



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Von der Europäischen Union kofinanziert
Transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN-V)

Donauausbau Straubing-Vilshofen

Variantenunabhängige Untersuchungen zum Ausbau der Donau
zwischen Straubing und Vilshofen – 2007-DE-18050-S

Abschlussberichte – B.I. Bericht zum Ist-Zustand

**Anlage I.9 Gutachterliche Kurzstellungnahme zu den
rechtlichen Rahmenbedingungen der
Bestimmung von Planungsziel, Planrecht-
fertigung und Alternativen beim Ausbau
der Donau zwischen Straubing und Vilshofen
(RA Prof. Dr. Hösch)**

Hinweise:

1. Die Durchführung der Untersuchungen und die Erstellung der Berichte wurden von der EU finanziell unterstützt.
2. Die Ausführungen in den Berichten und deren Anlagen binden nur die jeweiligen Verfasser, nicht aber die Europäische Kommission, die auch nicht für die weitere Nutzung der darin enthaltenen Informationen haftet.

Gutachterliche Kurzstellungnahme
zu den rechtlichen Rahmenbedingungen
der Bestimmung von
Planungsziel, Planrechtfertigung und Alternativen
beim Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen

vom 28. März 2012 in der Fassung vom
21. August 2012

erstellt von
Rechtsanwalt Prof. Dr. Ulrich Hösch
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Inhaltsverzeichnis

0. Vorbemerkung.....	3
1. Bestimmung des Planungsziels.....	3
1.1 Das Vorhaben	4
1.2 Der Vorhabenträger.....	4
1.3 Planungsziel.....	4
1.4 Planungsziel Hochwasserschutz	6
1.5 Planungsziel Donauausbau.....	7
1.5.1 Gleichwertiger Anschluss	8
1.5.2 Nachfragegerechter Ausbau.....	10
1.6 Das Planungsziel influenzierende planerische Entscheidungen	12
1.6.1 LEP Bayern 2006	12
(1) Verkehrsgerechter Ausbau	12
(2) Vertragsgerechter Ausbau	13
1.6.2 Bundesverkehrswegeplan 2003	17
1.6.3 Entscheidung Nr. 884/2004/EG vom 29. April 2004/Bericht der van-Miert-Kommission vom 27. Juni 2003.....	19
1.6.4 Ökologische und weitere Zielsetzung	21
2. Planrechtfertigung	21
2.1 Vernünftigerweise geboten sein	22
2.2 Gesetzliche Planrechtfertigung.....	24
2.2.1 Rechtfertigung durch § 14e Abs. 1 WaStrG i.V.m. Anlage 2 Nr. 4	24
2.2.2 Bundesverkehrswegeplan 2003	25
2.2.3 Zusammenfassung.....	27
2.3 Finanzielle Realisierbarkeit.....	28
3. Verfahrensstand.....	29
3.1 Landesplanerische Beurteilung der Regierung von Niederbayern vom 8. März 2006 30	
3.1.1 Ausbaufall D2.....	30
3.1.2 Ausbaufall C.....	30
3.1.3 Ausbaufall C _{2,80}	31
3.1.4 Ausbaufall A.....	31
3.1.5 Ergebnis der Landesplanerischen Beurteilung	32
3.2 Aktuelle Untersuchungen der Auswirkungen der Ausbaufälle A und C _{2,80} (EU-Studien)	33
4. Herleitung und Bestimmung von Alternativen	33
4.1 Alternative nach Fachplanungsrecht	33
4.2 Alternative nach Natura 2000-Recht	36
4.3 Alternative nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG	40
5. Zusammenfassung/Ergebnis.....	41
5.1 Planungsziel.....	41
5.2 Alternativen	42
5.3 Planrechtfertigung	44

0. Vorbemerkung

Mit E-Mail vom 12. März 2012 hat die ArGe Donauplan, vertreten durch das Büro für Naturschutz-, Gewässer- und Fischereifragen gebeten, im Zusammenhang mit der Bearbeitung der EU-Studie im Hinblick auf die Vorbereitung von Abweichungsprüfungen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG Stellung zu nehmen. In der von der ArGe Donauplan (mit-) zu erstellenden EU-Studie werden zwei Ausbaufälle der Donau als Wasserstraße betrachtet. Die Ausbaufälle A und C_{2,80} wurden u.a. in der Landesplanerischen Beurteilung vom 8. März 2006 untersucht. Ihre Auswirkungen auf Schifffahrt und Umweltgüter sind Gegenstand der EU-Studie. Die EU-Studie erörtert allerdings nicht das mit dem Wasserstraßenausbau verfolgte Planungsziel, sondern untersucht die Auswirkungen von baulichen Maßnahmen auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG, insbesondere auf die Erhaltungsziele des Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Beide Ausbaufälle führen zu erheblichen Beeinträchtigungen von mit (prioritären) Lebensraumtypen bestandenen maßgeblichen Bestandteilen von Natura 2000-Gebieten. Die Feststellung der erheblichen Beeinträchtigung von geschützten Natura 2000 Erhaltungszielen erfordert eine Abweichungsprüfung. Diese umfasst eine Alternativenprüfung, § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG. Maßgeblich für die Bestimmung von Alternativen ist aber das mit dem jeweiligen Vorhaben verfolgte Planungsziel. Entsprechend untersucht die Kurzstellungnahme den für die Bestimmung von Planungszielen maßgeblichen Rahmen und die hieraus abzuleitenden Erforschungen für die im Planfeststellungsverfahren besonders bedeutsamen Prüfungsstationen „Planrechtfertigung“ und „Alternativprüfung“.

1. Bestimmung des Planungsziels

Maßgeblich für die Bestimmung, ob für ein Vorhaben die notwendige Planrechtfertigung besteht und in welchem Umfang im Rahmen der Abwägung Alternativen auf ihre Vorzugswürdigkeit zu untersuchen sind, sind die mit dem Vorhaben verfolgten Planungsziele. Das angestrebte Planfeststellungsverfahren „Donauausbau“ verknüpft darüber hinaus zwei selbständige Materien – den Ausbau einer Bundeswasserstraße und den Hochwasserschutz – zu einem (gemeinsamen) Vorhaben. Sowohl der Ausbau der Bundeswasserstraße, als auch der wasserwirtschaftliche Gewässerausbau zur Herstellung des erforderlichen Hochwasserschutzes sind planfeststellungspflichtig, § 14 WaStrG, § 67 Abs. 2 Satz 2, § 68 Abs. 1 WHG, wobei es sich jeweils um ein an sich eigenständiges Vorhaben handelt.

1.1 Das Vorhaben

Inwieweit sich durch den Ausbau der Wasserstraße oder die Herstellung des Hochwasserschutzes notwendige Folgemaßnahmen für das jeweils andere Vorhaben nach § 75 VwVfG ergeben oder, da es sich um selbständige Vorhaben handelt, nach § 78 Abs. 1 VwVfG entsprechende Regelungen zu treffen sind, bedarf allerdings keiner Entscheidung. Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Bayern ist auf der Grundlage der Hochwasserschutzvereinbarung vom 25. September / 12. Oktober 1998 festgelegt worden, dass für beide Vorhaben ein gemeinsames Planfeststellungsverfahren nach Wasserstraßenrecht durchgeführt werden soll (§ 3 Abs. 2 Satz 2 der Hochwasserschutzvereinbarung). Die Hochwasserschutzvereinbarung regelt jedoch nur die verfahrensrechtliche Verknüpfung der beiden Vorhaben, nicht aber, welche Planungsziele mit den – im Übrigen jeweils selbstständigen – Vorhaben verfolgt werden sollen. Für die Durchführung eines konkreten Planfeststellungsverfahrens ist es erforderlich, festzulegen, welche wasserstraßenrechtlichen und welche wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen erreicht werden sollen.

1.2 Der Vorhabenträger

Das Planungsziel wird – soweit keine gesetzlich bindenden Vorgaben bestehen – durch den Vorhabenträger, also denjenigen, der nach der geltenden Kompetenzordnung für die Konkretisierung der Infrastrukturprojekte zuständig ist und darüber entscheidet, welches fachplanerische Ziel den Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Mittel rechtfertigt, formuliert. Vorhabenträger für den Ausbau der Bundeswasserstraße ist die Bundesrepublik Deutschland, für die Konkretisierung des Hochwasserschutzes der Freistaat Bayern. Soweit erforderlich, kann die Planfeststellungsbehörde das Planungsziel im Rahmen des ihr eingeräumten planerischen Ermessens noch konkretisieren.

1.3 Planungsziel

Die Bestimmung des/der Planungsziels/e obliegt grundsätzlich dem Vorhabenträger. Er hat im Hinblick auf die von ihm zu erfüllenden Aufgaben zu entscheiden, welche Anforderungen eine Infrastruktureinrichtung künftig bewältigen können soll. Ob diese Planungsziele in Anbetracht der mit ihnen verbundenen Auswirkungen angemessen sind, ist im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens insbesondere im Rahmen der Prüfungsstationen „Planrechtfertigung“ und „Abwägung“ einer rechtlichen

Kontrolle unterworfen. Es ist aber Sache des Vorhabenträgers zu entscheiden, welche Zielsetzungen er mit dem Vorhaben verfolgt und welche aus diesen Zielsetzungen abzuleitenden technischen Parameter etwa erforderlich sind, um seinen Zielsetzungen noch gerecht werden zu können.

In dieser Stellungnahme werden die mit dem Ausbau der Donau als Wasserstraße verfolgten Planungsziele betrachtet. Die Planungsziele des Hochwasserschutzes werden nur erwähnt (Nr. 1.4). Für den Hochwasserschutz ist - unter Beachtung der Vorgaben in den §§ 72 – 76 WHG und im Landesentwicklungsprogramm - das verfolgte Hochwasserschutzziel (HQ₁₀₀) maßgeblich.

Die vom Vorhabenträger verfolgten Planungsziele für einen Wasserstraßenausbau haben die Funktionsfähigkeit der Wasserstraße als Infrastruktureinrichtung, insbesondere ihre Fähigkeit, einen Verkehr unter Beachtung der quantitativen und qualitativen Anforderungen sowohl an die Nutzbarkeit wie auch an die Sicherheit und Leichtigkeit zum Gegenstand. Unter Nr. 1.5 wird auf der Grundlage der bestehenden Erkenntnisse ein Planungsziel für den Donauausbau definiert und erläutert. Dieses Planungsziel beruht auf den Erkenntnissen, die sich aus den vorhandenen Dokumenten entnehmen lassen und wie sie in der Landesplanerischen Beurteilung der Regierung von Niederbayern vom 8. März 2006 Niederschlag gefunden haben. Die im Anschluss an die Zielbestimmung unter Nr. 1.5 betrachteten Ausbaufälle A und C_{2,80} unterscheiden sich signifikant in ihrer verkehrlichen Wirksamkeit.

Dies wirft zwei Fragen auf, die außerhalb dieses Gutachtens vom Vorhabenträger in Vorbereitung eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden wären:

- (1) Unabhängig von der Frage der Planrechtfertigung (siehe unter Nr. 2.2.3) wäre zu prüfen, ob den beiden Ausbaufällen das gleiche Planungsziel zugrunde gelegt werden kann oder - dies gilt für den Ausbaufall A - das Planungsziel nicht entsprechend anzupassen wäre.
- (2) Aus dem Vorliegen einer Planrechtfertigung kann nicht geschlossen werden, dass sich die für ein Vorhaben streitenden Interessen in der konkreten Abwägung mit den ihm widerstrebenden Interessen automatisch durchsetzen. Daher ist - gerade auch für den Ausbaufall A - zu prüfen, ob die in diesen Fall zu erreichenden Verbesserungen für den Verkehr so gewichtig sind, dass sie die

mit diesem Ausbau verbundenen Beeinträchtigungen beispielsweise für Erhaltungsziele des Schutzgebietsnetzes Natura 2000, aber auch der in der EU-Studie nicht untersuchten, aber betroffenen Belange, wie des privaten Eigentums überwiegen.

1.4 Planungsziel Hochwasserschutz

Der Ausbau der Donau soll mit der Herstellung des erforderlichen Hochwasserschutzes verbunden werden. Die Gefahr von Hochwasser (§ 72 WHG) soll durch die Ausweisung von Vorranggebieten für den Hochwasserschutz gebannt werden (vgl. auch § 76 Abs. 2 WHG). Durch die Rückverlegung von Deichen sollen Überschwemmungsgebiete wiederhergestellt werden (§ 77 Satz 3 WHG).

- Begründung zu Nr. B V 3.3.1.2 (Z) LEP Bayern 2006 (S. 118/119) -

Der Schutz dicht besiedelter Gebiete und anderer bestehender hochwertiger Nutzungen ist am Maßstabe eines hundertjährigen Hochwassers (HQ₁₀₀) zu bemessen.

- Begründung zu Nr. B V 3.3 LEP Bayern 2006 (S. 117) -

Die nach dem Wasserhaushaltsgesetz erforderlichen baulichen Maßnahmen zum Hochwasserschutz sind in Teilen des Ausbauabschnittes Straubing/Vilshofen noch nicht umgesetzt. Sie sollen aufgrund der Hochwasserschutzvereinbarung von 1998 in einem gemeinsamen Planfeststellungsverfahren mit dem Wasserstraßenausbau bestimmt werden. Das jeweils konkret erforderliche Ausmaß der Schutzmaßnahme ist auch von der gewählten Ausbauvariante abhängig. Entsprechend erscheint es geboten, die Maßnahmen des Hochwasserschutzes nach dem konkreten Ausbau auszurichten und die für beide Vorhaben erforderlichen Kompensationsmaßnahmen zu bündeln.

Im Bestand besteht ein Schutz gegen ein 30jähriges Donau-Hochwasser.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 11 -

Der Schutz gegen ein 100jähriges Hochwasser kann sowohl im Ausbaufall A als auch im Ausbaufall C_{2,80} nach den Regeln der Technik und mit ausreichendem Freibord hergestellt werden. Die Hochwasserneutralität des Wasserstraßenausbaus kann nach Einschätzung der Landesplanerischen Beurteilung mit hoher Wahrscheinlichkeit mit den geplanten Deichrückverlegungen vollständig erreicht werden.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 67, 88 und 99 -

Der Hochwasserschutz ist kein Planungsziel, das auf der Grundlage des Wasserstraßengesetzes zu rechtfertigen wäre. Er dient nicht verkehrlichen Interessen, sondern dem Schutz der Einzelnen bzw. der Allgemeinheit vor den Auswirkungen eines Hochwassers.

1.5 Planungsziel Donauausbau

Im Hinblick auf die nationalen und internationalen Forderungen, die an den Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen gestellt werden, kann dem Ausbau folgendes Planungsziel zugrunde gelegt werden:

Ziel des Donauausbaus ist der gleichwertige Anschluss der Ausbaustrecke Straubing/Vilshofen an die oberhalb und unterhalb dieses Abschnitts liegenden Strecken der Donau und des Rhein-Main-Donau-Wasserstraßennetzes, um eine bedarfsgerechte und leistungsfähige Wasserstraße mit europäischer Verkehrsfunktion zur Befriedigung der verlässlich prognostizierten Verkehrsnachfrage zu erhalten.

Der Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen (Donau-km 2.321,7 – Schleuse Straubing - bis Donau-km 2.249,9) ist als **Lückenschluss** in der bestehenden Wasserstraße erforderlich. Die Ausbaustrecke ist Teil einer Wasserstraßenverbindung, die über den Rhein, den Main, den Rhein/Main-Donau-Kanal und eben die Donau, Rotterdam an der Nordsee mit Constanza am Schwarzen Meer verbindet. Der Ausbau der Main-Donau-Wasserstraße erfolgt auf der Grundlage der RMD-Verträge vom 1921. Der erweiterte Donauausbau zur Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse zwischen Regensburg und Vilshofen unter Einbeziehung der notwendigen Maßnahmen zur Binnenentwässerung und der Hochwasserfreilegung wurde 1966 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Bayern vereinbart. Der Bau der Staustufen Geisling und Straubing erfolgte auf der Grundlage eines gemeinsam aufgestellten Bauprogramms. Für den Abschnitt Straubing bis Vilshofen konnten sich die Bundesrepublik Deutschland und der Freistaat Bayern bislang noch nicht auf ein Bauprogramm einigen. In Deutschland ist die Bundeswasserstraße Donau bis auf den Abschnitt Straubing-Vilshofen so ausgebaut, dass sie von Großmotorgüterschiffen und Schubverbänden mit einer Abladetiefe von 2,50 m ganzjährig befahren werden kann.

Der Abschnitt Straubing – Vilshofen weist als letzter Abschnitt dieser Wasserstraßenverbindung in der Bundesrepublik demgegenüber im Bestand Einschränkungen auf. Einspurige Fahrzeuge erreichen bei Niedrigwasser (Regulierungsniedrigwasserstand RNW_{97}) nur eine mittlere Abladetiefe von 1,6 m. Nur an 160 Tagen (< 50%) im Jahr können Abladetiefen von 2,50 m, wie in den ausgebauten Streckenbereichen erzielt werden. Darüber hinaus lässt die vorhandene Breite der Fahrrinne in diesem Abschnitt einen Begegnungsverkehr an 46 Engstellen nicht zu. Diese Engstellen bewirken auch eine Häufung von Unfällen in diesem Abschnitt. Bei niedrigen Wasserständen kann sogar ein zeitweiliges Erliegen der Schifffahrt nicht ausgeschlossen werden. Die abstrakten Kriterien „gleichwertiger Anschluss“, „bedarfsgerechte“ und „leistungsfähige“ Wasserstraße bedürfen im Hinblick auf die zu erwartenden verkehrlichen Anforderungen einer Präzisierung auf der Grundlage der gegenwärtig erfolgenden und im Planungsfall zu erwartenden Nutzung der Wasserstraße durch bestimmte Verkehre und die daraus abzuleitende notwendige technische Spezifikation für die Herstellung der Wasserstraße.

Im Rahmen dieser Kurzstellungnahme werden die Ausbaufälle $C_{2,80}$ und A darauf untersucht, ob sie das vorgestellte Planungsziel erreichen können. Soweit es im Einzelfall angezeigt ist, werden auch andere in der Vergangenheit thematisierte Ausbaufälle einbezogen.

1.5.1 Gleichwertiger Anschluss

Gleichwertiger Ausbau bedeutet, dass die Nutzbarkeit der Wasserstraße in dem Abschnitt Straubing-Vilshofen für Wasserfahrzeuge der Nutzbarkeit der vorhergehenden und nachfolgenden Abschnitte des Main-Donau-Wasserstraßennetzes (mit einer ganzjährigen Abladetiefe von 2,50 m) entspricht. Für die Nutzer der Verkehrsinfrastruktur folgt daraus eine verlässlich nutzbare Infrastruktureinrichtung. Die an technischen bzw. Nutzbarkeitsparametern orientierte Definition der Gleichwertigkeit liegt auch dem Bericht der van-Miert-Kommission zugrunde. In der nachfolgenden Tabelle werden einzelne Werte der Bestandssituation, der Ausbaufälle A und $C_{2,80}$ sowie des Berichtes der van-Miert-Kommission dargestellt:

	Ist-Zustand	Ausbaufall A	Ausbaufall C 2,80	van-Miert-Bericht
Fahrrinntiefe (RNW ₉₇)	2,00 m	2,20 m	2,65 m	k. A.
Abladetiefe (abhängig vom Schiffstyp) bei RNW	1,60 m	1,70 bis 1,80 m	2,10 bis 2,30 m	2,50 m
Abladetiefe von 2,50 m (abhängig vom Schiffstyp) bei RNW	165 Tage	185 Tage	235 bis 290 Tage	360 Tage
Breite der Wasserstraße	Isarmündung: 40 m; sonst 70 m	Isarmündung: 40 m; sonst 70 m	staugestützter Bereich: 80 m; nicht staugestützter Bereich: 70 m; Isarmündung 60 m	80 m
uneingeschränkter Begegnungsverkehr möglich (GMS)	k. A.	63 % der Strecke	75 % der Strecke	k. A.
uneingeschränkter Begegnungsverkehr möglich (2er-SV(1))	k. A.	60 % der Strecke	73 % der Strecke	k. A.

- Angaben nach der Landesplanerischen Beurteilung vom 8. März 2006, S. 10, 50, 74/75 -

Ausgehend von den Werten des Berichtes der van-Miert-Kommission zeigt sich, dass sowohl im Ausbaufall A als auch im Ausbaufall C_{2,80} die erreichbaren Parameter-Werte unter den Werten der Wasserstraßenabschnitte vor und nach dem Abschnitt Straubing-Vilshofen liegen. Lediglich mit dem in der Landesplanerischen Beurteilung ebenfalls untersuchten Ausbaufall D2 könnten vergleichbare Werte erreicht werden (Fahrrinntiefe 3,0 m; Abladetiefe 2,5 bis 2,7 m; Verfügbarkeit der Abladetiefe an 340 bis 365 Tagen; Fahrrinnenbreite 80 m [Isarmündung 60 m]; Begegnung eines Zweier-SV (1) 89 %).

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 24 -

Auf der Grundlage dieser Parameter würde der Ausbaufall D2 den gleichwertigen Anschluss grundsätzlich herstellen. Demgegenüber stellen die beiden zu untersuchenden Ausbaufälle A und C_{2,80} den gleichwertigen Anschluss (das Ausbauziel) nicht her.

Bei Umsetzung des Ausbaufalls A würde die angestrebte Abladetiefe von 2,50 m an 185 Tagen zur Verfügung stehen. Gegenüber dem Ist-Zustand mit 165 Tagen würde das lediglich eine geringfügige Verbesserung bedeuten. Die Werte für den Begegnungsverkehr zeigen, dass der Ausbaufall A auf 40 % der Strecke nur einen eingeschränkten Begegnungsverkehr zulässt, was angesichts der Länge von 70 km weiterhin eine starke Beschränkung der Eignung der Wasserstraße für den Verkehr bedeutet.

Im Ausbaufall C_{2,80} würde die Abladetiefe von 2,50 m an 235 bis 290 Tagen zur Verfügung stehen. Einschränkungen für den Begegnungsverkehr würden auf bis zu 27% der Ausbaustrecke verbleiben.

1.5.2 Nachfragegerechter Ausbau

Im Hinblick auf die mit dem Ausbau verbundenen Auswirkungen kann bereits auf der Ebene der Bestimmung des Planungsziels die Frage, welcher Verkehrsbedarf in den jeweiligen Ausbaufällen (engpassfrei, C_{2,80}, A) zu befriedigen ist, Bedeutung haben. Die jeweilige Verkehrsnachfrage kann im Hinblick auf die Wertung, ob das angestrebte Planungsziel allein durch technische Parameter zu bestimmen sein soll oder als eine qualitative – die technischen Parameter begründende – Verkehrsnachfrage Eingang in das Planungsziel finden. Eine solche (qualitative) Erläuterung der technischen Parameter ändert nichts daran, dass der Vorhabenträger, insbesondere bei Maßnahmen der Daseinsvorsorge, zu denen auch Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Wasserstraßenbaus gehören, bei der Wahl seines Planungsziels grundsätzlich frei ist. Unbeschadet der Frage, ob die jeweilige Maßnahme einer rechtlichen Kontrolle im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Auswirkungen standhalten wird, steht es dem Vorhabenträger jedenfalls frei, dauerhaft eine verkehrliche Lösung auch unter Inkaufnahme von wirtschaftlichen Nachteilen, anzustreben. Im gleichen Maße lassen sich gegebenenfalls aber auch Gestaltungsspielräume dahingehend ermitteln, in welchem Umfang Abstriche von einem Planungsziel möglicherweise zumutbar sein können. Das Planungsziel „gleichwertiger Anschluss“ des Abschnitts Straubing-Vilshofen erfährt aber dann eine Aufwertung, wenn die zu erwartende Nachfrage nach der Nutzung der Wasserstraße gerade die qualitative Verbesserung erforderlich macht, die sich in den technischen Parametern niederschlägt.

In der Stellungnahme der Planco Consulting GmbH vom 4. September 2009 zur Studie Donau-Ausbau Straubing – Vilshofen für das Wasser- und Schifffahrtsamt Regensburg wird mitgeteilt, dass im Jahr 2004 auf dem Donau-Abschnitt Straubing – Vilshofen ein Gesamtfrachtaufkommen von gut 7,9 Mio. t/a abgewickelt worden ist (Planco 2009, S. 5). Auf der Grundlage der für den Bundesverkehrswegeplan erstellten Verflechtungsprognose 2025 von Intraplan und BVU wird für den Donau-Abschnitt Straubing – Vilshofen für das Jahr 2025 (ohne Ausbau) eine Transportmenge von 10,4 Mio. t/a und damit eine Steigerung um knapp 50 % vorhergesagt (Planco 2009, S. 9). Während im Jahr 2004 9.652 Schiffsbewegungen auf den Gütertransport entfallen, sind in 2025 12.833 Schiffsbewegungen in diesem Segment zu erwarten. Diese verteilen sich folgendermaßen auf die eingesetzten Wasserfahrzeuge (Planco September 2009, Tabellen 3 und 7).

	2004		2025		Steigerung
Schubleichter bis 1.500 TT	3.274	33,9 %	3.513	27,4 %	+ 7,3 %
Motorschiffe					
zwischen 1.001 und 1.500 TT	1.918	19,9 %	2.464	19,2 %	+ 28,47 %
zwischen 1.501 bis 2.000 TT	2.465	25,5 %	2.810	21,9 %	+ 13,99 %
zwischen 2.001 und 2.500 TT	528	5,5 %	1.272	9,9 %	+ 140,91 %
zwischen 2.501 und 3.000 TT	210	2,2 %	1.211	9,4 %	+ 476,66 %

Die Prognose zeigt, dass sowohl numerisch als auch relativ die Anzahl der größeren Schiffe (> 2000 TT) deutlich und überproportional steigt und damit die Anforderungen an einen gleichwertigen Anschluss bestehenden Ausbau bestimmen. In der Landesplanerischen Beurteilung wurde für den – im Wesentlichen als auch „engpassfrei“ zu bezeichnenden Donauausbau – Ausbaufall D2 festgestellt, dass eine Transportleistung von 43,7 Mio. Tonnen pro Jahr ermöglicht wird. Gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass die für das Jahr 2015 prognostizierte Nachfrage für den Gütertransport auf der Donau bei 14,7 Mio. Tonnen liegt und damit deutlich hinter der technisch möglichen Kapazität zurückbleiben würde.

- vgl. Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, Seite 24/25 -

Für den Ausbaufall C_{2,80} hat die Landesplanerische Beurteilung eine mögliche Transportleistung von durchschnittlich 18,9 Mio. t/a ermittelt. Diese Transportleistung übersteigt die nach der Landesplanerischen Beurteilung für das Jahr 2015 im Fall der Realisierung des Ausbaufalles C_{2,80} anzusetzende Nachfrage von 13 bis 14,7 Mio. t/a. Für die Realisierung des Ausbaufalles A geht die Landesplanerische Beurteilung von einer durchschnittlichen Transportleistung von 10,1 Mio. t/a aus.

Diese technische Kapazität wäre nach den Feststellungen der Landesplanerischen Beurteilung bereits nicht ausreichend, um die prognostizierte Nachfrage von 11,3 Mio. t/a für den Ausbaufall A zu befriedigen. Erst Recht würde sie hinter der Nachfrage im Fall einer durchgehend ausgebauten und leistungsfähigen Wasserstraße Donau zurückbleiben (14,7 Mio. t/a).

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 51, 77 -

Die Bewertung der aus dem gleichwertigen Anschluss folgenden technischen Parameter zeigt, dass jedenfalls eine verkehrliche Nachfrage nach Nutzung der Wasserstraße im Fall einer technischen Gleichwertigkeit deutlich hinter der damit ermöglichten Kapazität zurückbleibt. Damit wird allerdings keine Aussage darüber getroffen, ob im Hinblick auf die Nachhaltigkeit des Planungsziels nicht zu einem späteren Zeitpunkt eine deutlich größere Nachfrage vorhanden sein könnte, die - ungeachtet der Frage der Vorratsplanung - Anlass geben könnte, das Planungsziel entsprechend an der Engpassfreiheit zu orientieren.

1.6 Das Planungsziel influenzierende planerische Entscheidungen

Der Verkehrsbedarf und die Verkehrsfunktion der Donau sind Gegenstand europäischer und nationaler Planungen, die im Hinblick auf die Qualität der Gleichwertigkeit und die Bedarfsgerechtigkeit weitere Spezifikationen enthalten.

1.6.1 LEP Bayern 2006

Nach Nr. B V 1.7 (Z) LEP Bayern 2006 soll die Donau im Rahmen der Gesamtkonzeption der Main-Donau-Wasserstraße verkehrsgerecht, naturschonend und vertragsgemäß ausgebaut werden.

(1) Verkehrsgerechter Ausbau

Verkehrsgerechter Ausbau bedeutet, dass die Binnenwasserstraße auch in Niedrigwasserperioden einen zuverlässigen Transport gewährleisten kann.

- Begründung zu B V 1.7 LEP Bayern 2006 (S. 179) -

Das Merkmal knüpft an den gleichwertigen Anschluss an. Es beschreibt die durchgängige gleichmäßige Nutzbarkeit der Wasserstraße. Die gleichmäßige Nutzbarkeit der Wasserstraße erhöht die Verlässlichkeit dieses Transportweges. Sie ist damit Voraussetzung dafür, Gütertransporte auf geeignete Binnenschiffe zu verlagern.

(2) Vertragsgerechter Ausbau

Grundlage des vertragsgerechten Ausbaus der Main-Donau-Wasserstraße sind die zwischen der Bundesrepublik Deutschland (bzw. dem Deutschen Reich) und dem Freistaat Bayern unter anderen bestehenden vertraglichen Bindungen:

- Main-Donau-Staatsvertrag vom 13. Juni 1921,
- Ergänzungsvertrag vom 17. August 1925,
- Zwischenvertrag vom 9. September 1949,
- Duisburger Vertrag vom 16. September 1966,
- Donaukanalisierungs-Vertrag vom 11. August, 21. und 27. Juli 1976,
- Anpassungsvertrag vom 21. Juli 1994.

Diesen Verträgen lassen sich qualitative Anforderungen an den Ausbau der Wasserstraße entnehmen.

- Begründung zu B V 1.7 LEP Bayern 2006 (S. 179) -

Während in den Main-Donau-Verträgen vor 1966 als technische Lösung für den Ausbau der Donau von Regensburg bis Vilshofen die Niedrigwasserregelung festgelegt wurde (zweite Ergänzung vom 17. August 1925) sprechen die Verträge seit der im Duisburger Vertrag vom 16. September 1966 getroffenen und nachfolgend bestätigten Regelung von einer Kanalisierung. Unter Bezugnahme auf die DIN 4054 „Begriffe im Verkehrswasserbau“ liegt der Unterschied darin, dass eine Wasserregelung zur Verbesserung der Wasserstands- und Strömungsverhältnisse durch allein flussbauliche Maßnahmen ohne die Anlage von Stauanlagen beiträgt (Nr. 2.2.1), während die als Stauregelung bezeichnete Kanalisierung der Verbesserung der Wasserstandsverhältnisse durch den Einbau von Staustufen dient (vgl. Nr. 2.2.6). Hieraus folgt zumindest, dass die Vertragsschließenden nach damaligem Sprachgebrauch davon ausgegangen sind, dass der erforderliche Ausbau der Wasserstraße nicht mehr allein mit wasserregelnden Maßnahmen möglich ist, sondern eine Kanalisierung erforderlich macht.

Das Bundesverkehrsministerium hat mit Schreiben vom 21. Juni 1979 (i.V.m. dem Erlass vom 28. September 1979) gegenüber der Obersten Baubehörde des Freistaates Bayern und der RMD AG neue Grundsätze für den Ausbau der Donau von Regensburg bis Vilshofen eingeführt. So wurde eine Mindestfahrrentiefe bei beweglicher und fester Sohle von 2,80 m unter dem Regulierungsniedrigwasserstand der Donau-Kommission bestimmt. Aus den in den Jahren 1995 und 1996 erfolgten Abstimmungen zwischen der Bayerischen Staatsregierung und dem Bundesverkehrsministerium lässt sich entnehmen, dass bei einem Ausbau eine Abladetiefe von 2,50 m erreicht werden soll.

Dies entspricht auch den in der Begründung zum Ziel B V 1.7 LEP Bayern 2006 wiedergegebenen technischen Daten. Während für den Main von einer Abladetiefe von 2,70 m ausgegangen wird, ergibt sich aufgrund der in Bezug genommenen TEN-Leitlinien und dem van-Miert-Bericht für den Donau-Abschnitt Straubing – Vilshofen eine Abladetiefe von 2,50 m.

Diese „technischen“ Parameter beschreiben und präzisieren den gleichwertigen Anschluss. Im Hinblick auf die Bestimmung des Planungszieles kann aus diesen Werten nur etwas abgeleitet werden, wenn sie ein bestimmtes Planungsziel präzisieren. Der technische Wert an sich stellt aber nicht das Planungsziel dar, sondern beschreibt einen Standard, der eine bestimmte Nutzbarkeit ermöglicht. Technische Parameter sind im Hinblick auf die erstrebte Funktion eines Vorhabens von Bedeutung, weil sie konkretisieren, was getan werden muss, um das Ziel zu erreichen. Sie bilden das Mittel zur Zielerreichung.

Die angeführten technischen Parameter und ihre Begründungen zeigen aber, dass bereits im Hinblick auf die Qualifikation der Wasserstraße und ihre Ausstattung entsprechende Überlegungen stattgefunden haben. Die Parameter (regelmäßig verfügbare Abladetiefe von 2,50 m, restriktionsfreier Begegnungsverkehr, möglichst einheitliche Breite von 80 m) sind geeignet, die Begriffe „gleichwertiger Anschluss“, „Bedarfsgerechtigkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ zu konkretisieren.

(3) Technische Kapazität und Nachfrage

Nachfolgend wird für die Bestimmung der Verkehrsnachfrage auf die der Landesplanerischen Beurteilung zugrundeliegenden und dort wieder gegebenen Verkehrsgutachten abgestellt. Es handelt sich um die Gutachten der früheren Versuchsanstalt für Binnenschifffahrt (VBD; heute: Entwicklungszentrum für Schifffahrtstechnik und Transportsysteme e.V.) für die technische Kapazität der verschiedenen Aus-

baufälle sowie die Ausbau-Evaluierung der bayerischen Donau durch das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, das entsprechend der Ausbaufälle sowie für den Fall der Engpassfreiheit die verkehrliche Nachfrage für das Jahr 2015 bestimmt hat. Aktuellere Gutachten sind gegenwärtig nicht verfügbar, werden aber für das Planfeststellungsverfahren erstellt. Diese bei der Planco Consulting GmbH, Essen, in Auftrag gegebenen Gutachten werden voraussichtlich zeitgleich mit der Fertigstellung der EU-Studie vorliegen. Die in dieser Stellungnahme getroffenen Aussagen können dann auf der Grundlage der Erkenntnisse der aktuellen Prognose-Gutachten konkretisiert werden.

(3.1) Ausbaufall C_{2,80}

Für den Ausbaufall C_{2,80} wird von einer möglichen Transportleistung (technische Kapazität) von durchschnittlich 18,9 Mio. t/a ausgegangen.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 51 -

Diese technische Kapazität des Verkehrsweges ist ausreichend, um die prognostizierte Nachfrage von 13 bis 14,7 Mio. t/a zu befriedigen. Entsprechend handelt es sich um einen bedarfsgerechten Ausbau, da die prognostizierte Leistungsfähigkeit und die erwartete Nachfrage nahe beieinander liegen. Der Ausbaufall C_{2,80} erfüllt damit das Ziel des verkehrsgerechten Ausbaus in noch zufriedenstellender Weise.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 51 -

(3.2) Ausbaufall A

Der Ausbaufall A ermöglicht eine jährliche durchschnittliche Transportleistung von 10,1 Mio. t/a. Diese Transportleistung unterschreitet sowohl die für den Ausbaufall A prognostizierte Nachfrage von 11,3 Mio. t/a und bleibt darüber hinaus hinter der im Fall des Ausbaus nach C_{2,80} möglichen Nachfrage nach Transportleistungen von 13 bis 14,7 Mio. t/a zurück. Entsprechend stellt der Ausbaufall A keinen bedarfs- bzw. verkehrsgerechten Ausbau dar. Es wird eine erhebliche Nachfrage nach Transportleistungen aus Kapazitätsgründen abgewiesen. Die prognostizierte Leistungsfähigkeit bleibt sowohl in der durch die Variante A selbst generierbaren, als auch – und hier sehr deutlich – hinter der unter „engpassfreien“ Ausbaubedingungen bestehenden Nachfrage zurück. Der Ausbaufall A ist nicht geeignet, während Niedrigwasserperioden zuverlässige Verkehrsverhältnisse zu gewährleisten. Eine spürbare Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ist mit diesem

Ausbaufall ebenfalls nicht verbunden. Der Ausbaufall A würde daher das zentrale Ziel der Landesplanung - einen bedarfsgerechten Ausbau der Donau - nicht erreichen.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 77 -

(3.3) Zusammenfassung

Der Vergleich der Ausbaufälle A und C_{2,80} im Rahmen der Landesplanerischen Beurteilung belegt, dass das Planungsziel maßgeblich durch die Merkmale „bedarfsgerecht“ und „leistungsfähig“ konkretisiert wird. Ziel ist nicht ein „Ausbau an sich“, sondern ein Ausbau, der den gestellten qualitativen Anforderungen an die Wasserstraße Donau als Verkehrsweg gerecht wird. Solche Anforderungen können - wie bei allen Infrastrukturvorhaben - durch die zu erwartende Verkehrsnachfrage bestimmt werden.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 9. Juli 2009 - 4 C 12.07 -, Juris RdNr. 16
(Ausbau Verkehrsflughafen Münster/Osnabrück) -

Dabei zeigen sowohl die Erkenntnisse der Landesplanerischen Beurteilung wie auch der Vergleich der mit den Ausbaufällen verbundenen Parametern, dass der Ausbaufall A die entsprechend konkretisierten Ziele weitgehend verfehlt. Auch der Ausbaufall C_{2,80} erreicht die Ziele nicht vollständig. Jedoch ist es denkbar, dass das Zurückbleiben des Ausbaufalles C_{2,80} hinter dem Ausbaufall D2 noch als hinnehmbarer Abstrich von dem Ausbauziel akzeptiert werden könnte.

(4) Naturschonender Ausbau

Soweit Nr. B V 1.7 (Z) LEP Bayern 2006 neben dem verkehrsgerechten und vertragsgemäßen auch den naturschonenden Ausbau fordert, steht dieses Merkmal nicht auf der gleichen Stufe wie verkehrsgerecht und vertragsgemäß. Während diese Merkmale das Planungsziel beschreiben, meint naturschonend, dass die Umsetzung des Planungsziels in einer Weise erfolgen soll, die Beeinträchtigungen des Schutzgutes Natur und Landschaft möglichst vermeidet. Diese Vermeidung führt aber nicht dazu, dass zwischen verschiedenen Planungszielen und daraus abzuleitenden Ausbaufällen das naturschonendste Planungsziel automatisch unter dem Gesichtspunkt der Raumverträglichkeit Vorrang hätte, sondern dass das verfolgte Planungsziel im Hinblick auf die zu seiner Erreichung erforderlichen baulichen Maßnahmen so auszuführen ist, dass die mit diesen Maßnahmen verbundenen Auswir-

kungen naturschonend sind, also dem Vermeidungsgebot - soweit möglich - Rechnung tragen. Entsprechend kann der Inhalt dieser Anforderung (naturschonender Ausbau) erst nach Bestimmung der Anforderungen „vertragsgemäßer“ und insbesondere „verkehrsgerechter“ Ausbau ermittelt werden.

(5) LEP-Entwurf 2012

Eine Änderung an diesen landesplanerischen Vorgaben ergibt sich auch nicht aus dem Entwurf des Landesentwicklungsprogramms vom 22. Mai 2012. Nach Nr. 4.6 „leistungsfähige Main-Donau-Wasserstraße“ ist die Donau im Rahmen der gesamten Konzeption der Main-Donau-Wasserstraße zwischen Straubing und Vilshofen verkehrsgerecht, naturschonend und vertragsgemäß auszubauen. In der Begründung heißt es, dass die volle Leistungsfähigkeit der Wasserstraße nur genutzt werden kann, wenn der weitere Ausbau erfolgt. Der verkehrsgerechte Ausbau beinhaltet danach auch die Gewährleistung eines möglichst zuverlässigen Transports auch während Niedrigwasserperioden (Seite 50). Die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Bayern bestehenden vertraglichen Bedingungen werden ausdrücklich in Bezug genommen und festgestellt, dass sich hieraus ebenso wie aus der TEN-Entscheidung der EU qualitative Anforderungen für den Ausbau ergeben (Seite 51).

1.6.2 Bundesverkehrswegeplan 2003

(1) Vorgaben

Der Bundesverkehrswegeplan 2003 nennt den Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen durch flussregelnde Maßnahmen gemäß Variante A als Projekt des vordringlichen Bedarfs. Diese Regelung entspricht dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Juni 2002, in dem dieser einem Antrag der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90 / Die Grünen (BT-Drucks. 14/8589) entsprochen hat und die Bundesregierung aufforderte,

das Raumordnungsverfahren und weitere Planungen für den Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen einzuleiten und dabei ausschließlich die Ausbauvariante A zugrunde zu legen.

Sowohl die EntschlieÙung des Deutschen Bundestages wie auch die daraufhin erfolgte Aufnahme des Ausbaufalles in den Bundesverkehrswegeplan 2003 begründen keine inhaltliche Bindung für die Bestimmung des fachplanerischen Planungszieles.

- vgl. auch BVerwG, Urt. vom 3. März 2011 - 9 A 10.08 -,
Juris RdNr. 25 (Ausbau A3);
BVerwG, Urt. vom 19. Mai 1998 – 419.97 -, Juris RdNr. 41 -

(2) Wertung

Zwischen den Planfeststellungsverfahren und informellen Verfahren zur Erhöhung der Akzeptanz eines Vorhabens ist klar zu trennen. In solchen Verfahren getroffene Festlegungen führen anders als eine Linienbestimmung nicht zu bindenden Vorfestlegungen der Planfeststellungsbehörden. Der Beschluss des Bundestages enthält eine Aufforderung an die Bundesregierung, er ist aber als ein solcher Beschluss nicht geeignet, eine entsprechende Bindungswirkung für ein Fachplanungsverfahren, insbesondere die Planfeststellungsbehörde auszulösen. Solche Bindungswirkungen könnten etwa durch die Aufnahme eines Vorhabens und seine Spezifizierung in einem Bedarfsplan für Infrastrukturprojekte durch den Gesetzgeber vorgenommen werden. Der Gesetzgeber kann, wie das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Eisenbahnstrecke Stendal entschieden hat, die Entscheidung über ein Fachplanungsvorhaben sogar an sich ziehen. Eine solche Entscheidung hat dann aber in Gesetzesform zu ergehen. Der Bundestag muss in diesem Rahmen auch den kompletten Abwägungsvorgang übernehmen. Die Abwägung steuernde Vorgaben kann er gegenüber der Planfeststellungsbehörde auch nur in Form von gesetzlichen Regelungen treffen. Eine solche liegt hier nicht vor. Ob in Anbetracht der Regelung des Art. 39 GG der Beschluss darüber hinaus nach der 14. Legislaturperiode überhaupt noch Bindungen entfalten könnte, darf offen bleiben.

Das dieser Entscheidung nachfolgende Raumordnungsverfahren hat gezeigt, dass die Ausbauvariante A die in diesem Verfahren zugrundegelegten Planungsziele nicht erreicht, weil sie eine angemessene Befriedigung des zu erwartenden Verkehrs nicht ermöglicht, sondern Nachfrage abweisen muss. Für die rechtliche Beurteilung der Ausbauvariante ist nicht entscheidend, dass der Deutsche Bundestag als parlamentarischer Repräsentant des Deutschen Volkes eine EntschlieÙung gefasst hat, für eine bestimmte Variante ein Raumordnungsverfahren einzuleiten (was im Übrigen geschehen ist), sondern die Tatsache, dass sich aufgrund der Untersu-

chungen im Rahmen dieses Raumordnungsverfahrens herausgestellt hat, dass diese politisch favorisierte Variante tatsächlich nicht geeignet ist, die für einen Ausbau maßgeblichen fachplanerischen, das Planungsziel konkretisierenden Elemente der Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsfähigkeit zu erreichen. Damit kommt der entsprechenden Entschließung des Deutschen Bundestages keine steuernde Wirkung zu.

Auch die Regelung im Bundesverkehrswegeplan hat keine abschließende Bedeutung für die Bestimmung des Planungsziels. Der Bundesverkehrswegeplan ist kein Gesetz sondern ein Investitionsrahmenplan, der die Haushaltsmittel des Bundes für Infrastrukturprojekte ermittelt und zuordnet. Er besagt nur, dass für die dort genannten Projekte Haushaltsmittel eingeplant sind. Er ersetzt aber keine Entscheidung des Vorhabenträgers, welche Planungsziele er verfolgen will. Selbst wenn man unterstellen würde, dass dem Bundesverkehrswegeplan 2003 bereits ein Planungsziel zugrunde gelegt worden wäre, hätten die dem nachfolgenden fachlichen Erkenntnisse gezeigt, dass dieses Planungsziel gemessen an dem fachplanerischen Bedarf unzureichend bemessen ist. Hinzu kommt, dass der Bundesverkehrswegeplan in seiner Formulierung „flussregelnde Maßnahmen“ offensichtlich hinter der zwischen dem Freistaat Bayern und der Bundesrepublik Deutschland vereinbarten „Kanalisierung der Donau“ zurückbleibt. Insoweit ist auch auf die nachfolgend dargestellten unionsrechtlichen Komponenten des Donauausbaus hinzuweisen, die erkennbar auch von einem qualitativen Ausbau ausgehen, der mehr als nur flussregelnde Maßnahmen erfordert. Hieraus folgt, dass jedenfalls dem Bundesverkehrswegeplan keine sachliche das Planungsziel steuernde Funktion zukommt, sondern lediglich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu fragen sein könnte, ob eine ausreichende Finanzierung für ein solches Vorhaben besteht.

1.6.3 Entscheidung Nr. 884/2004/EG vom 29. April 2004/Bericht der van-Miert-Kommission vom 27. Juni 2003

Die Europäische Union sieht in der Beseitigung des Engpasses Straubing-Vilshofen eine wichtige Voraussetzung, um den europäischen Güterverkehr umweltverträglich bewältigen zu können. Der Bericht der „Hochrangigen Gruppe für das transeuropäische Verkehrsnetz“ (van-Miert-Kommission) hat dazu geführt, dass das Europäische Parlament und der Rat in der Entscheidung Nr. 884/2004/EG vom 29. April 2004 den Ausbau des Donauabschnittes zwischen Straubing und Vilshofen in die Liste der vorrangigen Vorhaben, mit denen zeitnah begonnen werden soll, aufgenommen hat (Anhang III Nr. 18, zweiter Spiegelstrich 167/34). Der Donauausbau ist

Bestandteil der Gemeinschaftlichen Leitlinien der EU für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN). Nach dem Bericht der van-Miert-Kommission soll für die gesamte Verbindung Rotterdam-Constanza ein **Mindesttiefgang von 2,50 m** erforderlich sein, um die Wasserstraße für Schiffe bis 3.000 t Tragfähigkeit uneingeschränkt befahrbar zu machen. Nach dieser Experteneinschätzung wird das Merkmal „leistungsfähig“ dadurch bestimmt, dass ein Mindesttiefgang von 2,50 m erforderlich ist, um die Wasserstraße für Wasserfahrzeuge bis 3.000 TT uneingeschränkt befahrbar zu machen.

In Art. 11 Abs. 2 der Entscheidung Nr. 1692/96/EG vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftlichen Leitlinien der EU über den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes wird festgelegt, dass Binnenwasserstraßen dieses Netzes mindestens den technischen Anforderungen der Klasse IV entsprechen müssen. Dies bedeutet, sie müssen die Durchfahrt eines Schiffes oder Schubverbandes von 80 bis 85 m Länge und 9,5 m Breite gestatten. Soweit eine Binnenwasserstraße ausgebaut oder neu gebaut wird, soll sie die Durchfahrt eines Schiffes oder Schubverbandes von 110 m Länge und 11,40 m Breite (Wasserstraßenklasse Va) gestatten. Die Wasserstraßenklassifikation beruht auf einer Empfehlung (TRANS/SC.3/131 page 169 ff.: Resolution No. 30 „Classification of european inland waterways“ vom 12. November 1992) der Arbeitsgruppe der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE = Economic Commission for Europe), die mit Erlass des Bundesverkehrsministeriums vom 24. März 1993 eingeführt wurde. Danach haben Wasserstraßen der Klasse IV einen Mindesttiefgang von 2,50 m für Motorschiffe. Für Wasserstraßen mit wechselnden Wasserständen wird die Einhaltung des geforderten Tiefgangs an durchschnittlich mindestens 240 Tagen gefordert.

Dies bestätigt, dass ein entsprechender bedarfsgerechter und leistungsfähiger Ausbau des Donau-Abschnittes zwischen Straubing und Vilshofen, wenn überhaupt zumindest noch die technischen Parameter des Ausbaufalles C_{2,80} erfüllen sollte. Die technischen Parameter des Ausbaufalles A würden dagegen ein aus den Feststellungen der Landesplanerischen Beurteilung und den nationalen und gemeinschaftlichen Vorgaben abgeleitetes Planungsziel verfehlen.

1.6.4 Ökologische und weitere Zielsetzung

Der Ausbau soll, neben der Anforderung, naturschonend zu erfolgen, auch dazu dienen, Transportverkehre von der Straße auf das Wasser zu verlagern und so zu einer Verbesserung ökologischer Gesamtbilanzen beitragen. Solange die Wasserstraße nicht zuverlässig und kalkulierbar ist, kann das Potenzial einer Verlagerung von Gütertransporten auf die Wasserstraße nicht (vollständig) genutzt werden. Entsprechend bleiben auch die mit einer Verlagerung verbundenen positiven Umwelteffekte, wie die Reduzierung von Abgas- und Lärmimmissionen aus.

- vgl. Begründung zu B V 1.7 LEP Bayern 2006 (S. 178) -

Außerdem soll der Ausbau die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der Wasserstraße verbessern. Außerhalb der fachplanerischen Rechtfertigung stehen die ausbaubedingte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Donauhäfen und das Ziel, wirtschaftliche Impulse für die Region zu geben.

1.7 Zusammenfassung

Für die Frage des Planungsziels folgt aus dem Vorstehenden, dass jedenfalls ein bedarfs- und verkehrsgerechter Ausbau der Wasserstraße Donau zwischen Straubing und Vilshofen sich an den bereits in den vor- und nachfolgenden Abschnitten vorhandenen technischen Parametern orientieren muss. Dies wird bestätigt durch die im Rahmen der Landesplanerischen Beurteilung erhobenen Prognosen für verschiedene Ausbaufälle. Auch die Europäische Union geht in ihrer TEN-Entscheidung davon aus, dass die Parameter grundsätzlich eingehalten werden. Dies entspricht auch den Donauverträgen, die jedenfalls seit 1966 von einer Kanalisierung der Donau als notwendig für die entsprechende Nutzbarkeit als Wasserstraße ausgehen. Unter diesen Voraussetzungen scheidet jedenfalls der Ausbaufall A als bedarfs- und verkehrsgerechter Ausbau aus.

2. Planrechtfertigung

Infrastrukturvorhaben müssen, da ihre Umsetzung andere öffentliche und private Belange beeinträchtigen, insbesondere auch zur zwangsweisen Inanspruchnahme von fremdem Privateigentum berechtigen kann, § 44 Abs. 2 WaStrG, zur Verwirklichung des Gemeinwohls vernünftigerweise geboten sein. Entsprechendes gilt für die Maßnahme des Hochwasserschutzes, § 71 WHG.

2.1 Vernünftigerweise geboten sein

Die Donau ist eine Bundeswasserstraße (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 WaStrG i.V.m. Anlage 1 Nr. 6 WaStrG). Ihr Ausbau ist ein Vorhaben der Fachplanung. Hoheitliche Fachplanungen tragen aber ihre Rechtfertigung nicht per se in sich, sondern bedürfen einer besonderen Begründung.

- BVerwG, Urt. vom 7. Juli 1978 - IV C 79.76 -, Juris RdNr. 47 (Verkehrsflughafen Frankfurt Main - Startbahn West) -

Auch ein Vorhaben zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur darf nur zugelassen werden, wenn es, gemessen an den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes gerechtfertigt ist (so genannte fachplanerische Zielkonformität).

- vgl. BVerwG, Urt. vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 -, Juris RdNr. 34 (Verkehrsflughafen Leipzig/Halle - Start-/Landebahn Süd) -

Dies ist der Fall, wenn es aus Gründen, die in dem jeweiligen maßgeblichen Fachplanungsrecht - hier dem Wasserstraßengesetz - angelegt sind, vernünftigerweise geboten ist.

- BVerwG, Urt. vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 -, Juris RdNr. 34 (Verkehrsflughafen Leipzig/Halle - Start-/Landebahn Süd); BVerwG, Urt. vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 -, Juris RdNr. 182 (Ausbau Flughafen Berlin-Schönefeld) ; BVerwG, Urt. vom 8. Juli 1998 - 11 A 53.97 - Juris RdNr. 24 (Erweiterung Flughafen Erfurt); BVerwG, Urt. vom 26. April 2007 - 4 C 12.05 -; Juris RdNr. 52 (Sonderflugplatz Finkenwerder) -

Das Vorhaben muss mit den Zielen des Fachplanungsgesetzes übereinstimmen und für sich in Anspruch nehmen können, in der konkreten Situation erforderlich zu sein. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die mit dem Vorhaben verfolgten Ziele es rechtfertigen hierfür fremdes Eigentum etwa auch im Wege der Enteignung in Anspruch zu nehmen oder aber erhebliche Beeinträchtigungen für Natur und Landschaft, insbesondere auch für Natura 2000-Gebiete, zu rechtfertigen. Ob die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Zwecke die mit ihm verbundenen Beeinträchtigungen im Einzelfall tatsächlich überwiegen, ist sodann aber keine Frage der Planrechtfertigung mehr, sondern der Abwägung.

- BVerwG, Urt. vom 11. Juli 2001 – 11 C 14.00 –, Juris RdNrn. 34 bis 37
(Flugplatz Bitburg) -

Ein Vorhaben des Wasserstraßenbaus kann in diesem Sinne vernünftigerweise geboten sein, wenn

- der Ausbau der Wasserstraße einem Lückenschluss dient,
- unter Berücksichtigung der Entwicklung der Binnenschiffahrtsflotte eine Ausbaubreite angestrebt wird, die eine verkehrssichere Begegnung auch von Großmotorgüterschiffen ermöglicht oder
- ein unzulänglicher Querschnitt, der der wirtschaftlich sinnvollen Nutzung einer Wasserstraße entgegensteht, erweitert werden soll.

- BVerwG, Urt. vom 13. März 1995 - 11 VR 2.95 -,
Juris RdNr. 25 (Mittellandkanal) -

Wie unter 1. dargelegt, stellt der bestehende Abschnitt der Donau zwischen Straubing und Vilshofen eine Lücke in dem ansonsten ausgebauten Rhein-Main-Donau-Wasserstraßennetz dar. Die technischen Parameter der bestehenden Wasserstraßen weisen in diesem Abschnitt ein Defizit gegenüber den anschließenden Abschnitten der Wasserstraße auf, die bereits im Bestand zu Verkehrsbeschränkungen führen. Darüber hinaus ist nachgewiesen, dass bei einem entsprechenden Lückenschluss eine bestehende, deutlich größere Nachfrage nach Verkehrsleistungen auf der Wasserstraße Donau abgewickelt werden kann. Der Ausbau würde auch der Entwicklung zur Nutzung größerer Schiffe und zur sicheren Verkehrsführung dieser Schiffe in dem entsprechenden Abschnitt Rechnung tragen. Das belegt, dass der Ausbau der Donau-Wasserstraße zwischen Straubing und Vilshofen vernünftigerweise geboten ist.

Der (Aus-) Bau einer Wasserstraße, mit dem eine Lücke im Verkehrsnetz geschlossen werden soll, um die Wasserstraßeninfrastruktur wesentlich zu verbessern, konkretisiert das Wohl der Allgemeinheit. Dies gilt selbst dann, wenn – was hier allerdings auf der Grundlage der Verkehrsprognose im Raumordnungsverfahren nicht der Fall ist – zum Zeitpunkt der Baumaßnahme das Ausmaß des konkreten Verkehrsbedarfes und der wirtschaftlichen Nutzung im Verhältnis zu den Investitionskosten (noch) nicht feststehen sollte. Denn auch bei geringerem konkreten Bedarf und auch ohne wirtschaftliche Nutzen für die öffentlichen Haushalte – der ohnehin bei Maßnahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge regelmäßig nicht maßgebend sein soll, kann die Vollendung einer Wasserstraße aus Gründen der Daseinsvorsor-

ge sinnvollerweise geboten sein, um ein mehrgliedriges Verkehrssystem zu schaffen und dessen Funktionsfähigkeit langfristig zu sichern.

- BVerwG, Urt. vom 12. Juli 1985 - 4 C 40.83 -, Juris RdNr. 36
(RMD-Kanal - Stauhaltung Kelheim) -

Für die Wasserstraße Donau liegen aber konkrete Zahlen und Prognosen für den Planungsfall sowohl für ihren ausgebauten sowie nicht ausgebauten Zustand vor. Danach kann der konkrete Nutzen für die Allgemeinheit erkennbar quantifiziert werden. Hinzu kommt, dass ein Gesamtwasserstraßennetz, jedenfalls für diejenigen, die es über größere Strecken nutzen, auf der Grundlage seines schwächsten Gliedes zu beurteilen sein wird. Dieses schwächste Glied in der Verbindung stellt gegenwärtig der Abschnitt zwischen Straubing und Vilshofen dar. Durch einen entsprechenden Ausbau, der an die Nutzungsmöglichkeiten in den vor- und nachfolgenden Abschnitten der Donau anschließt, wird für den Nutzer auch sichergestellt, dass die Verlässlichkeit der Nutzbarkeit der Wasserstraße dauerhaft besteht und nicht regelmäßig aufgrund von Witterungsbedingungen eingeschränkt wird.

2.2 Gesetzliche Planrechtfertigung

2.2.1 Rechtfertigung durch § 14e Abs. 1 WaStrG i.V.m. Anlage 2 Nr. 4

Im Fernstraßen- und Schienenwegerecht besteht für bestimmte Vorhaben eine „gesetzliche“ Planrechtfertigung. In den Bedarfsplänen des Fernstraßen- bzw. Schienenwegeausbaugesetzes bestimmt der Gesetzgeber die Vorhaben, denen die planerische Rechtfertigung schon Kraft gesetzgeberischer Entscheidung innewohnt (vgl. § 1 Abs. 2 FStrAbG; § 1 Abs. 2 SchwAbG).

Ein Wasserstraßenausbaugesetz, das eine entsprechende Regelung vorhalten würde, existiert in dieser Form gegenwärtig nicht

- vgl. BT-Drucks. 15/4765, 17/7296 und 17/5990, S. 47 -

§ 56 Abs. 3 und 4 WaStrG enthält aber eine gesetzliche Planrechtfertigung für den Ausbau des Rhein-Main-Donau-Kanals.

- BVerwG, Urt. vom 12. Juli 1985 - 4 C 40.83 -, Juris RdNr. 34 (RMD-Kanal - Stauhaltung Kelheim); vgl. auch Friesecke, WaStrG, 6. Auflage, § 56 RdNr. 7, § 14 RdNr. 13 -

Auch für Vorhaben im Bereich des Wasserstraßenbaus, die in der Anlage 2 (zu § 14e Abs. 1 WaStrG) zum Wasserstraßengesetz aufgeführt sind, wird von einer „gesetzlichen“ Planrechtfertigung ausgegangen. § 14e Abs. 1 WaStrG regelt die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für Entscheidungen über Klagen gegen die Zulassung von in Anlage 2 genannten Vorhaben. Diese Vorhaben haben eine prioritäre Bedeutung. Sie

- dienen der Beseitigung gravierender Verkehrsengpässe,
- haben als Verbindung zum Schwarzen Meer einen internationalen Bezug und
- tragen zur Einbindung neuer Mitgliedsstaaten in die Europäische Union bei.

Nr. 4 der Anlage 2 nennt die Main-Donau-Wasserstraße. Der Begriff „Main-Donau-Wasserstraße“ umfasst auch Ausbaustrecken außerhalb des RMD-Kanals. Der Gesetzgeber hat Vorhaben, die Bestandteil der „Main-Donau-Wasserstraße“ sind, eine besonders hohe verkehrliche Priorität zuerkannt.

Aus der Gesetzesbegründung folgt, dass die in § 14e Abs. 1 Nr. 1 bis 5 WaStrG genannten Voraussetzungen für die Main-Donau-Wasserstraße vom Gesetzgeber eingehend geprüft und anerkannt worden sind.

- BT-Drucks. 16/54, S. 37; Friesecke, WaStrG, 6. Auflage, § 14 RdNr. 14 -

2.2.2 Bundesverkehrswegeplan 2003

Der Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen ist (allerdings nur „durch flussregelnde Maßnahmen gemäß Variante A“) als Vorhaben des vordringlichen Bedarfs im Bundesverkehrswegeplan 2003 (S. 24/25, S. 77) genannt:

„Über die Osterweiterung der EU hinaus, bilden paneuropäische Verkehrskorridore das Rückgrat der Einbindung von Mittel- und Osteuropa in das transeuropäische Verkehrsnetz. In Fortführung der großen Verkehrsachsen in Ost-West-Ausrichtung zu den Beitrittsstaaten und darüber hinaus, kommt den Korridoren eine zentrale Rolle zu, die Verkehrsbeziehungen mit Deutschland betreffen. Die paneuropäischen Verkehrskorridore und die Erweiterung der EU nach Osten werden durch eine Reihe von Projekten des vordringlichen Bedarfes im Bundesverkehrswegeplan 2003 konkret unterstützt.“

Die im Bundesverkehrswegeplan genannten paneuropäische Verkehrskorridore sind der 2004 und 2007 vollzogenen Erweiterung der EU inzwischen Teil der transeuropäischen Netze (vgl. KOM(2007) 32 endgültig vom 31. Januar 2007 Abschnitt

1.2.2). Für diese Maßnahmen sind in dem Bundesverkehrswegeplan 2003, der einen Investitionsrahmenplan des Bundes für die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen bildet, € 130 Mio. als Investitionskosten angesetzt (BVWP 2003, S. 67).

Die Beschränkung des Bundesverkehrswegeplanes 2003 auf den Ausbaufall A dürfte im Hinblick auf die Feststellung im Bericht der van-Miert-Kommission für das transeuropäische Verkehrsnetz vom 27. Juni 2003, dass die von Deutschland gewählte technische Option die ganzjährige jahreszeitunabhängige Schifffbarkeit mit einer Fahrtiefe von mindestens 2,50 m nicht gewährleiste, nicht dem fachplanerischen Bedarf entsprechen.

Die Landesplanerische Beurteilung der Regierung von Niederbayern vom 8. März 2006 hat im Übrigen festgestellt, dass der Ausbaufall A nicht bedarfs- und damit auch nicht verkehrsgerecht ist. Im Übrigen ist er nicht vertragsgemäß und entspricht somit nicht den Zielen der Raumordnung.

Aus dieser Bewertung der Landesplanerischen Beurteilung folgt allerdings nicht, dass der Freistaat Bayern gemäß Art. 89 Abs. 3 GG, § 4, § 14 Abs. 3 WaStrG sein Einvernehmen zur Durchführung des Ausbaufalles A verweigert hätte oder verweigern dürfte. Unabhängig von der Frage, ob die Verweigerung des Einvernehmens ausdrücklich anlässlich eines konkreten Verfahrens zu erklären bzw. zu verweigern ist, also nicht konkludent aus den Feststellungen einer Landesplanerischen Beurteilung zu schließen ist, sondern zu einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens zu erklären ist, bezieht sich das Einvernehmen inhaltlich nur auf die „Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft“. Der Begriff „Landeskultur“ umfasst nur die geordnete Bewirtschaftung der vorhandenen Grundflächen zum Zwecke der Land- und Forstwirtschaft, nicht aber die Belange der Raumordnung oder des Naturschutzes. Der in seinem Inhalt historisch zu bestimmende Begriff „Landeskultur“ betrifft den Zustand der Kulturlandschaft und das Ziel, aus dem Boden die günstigsten Erträge bei gleichzeitiger Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit zu gewinnen.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 17. April 2002 - 9 A 24.01 -, Juris
RdNr. 44 bis 49 (Ausbau Teltowkanal) -

Entsprechend finden ökologische Gesichtspunkte nur insoweit Berücksichtigung als es um die geordnete Bewirtschaftung des Bodens im Rahmen seiner land- und/oder forstwirtschaftlichen Nutzung geht, nicht aber im Sinne des Schutzgutes Natur und Landschaft etwa der Eingriffsregelung (§ 14 BNatSchG).

- vgl. Friesecke, WaStrG, 6. Auflage, § 4 RdNr. 2

Unabhängig davon ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch eine unberechtigte Verweigerung des Einvernehmens solange beachtlich ist, bis sie – gegebenenfalls unter Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe – beseitigt ist.

- BVerwG, Urt. vom 17. April 2002 - 9 A 24.01 -, Juris RdNrn. 38, 58 -

2.2.3 Zusammenfassung

Danach kann sowohl für den Ausbaufall A wie auch für den Ausbaufall $C_{2,80}$ eine gesetzliche Planrechtfertigung begründet werden. Die gesetzliche Planrechtfertigung für den Ausbaufall A entfällt nicht schon deshalb, weil er die Planungsziele „gleichwertiger Anschluss“, „bedarfsgerecht“ und „leistungsfähig“ nicht erreichen würde. Die in den Ausbaufällen A und $C_{2,80}$ vorzunehmende unterschiedliche Dimensionierung spricht vielmehr dafür, dass es sich um zwei zu unterscheidende Vorhaben handelt. Soweit der Vorhabenträger sich entscheidet, auf der Grundlage einer anderen Bestimmung der Begriffe „Bedarfsgerechtigkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ ein anderes Vorhaben zu verfolgen, das nur eine geringere Verkehrsmenge abwickeln kann, kann dieser Entscheidung nicht entgegengehalten werden, dass sie eine bestimmte Nachfragen nicht befriedigen kann. Eine solche vorhabenbezogene Entscheidung mag aus den Gesichtspunkten der angemessenen Befriedigung der Verkehrsnachfrage unverständlich und unangemessen sein. Sie würde aber eine auf einer politischen Abwägung beruhende zulässige (planerische) Vorentscheidung bei der Bestimmung des Vorhabenzieles darstellen, wobei zu prüfen wäre, ob die seit 1966 in den Ausbauverträgen vereinbarte „Kanalisation“ im Hinblick auf den bedarfsgerechten und leistungsfähigen Ausbau nicht Grenzen setzt. Auch der Ausbaufall A ist ein Ausbau der Donau, der von den vorgenannten Vorschriften grundsätzlich im Sinne einer Planrechtfertigung abgedeckt werden kann, wenn er zumindest abstrakt geeignet ist, die mit ihm verbundenen Beeinträchtigungen durch die mit ihm erreichbaren Ziele zu rechtfertigen. Er würde hinter der möglichen und insoweit unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung der festgestellten Verkehrsnachfrage auch sachgerechten Rechtfertigung des Ausbaufalles $C_{2,80}$ allerdings zurückbleiben.

2.3 Finanzielle Realisierbarkeit

An der erforderlichen Planrechtfertigung könnte es jedoch fehlen, wenn das Vorhaben nicht umgesetzt werden könnte, weil die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel fehlten. Einem Vorhaben, dessen Verwirklichung aus finanziellen Gründen ausgeschlossen ist, fehlt die erforderliche Planrechtfertigung, da es nicht vernünftigerweise geboten sein kann.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 13. März 2006 - 4 A 1075.04 -, Juris RdNr. 200
(Ausbau Verkehrsflughafen Berlin Schönefeld) -

Soweit die notwendigen Finanzmittel für ein Bauvorhaben bereitstehen, ist auch die Planrechtfertigung zu bejahen, ohne dass fachplanungsrechtlich hinterfragt werden müsste, ob die zugrunde liegende Finanzierungsentscheidung haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht.

- BVerwG, Beschl. vom 15. Januar 2008 - 9 B 7.07 -, Juris RdNr. 24 -

Die Finanzierbarkeit des Ausbaufalles A wird durch den Bundesverkehrswegeplan 2003 dokumentiert. Die in diesem Investitionsrahmenplan eingestellten € 130 Mio. zeigen, dass der Bund eine entsprechende Summe für die Maßnahme im Haushalt vorgesehen hat. Daraus folgt, dass eine Finanzierbarkeit des Vorhabens nicht ausgeschlossen werden kann.

Auch für die Variante C_{2,80} dürfte ein Fehlen der Planrechtfertigung wegen mangelnder finanzieller Mittel ausgeschlossen sein. In dem Moment, in dem die Bundesrepublik als Vorhabenträgerin die Variante C_{2,80} zur Planfeststellung beantragt, ist davon auszugehen, dass sie die erforderlichen Mittel auch im Bundeshaushalt bereitstellen wird. Es handelt sich von daher lediglich um eine theoretische Frage. Allein aus der „scheinbaren Widmung“ der € 130 Mio. für den Ausbaufall A kann nicht geschlossen werden, dass für einen Ausbaufall C_{2,80} keine Bundesmittel zur Verfügung stünden. Dies widerspräche auch den weiteren gesetzlichen Wertungen, wie etwa in § 14e Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 Nr. 4 WaStrG, nach der der Ausbau des Main-Donau-Wasserstraßennetzes besonders vordringlich ist. Hinderungsgründe, die der Planrechtfertigung entgegenstehen könnten, bestehen daher nicht. Im Übrigen enthalten auch die Donau-Verträge Regelungen zur Finanzierung, die jedenfalls dann, wenn das Vorhaben ernstlich gewollt ist, diese Frage beantworten würde.

3. Verfahrensstand

Bislang wurde für den Donau-Ausbau ein Raumordnungsverfahren durchgeführt, § 1 Satz 1 Nr. 11 RoV. In diesem Verfahren wurden insgesamt vier Ausbaufälle untersucht. Die Ausbaufälle A und D2 wurden unter landesplanerischen Gesichtspunkten als mit den Erfordernissen der Raumordnung unvereinbar bewertet. Im Anschluss an die Landesplanerische Beurteilung wurde eine EU-Studie zur separaten Untersuchung der Auswirkungen der Ausbaufälle A und C_{2,80} auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG, insbesondere das Schutzgebietsnetz Natura 2000 und den Artenschutz in Auftrag gegeben. Diese EU-Studie betrachtet jeweils die Auswirkungen der mit den Ausbaufällen verbundenen baulichen Maßnahmen, die zur Realisierung der Ausbaufälle A und C_{2,80} erforderlich sind. Sie beinhaltet allerdings nicht die für eine Abwägung im Rahmen der Planfeststellung maßgebliche Frage, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Beeinträchtigung der Schutzgüter rechtfertigen können. Insoweit ist zu beachten, dass sich aufgrund der verkehrsbezogenen Feststellungen der Landesplanerischen Beurteilung vom 8. März 2006 (siehe unter Nr. 3.1) bei den Ausbaufällen A und C_{2,80} um verschiedene Vorhaben handelt, deren Planrechtfertigung und Gewichtigkeit im Rahmen der Abwägung jeweils separat zu bestimmen und zu bewerten sind. Insbesondere wäre im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens die Frage zu beantworten, ob die mit dem jeweiligen Vorhaben verfolgten Verkehrsinteressen ausreichend gewichtig sind, um die mit den jeweils erforderlichen baulichen und betrieblichen Maßnahmen verbundenen Auswirkungen zu überwiegen.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 17. Januar 2007 - 9 A 20.05 -, Juris RdNr. 131 (Westumfahrung Halle) , BVerwG, Urt. vom 09. Juli 2009 - 4 C 12.07 -, Juris RdNr. 14 (Verkehrsflughafen Münster/Osnabrück) -

Das gilt insbesondere für den Ausbaufall A, der auf der Grundlage der Feststellungen der Landesplanerischen Beurteilung vom 8. März 2006 voraussichtlich noch nicht einmal die zukünftig an die Wasserstraße herangetragene Verkehrsnachfrage wird befriedigen können.

3.1 Landesplanerische Beurteilung der Regierung von Niederbayern vom 8. März 2006

Die Landesplanerische Beurteilung hat unter dem Gesichtspunkt der Raumverträglichkeit vier Ausbaufälle untersucht (D2, C/C_{2,80} und A).

3.1.1 Ausbaufall D2

Dieser Ausbaufall umfasst neben flussregelnden Maßnahmen die Errichtung von drei Stützschwellen/Staustufen (Waltendorf, Aicha, Vilshofen) und eines Seitenkanals. Hierdurch würden ganzjährig Abladetiefen von 2,50 m unter RNW₉₇ selbst bei der Nutzung der Wasserstraße durch zweispurige Verbände ermöglicht. Die Breite der Fahrrinne läge mit Ausnahme der Engstelle an der Isarmündung bei über 80 m. Abgesehen von engeren Kurven würde dies den Begegnungsverkehr aller heute auf der Donau verkehrenden Schiffe und Schiffsverbände ermöglichen. Der Ausbaufall D2 würde verlässliche Schifffahrtsverhältnisse, wie sie in dem Bericht der van-Miert-Kommission gefordert werden, ermöglichen. Allerdings überschreitet die technische Kapazität die zu erwartende Nachfrage deutlich. Gleichzeitig ist dieser Ausbaufall mit lediglich ersetzbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 93/94 -

3.1.2 Ausbaufall C

Der Ausbaufall C umfasst neben flussregelnden Maßnahmen die Errichtung einer Stützschwelle und eines Schleusenkanals. Das Stützwehr hebt den Wasserspiegel in dem flussmorphologisch und schifffahrtstechnisch schwierigsten Streckenabschnitt zwischen der Ortschaft Aicha und der Isarmündung an. Gleichzeitig wird die Schifffahrt aus der nautisch schwierigen Mühlhamer Schleife herausgenommen. Die Mühlhamer Schleife bleibt aber als Gewässer erhalten und wird weiterhin von der Donau durchströmt. Rund 98 % des Donauwassers fließen auch künftig durch das angestammte Flussbett der Donau. Jedoch wird die Donau in diesem Abschnitt keine Schiffe mehr tragen, denn diese benutzen einen 2,3 km Schleusenkanal, der die Schifffahrt in diesem Bereich ganz maßgeblich erleichtert. Die Strecken von Straubing bis zur Isarmündung und Winzer bis Vilshofen werden durch flussbauliche Maßnahmen, wie in der Variante A, verbessert.

Bei der Variante C wird die Fahrrinntiefe auf 2,4 m bis 2,45 m erhöht. Die damit verbundene Fahrrinnenvertiefung ermöglicht je nach Schiffstyp eine Abladetiefe von 1,9 m bis 2,0 m unter RNW_{97} . Die Fahrrinnenbreite von etwa 70 m bleibt oberhalb der Isarmündung und unterhalb des Schleusenkanals unverändert. An der Engstelle Isarmündung wird die Fahrrinne um 20 m auf 60 m verbreitert. Im Bereich von der Staustufe „Aicha“ bis zur Isarmündung ergibt sich eine Verbreiterung der Fahrrinne auf mindestens 80 m. Außerhalb des staugestützten Bereiches bleiben allerdings Beschränkungen im Begegnungsverkehr erhalten.

3.1.3 Ausbaufall $C_{2,80}$

Bei diesem Ausbaufall wird eine Fahrrinntiefe von 2,65 m hergestellt, womit eine Abladetiefe von 2,20 m bis 2,30 m bei RNW_{97} erreicht werden könnte. An bis zu 290 Tagen im Jahr kann die Abladetiefe von 2,50 m erreicht werden. Für den Ausbaufall $C_{2,80}$ ist bereits festgestellt, dass er bedarfsgerecht wäre (vgl. oben 1.2.1 (3)).

- siehe auch Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 95 -

3.1.4 Ausbaufall A

Der Ausbaufall A verzichtet auf bestimmte bauliche Maßnahmen, wie die Anlage eines Wehrs und eines Schleusenbauwerks und beschränkt sich auf flussregelnde Maßnahmen durch Neubau und Ergänzung bestehender Buhnen und Parallelwerke in Kombination mit Flussbaggerungen. Der Ausbaufall A ermöglicht je nach Schiffstyp eine Abladetiefe von 1,7 m bis 1,8 m unter RNW_{97} (statt bisher 1,60 m). Der angestrebte Wert von 2,50 m Abladetiefe wird bei der Variante A nur an 185 Tagen im Jahr erreicht werden können. Somit kann maximal in der Hälfte des Jahres die Donau voll beladen genutzt werden.

Der besonders problematische Abschnitt zwischen der Isarmündung und Winzer bliebe weitgehend unverändert. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs würden sich in diesem Engpass nicht erhöhen. Die geringe Zunahme bei der Fahrrinntiefe, die unveränderte Breite und die Beibehaltung zahlreicher enger Kurven mit Wartepätzen führen dazu, dass bereits bestehendes Gefahrenpotenzial auf diesem Streckenabschnitt zumindest nicht verringert, möglicherweise sogar erhöht wird. Die zu erwartende durchschnittliche Transportleistung von ca. 10,1 Mio. t/a würde nicht ausreichen, die selbst für diesen Ausbaufall prognostizierte Verkehrsnachfrage von 11,3 Mio. t/a zu befriedigen. Aufgrund der nur marginalen Verbesserung der Schiff-

fahrtsverhältnisse werden keine weiteren wirtschaftlichen Entwicklungsimpulse im ostbayerischen Raum gesetzt. Entsprechend wurde dieser Ausbaufall in der Landesplanerischen Beurteilung als nicht raumverträglich beurteilt.

- Landesplanerische Beurteilung vom 8. März 2006, S. 97 -

3.1.5 Ergebnis der Landesplanerischen Beurteilung

Nur der Ausbaufall D2 erreicht uneingeschränkt den gleichwertigen Anschluss und stellt damit uneingeschränkt einen bedarfsgerechten und leistungsfähigen Ausbau dar. Dagegen führen die Ausbaufälle C/C_{2,80} nicht zu einem gleichwertigen Anschluss, erlauben aber trotzdem noch die Befriedigung der zu erwartenden Nachfrage; erlauben es also, noch von einem eingeschränkt bedarfsgerechten und leistungsfähigen Ausbau zu sprechen. Der Ausbaufall A führt nicht nur zu keinem gleichwertigen Anschluss, sondern erlaubt nicht einmal die Befriedigung der bei Beibehaltung des Engpasses zu erwartenden Verkehrsnachfrage.

Aufgrund der mit der Errichtung von drei Staustufen verbundenen Auswirkungen auf die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes wurde der Ausbaufall D2 als raumunverträglich beurteilt. Auch die Variante A wurde als raumunverträglich beurteilt, da sie - ohne dass sie die Planungsziele erreichen würde - auch zu erheblichen Beeinträchtigungen führt.

Der Ausbaufall C/C_{2,80} entspricht den Erfordernissen der Raumordnung. Mit ihm lassen sich die zugrunde gelegten Planungsziele erreichen und die Auswirkungen bleiben unter Einbeziehung der erforderlichen Maßnahmen raumverträglich.

Eine abschließende Bindungswirkung für ein nachfolgendes Planfeststellungsverfahren ergibt sich aus der Landesplanerischen Beurteilung nicht. Die Landesplanerische Beurteilung stellt gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung dar, das im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (nicht aber zu beachten), also überwindbar ist. Anhaltspunkte für eine Überwindbarkeit ergäben sich daraus, dass die Landesplanerische Beurteilung insbesondere darauf abstellt, dass die mit dem Vorhaben verfolgten Eingriffe nicht vollständig ausgleichbar sind. Auch aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten rechtlichen Gleichstellung von Ausgleich und Ersatz im Bundesnaturschutzgesetz können sich Argumente für eine Revision dieser Beurteilung ergeben, was insbesondere für die Beurteilung der Variante D 2 (vgl. oben 3.1.1) relevant wäre.

3.2 Aktuelle Untersuchungen der Auswirkungen der Ausbaufälle A und C_{2,80} (EU-Studien)

Zurzeit werden im Rahmen einer EU-Studie vor allem die Auswirkungen der Ausbaufälle A und C_{2,80} auf die Schutzgüter Natur und Landschaft untersucht. Die Untersuchungen umfassen jeweils die Umweltverträglichkeit, die FFH-Verträglichkeit, den besonderen Artenschutz, den landschaftspflegerischen Begleitplan sowie die nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Untersuchungen.

Gegenstand der "Variantenunabhängigen Untersuchungen" sind die Ausbaufälle A und C_{2,80}. Beide Ausbaufälle führen zu erheblichen Beeinträchtigungen im Sinne von § 34 Abs. 2 BNatSchG, so dass für jeden dieser Ausbaufälle eine Abweichungsprüfung durchzuführen und Alternativen zu prüfen wären, § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG. Aufgrund der Studien steht fest, dass beide Ausbaufälle zu erheblichen Beeinträchtigungen von Erhaltungszielen des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 führen werden. In beiden Ausbaufällen ist insbesondere der prioritäre Lebensraumtyp (LRT) *91E0 betroffen. Auch wenn es sich bei den beiden Ausbaufällen nicht um Alternativen eines Vorhabens handelt, ist darauf hinzuweisen, dass Planungsalternativen nicht erschöpfend, sondern nur so weitgehend ausgearbeitet und untersucht zu werden brauchen, dass sich einschätzen lässt, ob sie für - prioritäre oder nicht prioritäre - FFH-Schutzgüter ein erhebliches Beeinträchtigungspotenzial bergen. Grundsätzlich sind Alternativen, die ebenfalls zu einer Beeinträchtigung eines gleichwertigen Schutzgutes - hier eines prioritären Lebensraumtyps - führen, nicht vorzuzugs-würdig.

- BVerwG, Urt. vom 12. März 2008 - 9 A 3.06 -,
Juris RdNr. 170/171 (Hessisch Lichtenau II) -

4. Herleitung und Bestimmung von Alternativen

4.1 Alternative nach Fachplanungsrecht

- (1) Die Prüfung von Alternativen ist Bestandteil der Abwägung. Das Gebot der gerechten Abwägung ist eine Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Dieser verlangt einen bewertenden Ausgleich der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Interessen untereinander und gegeneinander. Entsprechend besteht die Verpflichtung, etwaige schonendere Alternativen, die ernsthaft in Betracht kommen, zu prüfen.

- BVerwG, Urt. vom 22. März 1985 - 4 C 15.83 -, Juris RdNr. 23 (B 16);
- BVerwG, Beschl. vom 2. November 1992 - 4 B 205.92 -, Juris RdNr. 6;
- BVerwG, Urt. vom 7. März 1997 - 4 C 10.96 -, Juris RdNr. 21
- (A 94 Umfahrung Neuötting) -

- (1.1) Die fachplanerische Abwägung erfolgt multipolar zwischen allen relevanten Belangen. Das Planungsermessen erlaubt es, einzelne Belange zu bevorzugen und andere zurückzusetzen, ohne dass hieraus rechtlich relevante Fehler resultieren würden. Fehlerhaft wird die Abwägung, wenn Belange gar nicht ermittelt, ihr Gewicht verkannt oder im Verhältnis zu anderen Belangen über-/ bzw. unterbewertet worden ist.

- BVerwG, Urt. vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4000.10 -, Juris RdNr. 31 -

Bei der Alternativenprüfung ist dies der Fall, wenn sich eine ausgeschiedene Alternative als vorzugswürdig aufgedrängt hat. Eine Alternative drängt sich aber nicht schon als vorzugswürdig auf, wenn eine andere als die bevorzugte Trassenführung ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Die Grenze der insoweit bestehenden planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Auswahl zwischen verschiedenen Varianten wird erst dann überschritten, wenn eine alternative Linienführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere Variante darstellen würde.

- BVerwG, Beschl. vom 24. Januar 2012 - 7 VR 13.11 -, Juris RdNr. 10 -

Ob es sich um eine Alternative handelt, bestimmt sich vorrangig nach dem verfolgten Planungsziel. Alternativen, die im Rahmen der fachplanerischen Prüfung zu untersuchen sind, sind nicht alle denkbaren anderen Ausführungsweisen, sondern nur solche, die geeignet sind, das mit dem Vorhaben konkret verfolgte Planungsziel auch zu erreichen. Dem Vorhabenträger wird dabei aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchaus zugemutet, von dem Planungsziel Abstriche hinzunehmen. Solche Abstriche sind allerdings nur insoweit zumutbar, als trotz dieser Abstriche das Planungsziel erreichbar bleibt. Abstriche, die dazu führen, dass das Planungsziel nicht mehr erreicht werden kann, bewirken, dass diese Variante als Alternative ausscheidet.

- (1.2) Entsprechend setzt eine (fachplanerische) Alternativenprüfung im Planfeststellungsverfahren die Bestimmung eines Planungsziels durch den Vorhabenträger voraus. Die Alternativenprüfung kann den Standort, die Dimensionierung oder Ausführungsmodalitäten betreffen. Hierbei ermittelte Alternativen sind darauf zu prüfen, ob sie sich als vorzugswürdig aufdrängen. Hierzu sind sie mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Varianten jeweils tangierten öffentlichen und privaten Belange unter Einschluss der Umweltverträglichkeit einzubeziehen.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 15. Januar 1996 - 4 C 5.95 -,
Juris RdNr. 29 (B 60) -

Die Planfeststellungsbehörde muss in ihrer Entscheidung die Zurückweisung sich anbietender oder aufdrängender Planungsvarianten abwägend nachvollziehen. Von der Begründungspflicht ausgenommen sind allerdings solche Alternativen, deren Verwirklichung ersichtlich wegen Unvereinbarkeit mit der planerischen Konzeption ausscheiden.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 5. Dezember 1986 - 4 C 13.85 -, Juris RdNr. 129
(Flughafen München II) -

Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die „Alternative“ das Planungsziel nicht erreicht. In diesem Fall bedarf es der Begründung, warum die Alternative das Planungsziel verfehlt, nicht aber einer weitergehenden Betrachtung und (vergleichen- den) Bewertung der mit dieser Alternative verbundenen Auswirkungen.

- (2) Ausgehend von den eingangs vorgestellten Planungszielen gleichwertiger Anschluss, Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsfähigkeit und den hinter diesen abstrakten Begriffen stehenden technischen Parametern steht fest, dass ein gleichwertiger Anschluss an die vorhergehenden und nachfolgenden Abschnitte nicht mit dem Ausbaufall A erreicht werden kann. In diesem Fall würden die maßgeblichen technischen Kriterien deutlich unterschritten werden. Entsprechend zeigt sich, dass mit dem Ausbaufall A auch die zu erwartende Verkehrsnachfrage nicht mehr bedarfsgerecht befriedigt werden kann, so dass sogar die für den Ausbaufall A aufgrund des Engpasses angenommene Verkehrsnachfrage unbefriedigt bliebe. Darüber hinaus müsste eine Nachfrage abgewiesen werden, die im Fall der Engpassfreiheit am Abschnitt Straubing-Vilshofen deutlich über das hinausgehen würde, was im Planungsfall abgewickelt werden könnte. Hieraus folgt, dass ein Ausbau der Donau im Sinne des Ausbaufalles A nicht den Zielen gleichwertiger Anschluss, bedarfsgerecht und

leistungsfähig in dem dargelegten Sinne genügen würde. Er würde gegenüber dem verfolgten Planungsziel einen nicht mehr zumutbaren Abstrich darstellen, insbesondere weil er die Verkehrsnachfrage nicht befriedigen könnte und eine vorhandene weitere Nachfrage unberücksichtigt ließe.

- (3) Auch der Ausbaufall $C_{2,80}$ erreicht die mit dem Ausbau verfolgten Ziele, insbesondere die Gleichwertigkeit des Anschlusses an die vor- und nachfolgenden Flussabschnitte nicht vollständig. Allerdings zeigt die Verkehrsprognose, dass Verkehrsnachfrage nicht abgewiesen werden muss und somit auch eine nachhaltige Nutzbarkeit der Wasserstraße möglich ist. Nachfrage und technische Kapazität liegen enger beieinander und können daher den Verzicht auf weitere Ausbaumaßnahmen, wie sie etwa bei dem Ausbaufall D2 vorgesehen wären, rechtfertigen. Die Abstriche, die von dem Ziel „Gleichwertigkeit des Anschlusses“ durch den Ausbau $C_{2,80}$ eintreten, könnten sich auf der Grundlage der Verkehrsprognose als zumutbarer Abstrich darstellen.

Damit wird aber auch deutlich, dass der Maßstab für eine entsprechende fachplanerische Umsetzung grundsätzlich der Ausbaufall D2 ist und die Wahl von $C_{2,80}$ als Ausbaufall schon deutlich Abstriche vom Planungsziel beinhaltet. Entsprechend kann aus der Wahl des Ausbaufalles $C_{2,80}$ nicht geschlossen werden, dass der Vorhabenträger weitere Abstriche hinzunehmen bereit wäre oder auch nur, dass er diese hinnehmen müsste, um andere durch das Vorhaben betroffene Belange weniger zu beeinträchtigen. Unter Anlegung des unter Nr. 1.5 vorgestellten, aus den Vorgaben hergeleiteten Planungszieles, ist festzustellen, dass der Ausbaufall A dieses Ziel verfehlt. Er stellt also keine Alternative dar. Seine Realisierung bedürfte darüber hinaus der Formulierung eines anderen Planungszieles.

4.2 Alternative nach Natura 2000-Recht

Nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ist im Rahmen der Abweichungsprüfung festzustellen, dass zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind. Anders als die fachplanerische Alternativenprüfung ist die FFH-rechtliche Alternativenprüfung nicht Teil einer planerischen Abwägung. Der Planfeststellungsbehörde ist für den Alternativenvergleich (formal) kein planerisches Ermessen eingeräumt.

Der behördliche Alternativenvergleich unterliegt also einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Allerdings enthält auch dieser Vergleich wertende Elemente. Zum einen scheiden Varianten als Alternativen aus, die unzumutbare Abstriche vom Planungsziel erfordern. In diesem Zusammenhang sind auch die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses wertend zu berücksichtigen. Zum anderen dürfen noch zumutbare Alternativen ausgeschieden werden, wenn der mit ihnen erreichbare naturschutzfachliche Erfolg außer Verhältnis zu den Belastungen naturschutzexterner Belange steht.

- BVerwG, Urt. vom 12. März 2008 - 9 A 3.06 -,
Juris RdNr. 169 (Hessisch Lichtenau II) -

Entsprechend verbleibt in der Sache doch ein - wenn auch eingeschränktes - planerisches Ermessen. Bei dem Vergleich verschiedener Alternativen erfolgt zunächst eine Reihung der Alternativen nach dem Grad der Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Netzes Natura 2000, sodann eine Bewertung ihrer Zumutbarkeit im Hinblick auf naturschutzexterne Belange. Daneben erfolgt eine bipolare Abwägung zwischen Integritätsinteresse und Veränderungs-/Abwägungsinteresse unter der Fragestellung, ob die erreichbaren Vorteile für das Integritätsinteresse zumutbar sind.

Dieser im Rahmen der bipolaren Abwägung zwischen Vorhabenzielen und Natura 2000-Gebietsbeeinträchtigungen liegende Prüfungsschritt bedeutet aber nicht, dass das Vorhaben als solches durch die Vermeidung von Beeinträchtigungen zu bestimmen wäre. Eingriffe sind nur zu vermeiden, wenn dies nicht zu unzumutbaren Abstrichen an Vorhabenzielen führt. Maßstab für die Bestimmung der Zumutbarkeit ist insoweit wiederum das Planungsziel. Der Begriff der Alternative im Sinne von § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG steht im engen Zusammenhang mit den Planungszielen, die mit dem Vorhaben verfolgt werden. Eine Alternativlösung setzt voraus, dass sich die zulässigerweise verfolgten Planungsziele trotz gegebenenfalls hinnehmbarer Abstriche auch mit ihr erreichen lassen.

- BVerwG, Urt. vom 12. März 2008 - 9 A 3.06 -,
Juris RdNr. 170 (Hessisch Lichtenau II) -

Entsprechend ist auch die Nullvariante im Fall von Beeinträchtigungen der Natura 2000-Gebietskulisse nicht automatisch vorzugswürdig. Es steht fest, dass jedenfalls dann, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) vorliegen, der Vorhabenträger sich nicht auf eine Nullvariante verweisen lassen muss.

- BVerwG, Urt. vom 17. Januar 2007 - 9 A 20.05 -,
Juris RdNr. 142 (Westumfahrung Halle) -

Die Gründe, die für die fachplanerische Rechtfertigung angeführt werden, können - neben weiteren Planungszielen - auch im Rahmen der Darlegung zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG Anwendung finden. Dies gilt insbesondere für die Darlegung des Verkehrsbedarfes als Begründung für ein Vorhaben.

- BVerwG, Urt. vom 9. Juli 2009 - 4 C 12.07 -, Juris Rdnr. 16 -

Daraus folgt, dass die mit dem Vorhaben verfolgten Zielsetzungen auch bei Anwendung des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG maßgeblich für die Bestimmung der Alternative und damit für das Maß der Vermeidbarkeit sind und nicht umgekehrt das Vorhaben durch seine Beeinträchtigungswirkungen zu konkretisieren ist. Auch wenn § 34 Abs. 2 BNatSchG als Verbot ausgestaltet ist, folgt daraus nicht, dass das Vorhaben an sich zur Disposition steht. Vielmehr ist im Rahmen der in § 34 Abs. 2 BNatSchG vorgesehenen und geregelten Abweichungsprüfung die Zulassungsfähigkeit des Vorhabens festzustellen. § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG enthält aber keinen eigenständigen Alternativenbegriff, sondern bestimmt die Alternative am jeweils zur Realisierung beantragten Vorhaben. Insoweit gilt nichts Anderes als bei der früheren Bewertung des Immissionsschutzes.

- „In der Ebene der Planungsleitsätze stehen sich straßenrechtliche Ausbauziele und Immissionsschutz nicht konkurrierend gegenüber. Der Immissionsschutz macht zwar - wie noch darzulegen sein wird - für die fernstraßenrechtliche Planung einen gewichtigen abwägungserheblichen Belang aus (vgl. im Sinne dieser Differenzierung auch die Begründung des Regierungsentwurfs zu Art. 1 Nr. 14 des Zweiten Änderungsgesetzes, BT-Drucks. 7/1265 S. 22); er bestimmt aber nicht als planerischer Leitsatz das eigentliche Ziel der fernstraßenrechtlichen Planung, die als Fachplanung ganz ebenso wie etwa diejenige des Luftverkehrsgesetzes oder des Wasserhaushaltsgesetzes auf die - möglichst optimale - Erfüllung der spezifischen Aufgaben gerade ihres Fachplanungsbereiches ausgerichtet ist.“
BVerwG, Urt. vom 14. Februar 1975 - IV C 21.74 -,
Juris RdNr. 35 (Hervorhebung nicht im Original) -

Für die Bestimmung von Straßenbauvorhaben steht fest, dass die Dimensionierung des Vorhabens nicht als (Schall-) Schutzmaßnahme zu verstehen ist. Die Dimensionierung stellt eine wesentliche Eigenschaft des vornehmlich auf die jeweilige Verkehrsfunktion ausgerichteten Planungsvorhabens selbst dar, nicht hingegen eine zu dem Vorhaben hinzutretende, primär dem Lärmschutz dienende Maßnahme.

- BVerwG, Beschl. vom 15. Januar 2008 - 9 B 7.07 -,
Juris RdNr. 18 zu § 41 BImSchG -

Bleibt das Ziel(-bündel) als solches erreichbar, so sind Abstriche am Grad der Zielvollkommenheit als typische Folge des Gebotes, Alternativen zu nutzen, hinnehmbar. Wäre das Tatbestandsmerkmal der Alternativlösung schon dann nicht erfüllt, wenn sich das Ziel(-bündel) nicht in genau der vom Vorhabenträger geplanten Weise erreichen ließe, so liefe § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG weitgehend leer

- BVerwG, Urt. vom 17. Mai 2002 - 4 A 28.01 -,
Juris RdNr. 26 (Hessisch Lichtenau I) -

Insoweit ist zu prüfen, inwieweit im Hinblick auf das Planungsziel zumutbare Abstriche möglich sind. Aus der Sicht des Vorhabenträgers ist zu prüfen, ob mit den zumutbaren Abstrichen das von ihm verfolgte Planungsziel, für das er investiert und das er später zu unterhalten hat, zumindest suboptimal erreichbar ist oder aber ob eine solche Relation nicht mehr besteht. Für das konkrete Vorhaben bedeutet das, dass ein Verzicht auf den Ausbaufall D2, der die vorgegebenen Planungsziele vollständig abbildet, bereits die Hinnahme von Abstrichen bedeutet [vgl. oben unter Nr. 4.1.1 (3)]. Der Verkehr wäre nicht ganzjährig und vollständig gewährleistet; es käme weiterhin zu Einschränkungen. Dem gegenüber würde der Ausbaufall A nicht mehr nur zumutbare Abstriche vom Planungsziel darzustellen, sondern ein anderes Projekt, da er die verkehrlichen Zielsetzungen weitgehend verfehlen würde. Aus der Sicht des Vorhabenträgers würde diese Maßnahme, da sie keine signifikante Verbesserungen der Bestandssituation mit sich bringt, das Projektziel verfehlen und wäre daher als Alternative auszuschneiden.

Bei den Ausbaufällen A und C_{2,80} handelt es sich um verschiedene Vorhaben. Der Ausbaufall A verfehlt die mit einem Donauausbau verbundenen verkehrlichen Planungsziele in einem Maße, dass es sich aus Sicht des Vorhabenträgers nicht mehr „bloß“ um zumutbare Abstriche von seinen Planungszielen handelt, sondern um ein anderes Projekt. Weder führen die flussregelnden Maßnahmen zu einer bedarfsgerechten Befriedigung der Verkehrsnachfrage noch erhöhen sie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die beiden EU-Studien untersuchen daher zwei verschiedene Projekte, um auf einer vor dem eigentlichen Zulassungsverfahren liegenden Ebene Betroffenheiten für das Netz Natura 2000 zu ermitteln und zu bewerten. Sie dienen damit einer Vorentscheidung, ob das Vorhaben A oder das Vorhaben C umgesetzt und das entsprechende Planungsziel verfolgt werden soll. Für beide Ausbaufälle bestehen Möglichkeiten, um dem Gebot des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG gerecht zu werden. Es ist aber auf der Planungsstufe der EU-Studien ausreichend

festzustellen, dass solche Möglichkeiten bestehen, nicht aber notwendig, sie vertieft auszuarbeiten. Bei der Betrachtung des Ausbaufalles A ist bedeutsam, ob es Optimierungen geben würde, die eine erhebliche Beeinträchtigung von Erhaltungszielen der betroffenen Natura 2000-Gebiete gänzlich vermeiden würden. Für den Vergleich der Ausbaufälle A und C_{2,80} reicht die Betrachtung der Grundvarianten aus. Wenn die Entscheidung für das eine oder das andere Projekt gefallen ist, kann dieses in dem eigentlichen Zulassungsverfahren optimiert werden.

4.3 Alternative nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG

Ebenso wie § 34 Abs. 2 BNatSchG enthält § 44 Abs. 1 BNatSchG ein Verbot, unter den dort genannten Voraussetzungen Maßnahmen durchzuführen. Entsprechend verlangt § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG im Rahmen der Zulassung von Ausnahmen von den in § 44 Abs. 1 BNatSchG formulierten artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten, dass dargelegt wird, dass zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Zwar gelten für die artenschutzrechtliche Alternativenprüfung im Ansatz vergleichbare Grundsätze wie für diejenigen im Rahmen der gebietsschutzrechtlichen Beurteilung. Jedoch braucht sich ein Vorhabenträger nicht auf Alternativlösungen verweisen zu lassen, wenn sich die FFH- und vogelschutzrechtlichen Schutzvorschriften am Alternativstandort als ebenso wirksame Zulassungssperre erweisen, wie an dem von ihm gewählten Standpunkt. Darüber hinaus darf eine Alternativlösung auch verworfen werden, wenn sie sich aus naturschutzexternen Gründen als unverhältnismäßig erweist. Soweit sich aus den geprüften Varianten Beeinträchtigungen von Erhaltungszielen von FFH-Gebieten ergeben, stellen dies schon aus diesem Grund auch keine Alternativen im Sinne des Artenschutzes dar. Insoweit bedarf es nicht einmal eines zusätzlichen Vergleiches in artenschutzrechtlicher Hinsicht.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 12. März 2008 – 9 A 3.06 –, Juris RdNr. 240/241 -

Auch für den Fall, dass mit einem Vorhaben keine Beeinträchtigungen von Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten verbunden sind, gilt für die Frage der zumutbaren Alternative, dass sich artenschutzrechtliche Verbotsvorschriften am Alternativstandort als ebenso wirksame Zulassungssperre erweisen, wie an dem vom Vorhabenträger gewählten, zur Planfeststellung beantragten Standort. Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht sogar offen gelassen, ob im Rahmen der artenschutzrechtlichen Alternativenprüfung vom Vorhabenträger überhaupt Abstriche von den angestrebten Planungszielen hinzunehmen sind.

- vgl. BVerwG, Urt. vom 12. Juli 2008 – 9 A 14.07 –, Juris RdNrn. 122, 119 -

Daraus folgt, dass jedenfalls dann, wenn die in einem Verfahren zu prüfenden Varianten selbst zu artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen führen, dies im Ergebnis ihre Zumutbarkeit bei der Alternativenwahl ausschließt.

5. Zusammenfassung/Ergebnis

5.1 Planungsziel

Das Planungsziel eines fachplanerischen Vorhabens bestimmt sich zunächst auf der Grundlage des für das Vorhaben jeweils maßgeblichen Fachplanungsgesetzes. Der Ausbau der Main-Donau-Wasserstraßenverbindung ist ein vordringliches fachplanerisches Anliegen des Wasserstraßengesetzes, § 14e WaStrG (i.V.m. Anlage 2). Unter 1.5 wurde das wasserstraßenrechtliche Planungsziel erläutert, das – ausgehend von den technischen Parametern in den Abschnitten vor und nach dem Abschnitt Straubing/Vilshofen, den im Bericht der van-Miert-Kommission formulierten Anforderungen für den Ausbau dieses Abschnitts und den Ermittlungen des Raumordnungsverfahrens (einschließlich der prognostischen Bestimmung der Verkehrsnachfrage) – eine angemessene Bewältigung des zu erwartenden Binnenschiffsverkehrs ermöglicht. Von den vier in der Landesplanerischen Beurteilung untersuchten Ausbaufällen wird dieses Planungsziel nur mit dem Ausbaufall D2 und mit allerdings deutlichen Abstrichen mit dem Ausbaufall C_{2,80} erreicht.

Der Ausbaufall C_{2,80} würde den gleichwertigen Anschluss nicht vollständig herstellen und damit nicht zu einem vollständigen Lückenschluss führen. Er könnte aber zumindest die prognostizierte Verkehrsnachfrage befriedigen. Der Vorhabenträger muss in Anbetracht der erstrebten Ziele und der damit voraussichtlich verbundenen Belastungen entscheiden, ob der Verzicht auf den Ausbaufall D2 und die Wahl von C_{2,80} noch als zumutbarer Abstrich von dem Planungsziel des gleichwertigen Anschlusses verstanden werden kann. Demgegenüber stellt der Ausbaufall A keinen Abstrich mehr von dem unter Nr. 1.5 definierten Planungsziel dar. Der Ausbaufall A verfehlt nicht nur das Ziel des gleichwertigen Anschlusses an die angrenzenden Abschnitte der Donau, sondern auch die nachfragegerechte Befriedigung des zu erwartenden Verkehrs. Der Ausbaufall A dient der Erhaltung und in Grenzen der Optimierung des bestehenden Verkehrsweges. Er limitiert aber die Verkehrsnachfrage durch die dauerhafte Etablierung eines Engpasses. Für den Ausbaufall A wäre ein anderes Planungsziel als Grundlage zu formulieren.

Ergänzend können, soweit nicht die Planrechtfertigung begründet werden soll, auch andere als aus dem jeweiligen Fachplanungsgesetz abgeleitete Planungsziele benannt werden, etwa regionale Wirtschaftsförderung durch Hafenausbau. Diese Ziele dienen dann zwar nicht der Planrechtfertigung, können aber als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses im Rahmen des § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG Berücksichtigung finden.

5.2 Alternativen

Entsprechend stellen die beiden nunmehr in den EU-Studien untersuchten Ausbaufälle A und C_{2,80} zwei unterschiedliche Vorhaben dar. Während der Ausbaufall A den „gleichwertigen Anschluss“ vollständig verfehlt und weder die festgestellte „engpassfreie“ Verkehrsnachfrage noch die den Engpass berücksichtigende Nachfrage befriedigen kann, erlaubt der Ausbaufall C_{2,80} eine nachfragegerechte Befriedigung der prognostizierten Verkehrsnachfrage, auch wenn das Ziel des gleichwertigen Anschlusses nicht vollständig erreicht wird. Entsprechend bilden der Ausbaufall A und der Ausbaufall C_{2,80}, da sie unterschiedliche Planungsziele verfolgen, verschiedene fachplanerische Vorhaben. Die beiden Ausbaufälle stehen nicht im Verhältnis eines Plus oder Minus zueinander, sondern bilden am Maßstab des Planungsziels nach Nr. 1.5 jeweils ein aliud, weil C_{2,80} das formulierte Planungsziel noch erreicht, A es aber verfehlt.

Die EU-Studien können nicht die Frage beantworten, ob A und C_{2,80} Alternativen im Hinblick auf dieses Planungsziel sind. Gegenstand der Studien sind nicht alle hierfür relevanten Kriterien. Die Studien ermitteln, beschreiben und bewerten vor allem die Auswirkungen von Baumaßnahmen der beiden Ausbaufälle auf bestimmte (Natur-) Schutzgüter. Ebenso wenig sind alle weiteren im Planfeststellungsverfahren im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigende Belange wie (insbesondere landwirtschaftlich genutztes) Eigentum oder Immissionen Gegenstand der EU-Studien zu den beiden Ausbaufällen. Auch Belange der Raumordnung, insbesondere der Hafennutzung werden im Rahmen der Abwägung, aber auch bei der Bestimmung der öffentlichen Interessen im Planfeststellungsverfahren eine Rolle spielen. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind bei der Entscheidung öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Nach dem LEP Bayern 2006 B V 1.7 ist nicht nur der verkehrsgerechte, naturschonenden und vertragsgemäße Ausbau der Main-Donau-Wasserstraße ein Ziel der Raumordnung, sondern auch der bedarfsgerechte trimo-

dale Ausbau der Häfen. In der Begründung des LEP Bayern 2006 zu B V 1.7 (S. 178) heißt es hierzu, dass sich die Häfen an der Main-Donau-Wasserstraße als Kristallisationspunkte für die Entwicklung von Industrie und Gewerbe erwiesen haben. Entsprechend findet sich als Grundsatz der Raumordnung im Regionalplan 12 (Donau Wald) unter B X 4.2, dass auf den Ausbau der Hafenanlagen in Deggendorf und Passau sowie die Errichtung eines Umschlagplatzes im Raum Vilshofen/Pleinting unter Berücksichtigung der weiteren Bedarfsentwicklung hingewirkt werden soll. Die hierin zum Ausdruck kommende Absicht zur regionalen Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung ist im Rahmen einer Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 1, § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG und im Rahmen der Gesamtabwägung über das Vorhaben mit dem ihr zukommenden Gewicht zu berücksichtigen.

Bei der Entscheidung, welches Vorhaben der Vorhabenträger verfolgen will und damit der Festlegung der Planungsziele können die EU-Studien für den Vorhabenträger insoweit Entscheidungskriterien enthalten, wenn er auf den Schutz des Netzes Natura 2000 in besonderer Weise Rücksicht nehmen möchte und insoweit die legitimen verkehrlichen Ziele, die mit dem Vorhaben erreicht werden sollen, zurücksetzt. Diese Entscheidung stellt keine Alternativenwahl im Rahmen der fachplanerisch gebotenen, auf das konkrete, ein Vorhabenziel zulassenden Planfeststellung dar, sondern eine diesem Verfahren vorgelagerte Entscheidung über ein entsprechendes Planungsziel. Erst aufgrund der Wahl des entsprechenden Zieles können dann im Folgenden Alternativen ermittelt werden. Der Ausbaufall A könnte sich allerdings nicht auf das Planungsziel „gleichwertiger Anschluss“ berufen, sodass die mit ihr verfolgte wasserstraßenrechtliche Zielsetzung noch zu konkretisieren wäre (siehe oben Nr. 5.1).

Für die Bearbeitung der EU-Studie bedeutet dies, dass zu den beiden Ausbaufällen, die zueinander nicht im Verhältnis von Alternativen stehen, keine weiteren jeweils auf den Ausbaufall A bzw. C_{2,80} bezogene Alternativen zu prüfen sind. Solche Alternativen, die selbstverständlich Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens sein müssen, sollten erst geprüft werden, wenn das Planungsziel und damit der Ausbaufall bestimmt sind. Diese Alternativen sind dann soweit zu prüfen, als sie zumutbar sind, also der mit ihnen - unter Beachtung der Planungsziele - erreichbare Vorteil für Natura 2000 nicht außer Verhältnis zu den mit ihnen einhergehenden Nachteilen - auch den Mehrkosten - steht.

Auch wenn die EU-Studie die von ihr bearbeiteten Materien auf der Tiefe von Planfeststellungsunterlagen erarbeiten sollte, ist festzustellen, dass es in dem gegenwärtigen Verfahrensstadium zunächst erforderlich ist, zu entscheiden, auf der Grundlage der Wirkungen der Ausbaufälle und der erstrebten verkehrlichen Ziele welcher Ausbaufall dem Planungsziel gerecht wird. Da beide Ausbaufälle mit erheblichen Beeinträchtigungen von für die Erhaltungsziele von Natura 2000-Gebieten maßgeblichen Bestandteilen einhergehen, ist im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine Abweichungsprüfung durchzuführen, in der neben der Darlegung der für den jeweiligen Ausbaufall zu bestimmenden zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses auch der Nachweis zu führen ist, dass keine Alternativen bestehen.

Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass im Fall des Ausbaufalls C_{2,80} der Ausbaufall A keine Alternative in diesem Sinne darstellen könnte. Soweit mit dem Vorhaben die Beeinträchtigung von prioritären Lebensraumtypen oder Arten verbunden ist, und die besonders benannten Abweichungsgründe nicht (sicher) für das Vorhaben geltend gemacht werden können, ist eine Stellungnahme der Europäischen Kommission einzuholen. In jedem Fall sind die notwendigen Kohärenzsicherungsmaßnahmen festzulegen. Die Abweichungsprüfung ist eine rechtliche Bewertung der mit dem Vorhaben verfolgten Interessen im Hinblick auf die beeinträchtigten Integritätsinteressen. Im Rahmen einer bipolaren Abwägung ist darzulegen, dass das Gewicht des Abweichungsinteresses das des Integritätsinteresses übersteigt. Dazu ist der Nachweis erforderlich, dass sich das Vorhaben nicht nur abstrakt auf die mit ihm verfolgten öffentlichen Interessen berufen kann, sondern diese konkret nachhaltig umsetzt.

5.3 Planrechtfertigung

Sowohl für den Ausbaufall C_{2,80} als auch für den Ausbaufall A kann eine Planrechtfertigung auf der Grundlage des Wasserstraßengesetzes und - soweit Maßnahmen des Hochwasserschutzes in Rede stehen - aus dem Wasserhaushaltsgesetz hergeleitet werden.

Beide Vorhaben sind wasserstraßenrechtliche Vorhaben. Allerdings ist im Hinblick auf die Funktion der Planrechtfertigung (abstrakt) die Rechtfertigung für die Durchführung eines Vorhabens im Sinne des vernünftigerweise Gebotenseins zu begründen und damit zumindest abstrakt die Rechtfertigung für die Inanspruchnahme/Beeinträchtigung von öffentlichen und privaten Belangen (insbesondere auch

von fremden Eigentum) zu begründen. Ob etwas vernünftigerweise in diesem Sinne geboten ist, entscheidet sich nach dem Planungsziel und den daraus abzuleitenden Anforderungen. Solche bestehen bislang nur für den Ausbaufall C_{2,80}. Der „Ausbau“ nach A wäre in seinen Zielen noch zu bestimmen. Dies könnte unter Umständen auch durch den Hochwasserschutz erfolgen. In diesem Fall wäre aber zu prüfen, ob es sich noch um eine wasserstraßenrechtliche Planfeststellung handelt und welche Planfeststellungsbehörde zuständig ist.

Davon systematisch zu trennen ist die Frage, ob die mit dem Planungsziel verfolgten, insbesondere Verkehrsinteressen, das notwendige Gewicht haben, die der Durchsetzung des Vorhabens entgegenstehende Belang zu überwinden. Diese Frage ist aber von der Planrechtfertigung zu trennen und erst im Rahmen der Abwägung zu beurteilen.

A handwritten signature in black ink, consisting of two distinct parts that appear to be initials or a stylized name.

München, den 21. August 2012