn zur Schonung eines Natura 2000-Gebietes jenseits der Grenze gebaut werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass Natura 2000 ein grenzüberschreitendes Netzwerk darstellt, liegt es nahe, auch von den dieses beeinträchtigenden Varianten eine grenzüberschreitende Orientierung zu verlangen. Immerhin spricht Art. 6 (4) FFH-RL allgemein von Alternativlösungen, nicht von deutschen Alternativlösungen. Dem steht die im Hafenausbau noch traditionell verankerte Politik entgegen, dass jeder einzelne Mitgliedstaat seine eigene Infrastruktur möglichst maximiert, um den Nachbarstaat auszukonkurrieren. Aus FFH-Sicht könnte man sagen, dass diese Politik jedenfalls dann nicht mehr akzeptabel ist, wenn die Anlagen Natura 2000-Gebiete schädigen. Letztlich muss die Frage hier jedoch nicht entschieden werden, weil es im Projekt Elbevertiefung bereits ausreichen würde, wenn wenigstens die deutschen Nordseehäfen kooperierten.

44) Hesse, Global Chain, Local Pain: Regional Implications of Global Distribution Networks in the German North Range, in: Growth and Change, Vol. 37 No. 4 (December 2006), S. 570–596/590. Meine Übersetzung, GW.

45) Zu Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Kooperation s. Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, Analyse der Kooperationsmöglichkeiten der deutschen Häfen, unveröff. Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2005, S. 11 ff.

46) So zur Abwägung im allgemeinen Planfeststellungsrecht BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11.02, BVerwGE 120, 1/4.

47) So BVerwGE 128, 1/66.

48) Zu dem Streit s. oben unter d). Hier unter e) geht es lediglich um eine terminologische Klärung.

49) Bundesverkehrswegeplan 2003, Abschnitt 7.4. Zugänglich unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_15944/Bundesverkehrswegeplan-2003-Beschluss-der-Bundesregierung-vom-02.-Juli-2003.pdf (Besucht 24.7.2010).

50) So auch Czybulka/Baumgarten, Das Netz Natura 2000 und seine Auswirkungen auf die Bundesverkehrswegeplanung und andere Infrastrukturplanungen, in: Czybulka (Hg.) Wege zu einem wirksamen Naturschutz: Erhaltung der Biodiversität als Querschnittsaufgabe, Baden-Baden 2005, S. 143 ff. (144 f.).