

3 Planungsebenen, Verfahrensarten, Öffentlichkeitsbeteiligung

3.1 Bedarfsplanung des Bundes

3.1.1 Bundesverkehrswegeplan

Ausgangspunkt für alle Neu- und Ausbauplanungen von Bundesverkehrswe- gen – und damit auch Bundesfernstraßen – ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Die Bundesverwaltung ist verantwortlich für Bau und Unterhaltung der Bundesschienenwege, der Bundeswasserstraßen sowie der Bundesfernstra- ßen (s. Art. 87e, Art. 89 und Art. 90 GG). Der BVWP stellt den Umfang, die Struktur und den Zeitrahmen beabsichtigter Investitionen der Bundesregierung in diese Verkehrsinfrastruktur des Bundes dar. Er stellt eine die Verkehrsträger Schiene, Wasser und Straße übergreifende Bedarfs- und Rahmenplanung dar mit dem Ziel, ein realistisches und finanzierbares Gesamtkonzept für die zukünf- tige Infrastruktur aufzustellen. Der BVWP wird von dem für Verkehr zuständigen Bundesministerium erarbeitet und nach Abstimmung mit den anderen Ressorts (u. a. dem Finanzministerium) vom Bundeskabinett beschlossen. Obwohl er die Dringlichkeit von Projekten unter Berücksichtigung der voraussichtlich verfügba- ren finanziellen Mittel festlegt, ist er kein Finanzierungsplan mit haushälterischer Bindungswirkung. Er ist vielmehr als politische Absichtserklärung der Bundes- regierung zu verstehen, mit der Prioritäten für Investitionsentscheidungen gesetzt werden.

Die Vorgaben des BVWP dienen jedoch als Vorlage für die nach Verkehrsträger aufgeteilten Bedarfspläne für Schienenwege und Bundesfernstraßen, die vom Bundestag als Gesetze verabschiedet werden. Der Bedarfsplan für Bundesfern- straßen wird dabei als Anlage zum (Bundes-)Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) beschlossen und stellt den Bedarf an Neu- und Ausbaumaßnahmen von Bundesfernstraßen verbindlich fest (Kap. P 3.1.3).

Die Bereitstellung der finanziellen Mittel für dort gelistete Projekte wird erst durch Aufnahme in den so genannten Investitionsrahmenplan (IRP) vorbereitet, der für jeweils 5 Jahre aufgestellt wird (s. Kap. P 3.1.4), während die konkrete Zusage und damit die Realisierung eines Projekts erst durch die Aufnahme in den Straßenbauplan erfolgt, der jährlich als Anlage zum Bundeshaushaltsplan vom Deutschen Bundestag beschlossen wird (s. Kap. P 3.1.5).

Ein BVWP wird für den angegebenen Zeitraum (in der Regel 10 bis 15 Jahre) aufgestellt und gilt so lange, bis ein neuer aufgestellt wird. Der (noch) aktuelle BVWP 2003 gilt bis zum Jahr 2015, dann soll ein neuer BVWP aufgestellt wer- den.

Für die Erstellung eines Bundesverkehrswegeplans ist zunächst eine aktuali- sierte Verkehrsprognose erforderlich, um einen Bedarf zu ermitteln. Basis des BVWP 2003 war die Verkehrsprognose 2015, mit der das bis 2015 vorherge- sagte Verkehrsaufkommen ermittelt wurde. Für den BVWP 2015 wird eine aktu- alisierte Verkehrsprognose für das Zieljahr 2030 zugrunde gelegt werden.

Grundlage für die Aufnahme von Vorhaben in den Bundesverkehrswegeplan sind gesamtwirtschaftliche Analysen. Die Methodik zur Errechnung, Einschätzung und Bewertung der zu berücksichtigenden Faktoren wird im Rahmen der Aufstellung eines BVWP jeweils festgelegt. Sie wird als „Gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik“ bezeichnet und kann wegen ihres Umfangs hier im Einzelnen nicht dargestellt werden.

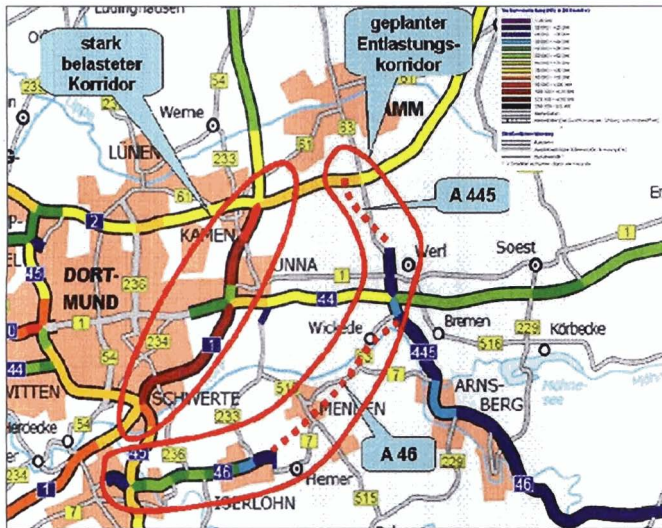


Abb. P 8: Beispiel für eine Auswertung von Verkehrsaufkommen (Quelle: BUND Bundesverband).

Kern dieser gesamtwirtschaftlichen Bewertungen ist die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) für alle zur Diskussion stehenden Verkehrsinfrastrukturprojekte. Dabei wird der monetäre Aufwand für ein Verkehrsprojekt dessen monetären Nutzen gegenübergestellt, wobei auch monetär erfassbare Raumwirkungen (regionale Wirkungen) und Umweltwirkungen des Verkehrs (CO₂-Abgabe, Lärm) einbezogen werden.

Beachte: Die Berechnungen der NKA für den BVWP 2003 sind kritisch zu hinterfragen. So wurden z. B. in Geldwert umgerechnete Zeitgewinne (z. B. durch kürzere Fahrtzeiten in Folge höherer fahrbarer Geschwindigkeiten) deutlich überbewertet: Sie stellen allein einen Anteil von drei Viertel der angerechneten Nutzen-Komponenten. Dem gegenüber wurden die monetär erfassbaren negativen Wirkungen des durch den Straßenbau erzeugten Neuverkehrs (sog. „induzierter Verkehr“) nur zu 8 % eingerechnet.

Nach den Ergebnissen der für den BVWP 2003 methodisch festgelegten Bewertungsrechnungen wurden Maßnahmen in die Kategorien „Vordringlicher Bedarf“ (VB), „Weiterer Bedarf“ (WB) oder als „Kein anerkannter Bedarf“ (nicht im BVWP enthalten) eingestuft.

Dabei wurde die Nutzen-Kosten-Analyse für den BVWP 2003 ergänzt durch eine so genannte Raumwirksamkeitsanalyse, eine Umweltrisikoeinschätzung sowie einer FFH-Verträglichkeitseinschätzung. Die Ergebnisse dieser weiteren Analysen sollten beim BVWP 2003 das rein volkswirtschaftlich ermittelte Ergebnis der NKA korrigieren.

Bei der **Raumwirksamkeitsanalyse** (RWA) handelt es sich um ein Bewertungsverfahren, das eigens für die Erstellung des BVWP 2003 entwickelt wurde. Sie soll die Aspekte der raumordnerischen Beurteilung eines Straßenbauprojekts ermitteln und bewerten, die in der Nutzen-Kosten-Analyse nicht erfassbar

sind. So verlangen die Entwicklungs- und Verteilungsziele des Raumordnungsgesetzes (ROG) z. B. eine flächendeckende Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit technischer Infrastruktur oder auch die Schaffung wirtschaftsnaher Infrastruktur zur Verbesserung der Standortbedingungen, um durch gute Erreichbarkeit aller Teilräume die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Das Ergebnis der RWA, das auch die Bewertung von Entlastungs- und Verlagerungszielen des ROG umfasst, führte für jedes Vorhaben zu einer Einstufung in eine Skala von 1 bis 5, die von „geringe raumordnerische Bedeutung“ (= 1) bis „herausragende raumordnerische Bedeutung“ (= 5) reicht.

Die **Umweltrisikoeinschätzung** (URE) untersuchte die einzelnen Vorhaben hinsichtlich ihrer ökologischen Risiken nach umwelt- und naturschutzfachlichen Gesichtspunkten. Die Umweltrisikoeinschätzung sollte dabei eine eigenständige qualitative Bewertung darstellen. Ihr Ergebnis führte zu einer Einstufung des jeweiligen Projekts in eine fünfstufige Skala von „sehr geringes Umweltrisiko“ (= 1) bis „sehr hohes Umweltrisiko“ (= 5).

Demgegenüber bezog sich die **FFH-Verträglichkeitseinschätzung** (FFH-VE) auf die Vorgaben des § 34 BNatSchG, nach dem für Projekte, bei denen mit erheblichen Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten zu rechnen ist, eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Die FFH-Verträglichkeitseinschätzung wurde neben der Einschätzung des Umweltrisikos vorgenommen und führte zu Einstufungen in einer dreiklassigen Skala von „erhebliche Beeinträchtigung ist ausgeschlossen“ (= 1) bis „erhebliche Beeinträchtigung ist unvermeidbar“ (= 3).

Weitere Grundlagen für die Einteilung in Prioritäten (Dringlichkeiten) sind netzkonzeptionelle Überlegungen, die jeweiligen Planungsstände und der im Geltungszeitraum des Plans voraussichtlich verfügbare Investitionsrahmen. So wurden z. B. laufende und fest disponierte Vorhaben selbstverständlich in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen, während die Aufnahme neuer Vorhaben in der Regel durch ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis begründet werden musste. Im BVWP 2003 wurden Maßnahmen mit einem Verhältnis der Nutzen zu den Kosten (NKV) größer als 3 in den Vordringlichen Bedarf und Maßnahmen, deren NKV mindestens 1 erreichte, als Weiterer Bedarf eingestuft.

Eine Ausnahme bilden die so genannten RWA-Pool-Projekte. Sie wurden aus strukturpolitischen Gründen in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen. Bei ihnen handelt es sich um neue Vorhaben, die aufgrund ihrer Bewertung aus raumordnerischer Sicht zusätzlich Bestandteil des Vordringlichen Bedarfs sein sollten. Ihre Rentabilität reicht zwar nicht aus, um diese Einstufung zu begründen, jedoch sollen sie z. B. dazu dienen, strukturschwachen und schlecht erreichbaren Regionen Chancen auf wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Ein weiteres Beispiel stellen Städte mit hoch belasteten Ortsdurchfahrten dar, denen durch die Aufnahme eines Vorhabens in den Vordringlichen Bedarf eine Verkehrsentlastung und damit städtebauliche Entwicklungschancen ermöglicht werden sollen.

Für so genannte „Prädikatsprojekte“ spricht der BVWG 2003 ferner (an die Länder gerichtet, die Bau und Unterhaltung im Auftrag des Bundes vornehmen, s. Kap. P 2.2.1), die Empfehlung aus, diese möglichst vorrangig zu realisieren (BVWP 2003, S. 21). Es handelt sich dabei um Projekte, die neben dem für den

Vordringlichen Bedarf erforderlichen Nutzen-Kosten-Verhältnis zusätzlich eine hohe, sehr hohe oder sogar herausragende Bewertung in der RWA erlangt haben.

Die Ergebnisse der Umweltrisiko- und FFH-Verträglichkeitseinschätzungen nahmen dagegen keinen Einfluss auf die Einstufung der Vorhaben in eine Dringlichkeitsstufe. Für Projekte deren Umweltrisiko als „sehr hoch“ (= 5) und/oder bei denen eine erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten als „unvermeidbar“ (= 3 im Rahmen der FFH-VE) festgestellt wurde, wurde zwar eine Einzelfallprüfung durchgeführt. Hatte diese zum Ergebnis, dass die erkannten Konflikte beherrschbar sein würden, erfolgte unkommentiert die Aufnahme des Projekts in den BVWP 2003. Kam die Einzelfallprüfung zu dem Ergebnis, dass die erkannten Konflikte auf Ebene des BVWP nicht ausgeräumt werden können, sollte für diese Vorhaben eine Markierung im BVWP als Bedarf „mit besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag o.ä.“ erfolgen; einer Aufnahme in die vorgesehene Bedarfskategorie stand auch dieses Ergebnis nicht entgegen.

Besonderer naturschutzfachlicher Planungsauftrag

Bei der Erarbeitung des BVWP 2003 untersuchte das Bundesamt für Naturschutz etwa 2000 Fernstraßenprojekte auf naturschutzfachliche Auswirkungen. Für etwa 800 dieser Vorhaben wurde eine Umweltrisikoeinschätzung und/oder FFH-Verträglichkeitseinschätzung durchgeführt. Bei etwa 100 Projekten konnten naturschutzfachliche Bedenken nicht ausgeräumt werden. Sie wurden daher in den BVWP aufgenommen mit der Markierung „mit besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag“ oder „mit festgestelltem hohem ökologischen Risiko“. In der Darstellung der Vorhaben des BVWP 2003 als Übersichtsplan sind diese Strecken mit grünen Sternchen markiert (so genannte „Ökosternchen“). Auch im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (eingeführt durch das 5. Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes mit Wirkung zum 16.10.2004) wurden die „Ökosternchen“ für fast alle dieser Projekte übernommen. Da der Bundesbedarfsplan als Übersichtsplan gestaltet ist, wurden auch hier die betreffenden Strecken mit „Ökosternchen“ versehen, zu denen in der Legende die Fußnote gehörte: „Mit der Einstellung der Vorhaben in den Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushalt sind sie Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs“. Das bedeutete, dass die betreffenden Vorhaben bei der Verabschiedung des Bundesbedarfsplans nicht dem Vordringlichen Bedarf zuzurechnen waren. Sie standen vielmehr unter dem Vorbehalt, dass sie erst durch Aufnahme in die Anlage zum Bundeshaushaltsgesetz (= dem Straßenbauplan) und Verabschiedung dieses Gesetzes durch den Bundestag dem Vordringlichen Bedarf zugerechnet werden konnten. Der BVWP 2003 sah vor, dass bei diesen Projekten die „in der Umweltrisikoeinschätzung aufgezeigte naturschutzfachliche Problematik abzuarbeiten“ sei und zu untersuchen sei, „inwieweit die bisherigen Planungen oder aber Alternativplanungen, vor allem der Ausbau des vorhandenen Straßennetzes, verwirklicht werden können“. Darüber sollte das BMVBW dem Deutschen Bundestag so rechtzeitig berichten, „dass dieser das Ergebnis bei der Einstellung der Projekte in den Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushalt berücksichtigen kann“ (BVWP 2003, S. 19, f).

Mit der Verabschiedung des Infrastrukturbeschleunigungsgesetzes im Jahr 2006 wurde jedoch dieser Vorbehalt durch die Streichung genau dieser Fußnoten aufgehoben.

Ein letztes Aufflackern des „Ökosternchens“ erfolgt nun unter umgekehrtem Vorzeichen: Im Straßenbauplan mit der Signatur „*“ versehene Projekte sind gemäß dessen Erläuterungen „Maßnahmen mit besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag, der rechtlich umfassend abgearbeitet wurde“.

Der Vordringliche Bedarf wird begrenzt durch das im Zeitraum 2001-2015 zu erwartende Finanzvolumen. Im Weiteren Bedarf finden sich deshalb Vorhaben, deren wirtschaftliche Rentabilität (und positive Beurteilung nach den restlichen Kriterien) zwar durchaus (wenn auch in geringerem Grad) vorliegen. Ihre Realisierung überstiege jedoch diesen Investitionsrahmen. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann die Planung für ein Projekt des Weiteren Bedarfs (mit Einwilligung des BMVBW) aufgenommen oder weiter betrieben werden: Wenn es aus netzkonzeptionellen Gründen erforderlich ist, oder wenn die Planung deshalb aufgenommen werden muss, weil es in Zusammenhang mit einem benachbarten Projekt des Vordringlichen Bedarfs steht. Diese Projekte sind bereits im BVWP als „WB*“ ausgewiesen (nicht zu verwechseln mit dem „Ökosternchen“).

Die Dringlichkeitsstufen im BVWP 2003 für Bundesfernstraßenausbauvorhaben stellen sich folgendermaßen dar:

Vordringlicher Bedarf – VB (2001 bis 2015)

- ▶ laufende und fest disponierte Vorhaben,
- ▶ laufende und fest disponierte Vorhaben mit besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag für VB,
- ▶ neue Vorhaben,
- ▶ neue Vorhaben mit besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag für VB.

Weiterer Bedarf – WB (nach 2015)

neue Vorhaben mit Planungsrecht (WB*),

neue Vorhaben mit Planungsrecht (WB*) und mit besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag,

- ▶ neue Vorhaben,
- ▶ neue Vorhaben mit festgestelltem hohem ökologischen Risiko (diese Formulierung entspricht inhaltlich dem besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag, wurde aber wohl so gewählt, weil für diese Vorhaben wegen ihrer untergeordneten Dringlichkeit in absehbarer Zeit kein Planungsauftrag erteilt werden wird).

„Planung auf Zuruf“

Der Bundesverkehrswegeplan hat generell die Frage zu beantworten, welcher Verkehrsträger – Schiene, Straße oder Wasser – die entsprechenden Aufgaben der Beförderung von Personen oder Gütern am besten bewältigen kann. Letztlich wird diese Frage allerdings politisch entschieden.

Die überwiegende Mehrzahl der Projektanmeldungen (neue Vorhaben) kommt nicht vom Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung, in dessen Zuständigkeit die Bundesverkehrswegeplanung liegt, sondern von den Ländern. Für neue Vorhaben des VB werden Länderquoten berechnet, die festlegen, welcher Anteil des Investitionsvolumens welchem Bundesland zusteht. Erst danach wird bestimmt, auf welche Maßnahmen die Gelder verteilt werden. Die Länder sind naturgemäß daran interessiert, möglichst viele „ihrer“ Maßnahmen durchzusetzen – nicht zuletzt, weil der Bund Kostenträger ist. Dabei werden häufig die Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation oder die vermeintliche Lösung verkehrlicher Probleme in den durch ein Projekt neu oder besser erschlossenen Regionen als gewichtiger eingeschätzt als die mit dem Bau verbundenen Umweltprobleme.

Deshalb finden sich z. B. auch Vorschläge der Industrie- und Handelskammer (IHK) in den Beschlussvorlagen der Regionalräte. Das für Verkehr zuständige Bundesministerium wendet sich für die Erstellung des BVWP an die zuständigen Ministerien der Länder, die ihrerseits die Anfrage nach Vorschlägen – in NRW an die Kreise, kreisfreien Städte, Kommunen und Bezirksregierungen – weiterleitet. Da die Bezirksregierungen wiederum die für ihren Regierungsbezirk zuständigen Regionalräte nach § 9 Abs. 4 LPIG NRW beteiligen, können von den Mitgliedern dort Vorschläge in die Vorhabenliste für den jeweiligen Regierungsbezirk aufgenommen werden. Diese nimmt wiederum den umgekehrten Weg über die Bezirksregierung zum Landesministerium, das wiederum dem Bundesministerium dann die Vorschläge des Landes mitteilt.

Zum Weiterlesen:

Bundesverkehrswegeplan 2003, als Download abrufbar unter <http://www.bmvbs.de> > Verkehr und Mobilität > Verkehrspolitik > Infrastrukturplanung > Bundesverkehrswegeplan

Anwenderhandbuch Bundesverkehrswegeplan 2003, als Download abrufbar unter <http://www.bmvbs.de> > Verkehr und Mobilität > Verkehrspolitik > Infrastrukturplanung > Bundesverkehrswegeplan > Bundesverkehrswegeplan 2003 > Die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik

NABU-Stellungnahme zum Bundesverkehrswegeplan, Mai 2003, abrufbar unter <http://www.nabu.de> > Themen > Verkehr > Verkehrspolitik und Projekte

Informationen des BUND zum Bundesverkehrswegeplan können unter <http://www.bund.net> > Themen und Projekte > Verkehr > Infrastruktur > Bundesverkehrswegeplan abgerufen werden



3.1.2 Beteiligung der Naturschutzverbände an der Bedarfsplanung

3.1.2.1 Bundesverkehrswegeplan 2003

Die Beteiligung der Naturschutzverbände am BVWP 2003 erfolgte über die Bundesgeschäftsstellen der Naturschutz- und Umweltverbände. Ein förmliches Verfahren hierzu gab es nicht; das für Verkehr zuständige Bundesministerium forderte die auf Bundesebene anerkannten Naturschutzverbände zu einer Stellungnahme zum Entwurf des BVWP 2003 auf. Die Bundesverbände informierten die Landesverbände; diese gaben ihren Mitgliedern die Gelegenheit, sich zu Projekten zu äußern. Anschließend erfolgte eine Anhörung im Bundestag, zu der u. a. die Bundesverbände der Naturschutzverbände eingeladen waren.

3.1.2.2 Bundesverkehrswegeplan 2015

Obwohl es sich bei einem BVWP „nur“ um eine politische Absichtserklärung in der Form eines Investitionsrahmenplans handelt und es auch keine Rechtsvorschriften gibt, die sein Aufstellungsverfahren oder sonstige Aspekte regeln, setzt er, indem er als Entwurf für die Bedarfsplanung dient, Vorgaben sowohl für die Linienbestimmung UVP-pflichtiger Straßenbauvorhaben, als auch für deren nachfolgende Planfeststellung. Er kann deshalb als höchste Stufe in der Hierarchie der Bundesfernstraßenplanung betrachtet werden.

Mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung vom 25.06.2005 wurden auch „Verkehrsplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes“ in die Anlage 3 (dort Nr. 1.1) des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG) aufgenommen. In Verbindung mit den ebenfalls neu eingefügten §§ 14a bis 14n UVPG bedeutet dies, dass für sie eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt werden muss. Der damals ebenfalls neu eingeführte § 19b UVPG trifft für die Umweltprüfung bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene weitere, spezielle Regelungen. Die SUP auf der Ebene der BVWP-Erstellung soll sich sowohl auf die Grundlagen der Bewertung der Projektvorschläge, als auch auf die Bedarfseinstufung der einzelnen Projekte beziehen. Sie soll also Umweltbelange bei der Festlegung der Ziele des BVWP, bei der Auswahl der Verkehrsszenarien und der Projektvorschläge prüfen. Dabei werden bei einer SUP auch „vernünftige Alternativen“ ermittelt, beschrieben und bewertet (s. § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG). Für die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene konkretisiert § 19b Abs. 2 UVPG diese Alternativenprüfung: Danach werden im Rahmen der SUP „in Betracht kommende Alternativen ... , insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet“. Eine SUP, die diesen Anforderungen an eine verkehrsträgerübergreifende Bewertung möglicher Alternativen entspricht, ist nur auf dieser Stufe möglich. Denn alle nachfolgenden Bedarfs- und Fachplanungen werden – getrennt nach Verkehrsträgern – nach den jeweiligen Fachplanungsgesetzen vorgenommen.

Grundlegendes zur Strategischen Umweltprüfung und ihrem Ablauf: Handbuch Verbandsbeteiligung NRW, Band I, Kap. F 4.



Für den BVWP 2015 ist aufgrund dieser SUP-Pflicht eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend vorgeschrieben, die nach den Vorgaben der §§ 14i und 9 Absätze 1 bis 1b UVPG erfolgen muss. Nach diesen Vorschriften ist der Entwurf des BVWP 2015 möglichst frühzeitig für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Daneben müssen auch die für die Erstellung des BVWP erheblichen Berichte und Empfehlungen mitausgelegt werden (s. § 14i i.V.m. § 9 Abs. 1b UVPG). Diese Auslegung ist vorher ortsüblich bekannt zu machen unter Nennung des Auslegungsortes und versehen mit dem Hinweis, dass Äußerungen nur innerhalb der zu benennenden Frist eingehen müssen. Die Gelegenheit, sich zu äußern, besteht jedoch nur für die betroffene Öffentlichkeit, und zwar innerhalb einer Frist von mindestens einem Monat (s. § 14i UVPG). „Betroffene Öffentlichkeit“ ist nach dem UVPG jede Person, deren Belange durch eine Entscheidung, einen Plan oder ein Programm, das vom UVPG erfasst wird, berührt werden. Insbesondere zählen dazu auch Vereinigungen, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich berührt wird, darunter auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes (§ 2 Abs. 6 UVPG). Die Naturschutzvereinigungen und Umweltverbände können sich also – unabhängig von einer Anerkennung – im Rahmen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung als „betroffene Öffentlichkeit“ äußern.

Daneben strebt das BMVBS für die Erstellung des BVWP 2015 einen zusätzlichen Beteiligungsprozess an, der vor allem hohe Transparenz und umfassende Informationsbereitstellung garantieren soll. Bürgern soll so frühzeitig Einblick in die Aufgaben, Zielsetzungen, Methodik und Verfahrensweisen des BVWP gewährt werden. Neben Informationsveranstaltungen, der Veröffentlichung von Fachartikeln und dem auf der Homepage des BMVBS bereitgestellten Projektinformationssystem werden auch weitere Konsultationen angedacht.

Ferner wird vom BMVBS angestrebt, neben den Bundesländern auch Verbände während des Aufstellungsverfahrens kontinuierlich zu beteiligen. Welche Verbände dies sein werden und in welcher Form diese Beteiligung stattfinden wird, ist (noch) unklar.

Unter der Federführung des BMVBS wird derzeit ein Handbuch für Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor entwickelt, das auch die Beteiligung bei der Erstellung des BVWP zum Thema hat.

Zum Weiterlesen:

Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung (Entwurf), als Download abrufbar unter <http://www.bmvbs.de> > Verkehr und Mobilität > Verkehrspolitik > Infrastrukturplanung > Handbuch Bürgerbeteiligung

Die Strategische Umweltprüfung im Straßenrecht, Aufsatz von Michael Sauthoff in der ZUR 2006 S. 15 ff. zur damals neuen Einführung der SUP in den einzelnen Verfahrensstufen der Bundesfernstraßenbedarfsplanung.



3.1.3 Bedarfsplan für Bundesfernstraßen – die Anlage zum FStrAbG

Der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen wird aus dem Bundesverkehrswegeplan entwickelt. Dessen Vorgaben, die Bundesfernstraßen betreffend, dienen als Entwurf für den Bundesbedarfsplan Bundesfernstraßen, der dann als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) vom Bundestag als Gesetz verabschiedet wird. Dieser Bedarfsplan gilt unbefristet, wird jedoch in regelmäßigen Abständen (ca. alle 10-15 Jahre) durch Änderungsgesetze neu gefasst. Der aktuell gültige Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen wurde durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes mit Wirkung zum 16.10.2004 beschlossen.



Abb. P 9: Bedarfsplan für Bundesfernstraßen – Neubau und Erweiterung von Bundesautobahnen gemäß Bedarfsplan für Bundesfernstraßen, Stand: 01.01.2012 (Quelle: BMVBS).

Der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen stellt den Bedarf fest für

- die Erweiterung von Bundesautobahnen,
- den Neubau von Bundesautobahnen,
- den Neubau und den Ausbau von Bundesstraßen einschließlich dem Bau von Ortsumgehungen.

Der festgestellte Bedarf – gestuft nach den gleichen Dringlichkeiten wie im BVWP – ist verbindlich für die Linienbestimmung und die Planfeststellung. Nach § 1 Abs. 2 FStrAbG entsprechen die im Bedarfsplan aufgelisteten Straßenbauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 Fernstraßengesetz (FStrG). Dadurch erhalten die Vorhaben eine gesetzliche Festlegung der Planrechtfertigung für das Planfeststellungsverfahren: Da sie den Zielen des für sie anwendbaren Fachplanungsrechts (dem FStrG) entsprechen, sind sie vernünftigerweise geboten, dienen dem Wohl der Allgemeinheit und sind generell geeignet, entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden. Der Bedarfsplan bindet damit die planende Verwaltung und gilt grundsätzlich auch im gerichtlichen Überprüfungsverfahren. Eine Beanstandung der gesetzgeberischen Bedarfsfeststellung ist nur dann möglich, wenn sie evident unsachlich ist (BVerfG 1 BvR 650/97, NVwZ 1998, 1060).

Auch die im Bedarfsplan getroffenen Einstufungen in die Dringlichkeitsstufen (VB, WB, WB*) sind für die nachfolgende Planung verbindlich. So soll eine Planung zur Unzeit und damit eine unzulässige Vorratsplanung ausgeschlossen werden, s. §§ 1 Abs. 2 S. 2, 2 FStrAbG.

Die Feststellungen im Bedarfsplan erstrecken sich auch darauf, ob Bedarf für eine Bundesautobahn oder eine Bundesstraße besteht, weshalb gleichzeitig eine verbindliche Aussage für die Einstufung des zu planenden Vorhabens getroffen wird.

Mit der Aufnahme eines Projektes in die höchste Dringlichkeit (VB) wird gleichzeitig der Planungsauftrag an die Straßenbauverwaltung erteilt – allerdings vorbehaltlich der Bereitstellung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Maßnahmen aus dem Weiteren Bedarf können nur mit Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und nur in begründeten Ausnahmefällen in die Projektplanung aufgenommen werden (§ 6 FStrAbG).

Jeweils nach fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist und veranlasst seine Anpassung, die ebenfalls durch Gesetz erfolgen muss (§ 4 FStrAbG). Diese Überprüfung des aktuellen Bundesbedarfsplans für Bundesfernstraßen erfolgte im Jahr 2010 zusammen mit der Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege. Sie wurde mit Datum vom 11.11.2010 unter dem Titel „Ergebnisse der Überprüfung der Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen“ veröffentlicht und kann unter <http://www.bmvbs.de> abgerufen werden.

Auch der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen unterfällt seit dem 29.06.2005 der SUP-Pflicht nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG, da auch er einen Bundesverkehrswegeplan im Sinne der Nr. 1.1 der Anlage 3 zum UVPG darstellt, worauf dort ausdrücklich hingewiesen wird. Auch für ihn gelten deshalb die Regelungen der §§ 14a ff sowie des § 19b UVPG. In letzterem ist jedoch ausdrücklich geregelt,

dass bei Bedarfsplänen eine SUP nur für solche erheblichen Umweltauswirkungen erforderlich ist, die nicht bereits Gegenstand einer SUP im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von anderen Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene waren. Genau eine solche stellt jedoch der BVWP dar. Für ihn ist seit dem 29.06.2005 eine SUP erforderlich, die für den BVWP 2015 erstmalig durchgeführt werden wird. Da der den Bundesfernstraßenbau betreffende Teil des BVWP regelmäßig als Vorlage für den Bundesbedarfsplan für Fernstraßen mit meist nur kleinen Änderungen übernommen wird, wird bei der Erstellung eines neuen Bundesbedarfsplans für Fernstraßen keine (eigene) SUP durchgeführt werden müssen. Werden jedoch bei der Ausarbeitung des Entwurfs für den Bundesbedarfsplan wesentliche Änderungen gegenüber dem BVWP vorgenommen, so muss für diese Änderungen – so sie erhebliche Umweltauswirkungen haben – eine SUP durchgeführt werden, s. § 19b Abs. 1 UVPG.

Beachte: Der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen enthält keine unmittelbaren konkreten Baumaßnahmen mit detaillierten Trassenplänen, sondern nur grobe Linien als Verbindung zwischen Anfangs- und Endpunkt eines Vorhabens ohne Festlegung der genauen Ausgestaltung. Dies bleibt dem nachfolgenden Linienbestimmungs- bzw. Planfeststellungsverfahren vorbehalten (z. B. genaue Linieneinführung, Kompensationsflächen etc.). Und: Die im Bedarfsplan stehenden Maßnahmen übersteigen den jährlichen Finanzplan bei weitem. Die Maßnahmen des Bedarfsplans stehen daher unter dem Vorbehalt, dass die entsprechenden Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Planungen und den Bau bereitgestellt werden.

3.1.4 Investitionsrahmenplan (IRP)

Sowohl der Bundesverkehrswegeplan als auch der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen sind keine Pläne zur Sicherstellung der Finanzierung der dort aufgeführten Projekte. Die Aufnahme eines Projektes in die Verkehrsbedarfspläne bedeutet daher weder eine konkrete Finanzierungszusage noch eine verbindliche Festlegung auf einen bestimmten Realisierungszeitpunkt. Um die Bereitstellung der finanziellen Mittel aus dem Bundeshaushalt für Straßenbauprojekte für einen überschaubaren Zeitraum vorzubereiten, werden daher alle fünf Jahre Investitionsrahmenpläne (IRP) vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf Vorschläge der Länder hin aufgestellt (s. § 5 Abs. 1 FStrAbG, in dem diese Pläne als „Fünfjahrespläne“ bezeichnet werden). Mit diesen IRP werden die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel auf Baumaßnahmen verteilt; sie bilden jedoch nur den Rahmen für das Einstellen der Projekte in die Straßenbaupläne, die als Anlage zum Bundeshaushalt jährlich erstellt und vom Bundestag verabschiedet werden.

Im aktuellen IRP 2011-2015 des BMVBS sind die beabsichtigten Investitionen in die Verkehrswege des Bundes (Fernstraßen, Bundesschiennetz und -wasserstraßen), für diesen Zeitraum eingestellt. Sie wurden Aus- und Neubaumaßnahmen zugeordnet, die in dem Zeitraum 2011 bis 2015 begonnen, fortgeführt oder fertig gestellt werden sollen.

Beachte: Der „Fünfjahresplan“ (IRP) stellt lediglich eine Absichtserklärung des Bundesverkehrsministeriums zu Neu- und Ausbau von Bundesverkehrswegen dar. Auch der IRP trifft hinsichtlich der Realisierung einer Maßnahme keine Festlegungen, insbesondere auch keine zeitlichen. Denn diese sind abhängig

von den nachfolgenden Planungen wie vom Ausgang des Linienbestimmungsverfahrens, des Planfeststellungsverfahrens sowie eines möglichen Klageverfahrens. Es kann daher vorkommen, dass mit einer in einen IRP aufgenommene Maßnahme nicht innerhalb seiner Laufzeit begonnen wird.

3.1.5 Straßenbauplan – Jährliche Bauprogramme des Bundes

Um die finanziellen Mittel für den Bau von neuen Bundesfernstraßen in den jährlich vom Bundestag zu verabschiedenden Bundeshaushalt einstellen zu können, stellt das für Verkehr zuständige Bundesministerium – in der Regel jährlich – einen Straßenbauplan auf (Art. 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz). In ihm wird festgehalten, welche baureifen Bundesfernstraßenmaßnahmen mit welchem finanziellen Umfang in dem betreffenden Haushaltsjahr begonnen, fortgesetzt oder noch schlussfinanziert werden sollen. Es geht hierbei also um die Sicherstellung der Finanzmittel im Haushaltsplan des Bundes.

In den Entwurf können nachträglich, allerdings nur mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen, weitere Projekte eingestellt werden, s. § 6 FStrAbG.

Was sich zunächst einfach anhört, ist in der Praxis kompliziert: Grundsätzlich werden in den Haushaltsentwürfen neue Maßnahmen ausgewiesen, allerdings nur, wenn

1. die Baureife erlangt ist,
2. keine Klagen anhängig sind und nicht mehr zu erwarten sind,
3. das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zustimmt und
4. ein Projekt bis zum Redaktionsschluss in den Straßenbauplan eingestellt wurde.

Nach der Erstellung der Entwürfe finden in der Regel im Herbst so genannte Bauprogrammbesprechungen mit den Ländern statt. Die Länder können in dieser Phase eigene Vorschläge zu den Straßenausbauprojekten machen. In den Bauprogrammbesprechungen werden unter Berücksichtigung der Finanzierung laufender Maßnahmen die Haushaltsentwürfe im Rahmen der Finanzplanung für die folgenden 3 Jahre erörtert und ausgelotet, welche neuen Maßnahmen begonnen werden. Über die Neubeginne entscheidet dann allerdings allein das Bundesverkehrsministerium.

Die für Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen notwendigen Finanzmittel für das jeweilige Haushaltsjahr werden nach dem Beschluss des Haushaltsgesetzes durch den Deutschen Bundestag in der Regel zu Anfang des laufenden Haushaltsjahres endgültig freigegeben.

3.2 Bedarfsplanung der Länder

3.2.1 Landesstraßenbedarfsplanung

Auch die Bundesländer stellen den Bedarf für die in ihrer Straßenbaulast stehenden Straßen (Landesstraßen) fest. Nordrhein-Westfalen ist dabei dem Schema des Bundes gefolgt: In § 1 Abs. 1 Landesstraßenausbaugesetz (LStrAusbauG NRW) ist bestimmt, dass ein Bedarfsplan zu erstellen ist, der als Anlage diesem Gesetz beigefügt werden soll. Ferner wird bestimmt, dass diese Feststellung des Bedarfs sowohl für die Linienbestimmung nach § 37 StrWG NRW und die Planfeststellung (§ 38 StrWG NRW) verbindlich ist. Wie auf Bundesebene wird auch in Nordrhein-Westfalen der Bedarf für Landesstraßen gesetzlich festgestellt und ebenfalls wie auf Bundesebene sind die nachfolgenden Planungsebenen an diese Feststellung gebunden (§ 1 Abs. 1 S. 2 LStrAusbauG). Der zuletzt mit Änderungsgesetz zum Landesstraßenausbaugesetz in der Fassung vom 12.12.2006 beschlossene Landesstraßenbedarfsplan ist bis heute gültig.

Exkurs

Der dort festgestellte Bedarf an Landesstraßen wurde damals im Wege der Integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) ermittelt. Anstelle der Erarbeitung sektoraler Pläne für einzelne Verkehrsarten und -mittel handelte es sich dabei um eine die Verkehrsträger übergreifende Verkehrsplanung. Dabei wurden Entstehung und Wirkung des Verkehrs (z. B. Wechselwirkungen mit der Siedlungsstruktur) untersucht. Soziale, ökologische und wirtschaftliche Belange sollten Eingang in die Planungskonzeption finden. Die Integrierte Gesamtverkehrsplanung verfolgte einen interdisziplinären, gesamtgesellschaftlichen Ansatz und eine intensive Beteiligung verschiedener Fachressorts unter Einbeziehung Betroffener, wie z. B. den Naturschutzverbänden. Obwohl ein fachübergreifender Ansatz verfolgt werden sollte, erfolgte nur eine äußerst beschränkte Berücksichtigung von Umweltbelangen: Bei der Überprüfung der vorgeschlagenen Straßenbauvorhaben wurde die Betroffenheit von FFH-, Vogelschutz- und Naturschutzgebieten oder Biotopverbundflächen nur oberflächlich ermittelt. Auch die Totalverluste von Flächen oder Zerschneidungswirkungen wurden nur unzureichend berücksichtigt. Insbesondere stellten diese Aspekte – selbst bei unmittelbarer Inanspruchnahme von FFH- oder Vogelschutzgebietsflächen – kein Hindernis für eine Aufnahme in die Stufe 1 dar. Eine Strategische Umweltprüfung (SUP) nach den Vorgaben des UVPG fand ebenfalls nicht statt. Die Integrierte Gesamtverkehrsplanung wurde vom Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW (MBV NRW) erarbeitet. Ihre rechtliche Grundlage bildete das „Gesetz zur Integrierten Gesamtverkehrsplanung vom 09.05.2000“ (IGVP-G NRW), das bereits im April 2005 mit Wirkung zum 31.12.2009 wieder außer Kraft gesetzt wurde. Die Ergebnisse der IGVP waren Grundlage für den Verkehrsinfrastrukturbedarfsplan NRW 2006-2015 des Landes NRW, der sich u. a. aus einem Teil „Schiene“ und einem Teil „Straße“ zusammensetzte.

Der Teil „Straße“ des damals im Rahmen der IGVP erstellten Verkehrsinfrastrukturbedarfsplans stellte zugleich den Entwurf für den Landesstraßenbedarfsplan dar. Er ist bis heute gültig und schreibt den Bedarf der wichtigsten Straßenbauvorhaben in der Baulast des Landes NRW mit einem Finanzvolumen über 3 Mio. € pro Maßnahme gesetzlich fest. Insgesamt umfasst der (noch) aktuelle Landesstraßenbedarfsplan 264 Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von ca. einer Milliarde Euro.

Im Landesstraßenbedarfsplan sind Priorisierungen der dort aufgenommenen Straßenbauvorhaben vorgenommen, mit denen die Dringlichkeit der dort enthaltenen Maßnahmen in zwei Stufen festgelegt ist. Während die der Stufe 1 zugewiesenen Vorhaben bis zur Baureife planerisch vorangetrieben werden können, sollen solche, die der Stufe 2 angehören, nur bis zur Linienbestimmung vorbereitet werden können.¹³

Stufe 1

Stufe 1 enthält alle Maßnahmen, deren Realisierung bis zum Jahre 2015 abgeschlossen bzw. eingeleitet sein soll. Hinzu kommt eine Planungsreserve, um bei Planungsschwierigkeiten ein kontinuierliches Bauvolumen sicherstellen zu können. Die Maßnahmen sind unterteilt in Vorhaben, die auf Grund ihres fortgeschrittenen Planungs- und Baustandes bzw. bei gesicherter Finanzierung nicht erneut bewertet werden (so genannte „indisponible Maßnahmen“) und solche, die im Rahmen der IGVP bewertet wurden (so genannte „disponible Maßnahmen“). Alle anderen Vorhaben gelten als „disponibel“. Letztere umfassen sowohl neu zu bewertende Maßnahmen des bestehenden Bedarfsplans als auch Neuanmeldungen.

Stufe 2

Stufe 2 enthält ausschließlich disponible Maßnahmen, für die auch nach dem Jahre 2015 noch ein Bedarf gesehen wird. Die Maßnahmen der Stufe 2 können grundsätzlich lediglich bis zur Linienbestimmung vorbereitet werden, da für diese Vorhaben eine geringere Dringlichkeit als für die der Stufe 1 festgestellt worden ist.

Stufe 2*

Zusätzlich eingeführt wurde eine neue Kategorie: Stufe 2*. Hier sind solche Vorhaben aufgeführt, deren besondere raumordnerische Bedeutung festgestellt wurde. Diese Vorhaben können bis zur Baureife vorangetrieben werden und können im Einzelfall wie Vorhaben der Stufe 1 in den Landesstraßenausbauplan aufgenommen werden, womit ihre Finanzierung gesichert wäre.



Abb. P 10: Auszug Landesstraßenbedarfsplan NRW: Stufe 1 (durchgehende Linie) und Stufe 2 (gestrichelte Linie) (Quelle: Landesstraßenbedarfsplan NRW).

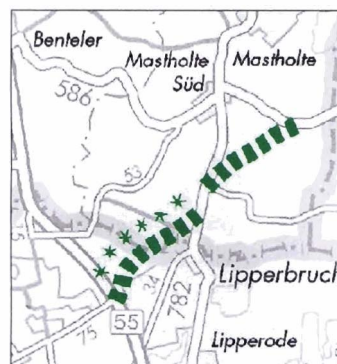


Abb. P 11: Auszug Landesstraßenbedarfsplan NRW: Stufe 2 (gestrichelte Linie) und Stufe 2* (gestrichelte Linie mit Sternchen) (Quelle: Landesstraßenbedarfsplan NRW).

¹³ So in LT-NRW Drs. 11/4133, Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesstraßenausbaugesetzes vom 28.07.1992, S. 7.

Bei unvorhersehbarem Bedarf entscheidet das Landesverkehrsministerium im Benehmen mit dem Verkehrsausschuss des Landtages über Ausnahmen von Landesstraßenbedarfs- und Ausbauplan, s. § 5 LStrAusbauG NRW.

Beachte: Ausbaumaßnahmen zur Erhaltung und Punktmaßnahmen, wie z. B. die Beseitigung von Bahnübergängen oder der Ersatz von Kreuzungen durch Kreisverkehre, sind nicht bedarfsplanpflichtig und daher nicht im Landesstraßenbedarfsplan erhalten.

Wie der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen ist der Landesstraßenbedarfsplan auch nur ein Investitionsrahmenplan, d. h. er ist kein Finanzierungsplan. Vielmehr ist die Verwirklichung der Vorhaben abhängig von der Zuweisung von Mitteln aus dem Haushalt des Landes NRW. Die Mittelzuweisung durch den Landtag erfolgt auf der Grundlage des alle 5 Jahre aufzustellenden Landesstraßenausbauplans und die jährlich zu beschließenden Ausbauprogramme für Landesstraßen, die als Teil des Landeshaushalts vom Landtag verabschiedet werden.

Seit 2006 hat der Landtag in NRW den Landesstraßenbedarfsplan nicht mehr überprüft und aktualisiert, obwohl § 1 Abs. 4 LStrAusbauG festlegt, dass er alle fünf Jahre fortgeschrieben werden soll. Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil diese Vorschrift ebenfalls vorgibt, dass dabei alle im Bedarfsplan enthaltenen, noch nicht realisierten Planungen zu überprüfen sind. So sind dort unverändert 116 Neu- und Ausbauprojekte der Stufe 1 mit einem Gesamtvolumen von 740 Mio. € eingestellt, die bis 2015 umgesetzt sein sollen. In den letzten drei Jahren wurden im Landeshaushalt ca. 151 Mio. € für den Aus- und Neubau von Landesstraßen sowie deren Erhalt bereitgestellt. Auf den Erhalt des bereits bestehenden Landesstraßennetzes entfielen davon im Schnitt 51 %.

Mit Einfügung des § 4a UVPG NRW¹⁴ ist für zukünftige Landesstraßenbedarfspläne eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen. Damit wird dem Kerngedanken der SUP-Richtlinie Rechnung getragen, Umweltbelange im Rahmen von Planungsprozessen so frühzeitig wie möglich zu berücksichtigen. Denn die Umweltverträglichkeit von Straßenverkehrsprojekten lässt sich nur auf dieser Planungsstufe unter der Einbeziehung von Alternativen umfassend betrachten. Nur zu diesem Zeitpunkt können z. B. Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung und der Verkehrsverlagerung (auch auf andere Verkehrsträger) in die Prüfung miteinbezogen werden.

Ebenfalls nur auf dieser Planungsstufe lassen sich die schwerwiegenden großräumigen Umweltbelastungen, die aus dem Gesamtzusammenhang der (Straßen-)Verkehrssysteme resultieren, erfassen: Zerschneidung und Verkammerung von Lebensräumen, flächenhafte, kumulative Lärmbelastung, aber auch großräumig wirksame Schadstoffe wie z. B. CO₂ und Ozon. All diese Aspekte können nicht auf der Ebene einer vorhabenbezogenen UVP berücksichtigt werden, außerdem ist zu diesem Zeitpunkt (durch die verbindlichen Festlegungen des Bedarfs für die weitere Planung) über das „Ob“ eines Vorhabens bereits entschieden. Da sich das Verfahren nach den Vorschriften des UVPG des Bundes richtet (§ 4a Abs. 4 UVPG NRW), gilt das oben für den Bundesverkehrswegeplan 2015 Gesagte entsprechend (Kap. P. 3.1.2.2). Eine Beteiligung der

¹⁴ Eingeführt durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.05.2008, in Kraft getreten am 13.06.2008, GV. NRW 2008, S. 259.

Umwelt- und Naturschutzverbände als „betroffene Öffentlichkeit“ ist (unabhängig von ihrer Anerkennung) im Rahmen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Vorgaben des § 14i i. V. m. § 9 Abs. 1 bis 1b UVPG möglich.

Wann der Landesgesetzgeber in NRW den Landesstraßenbedarfsplan fortzuschreiben wird, und wann deshalb eine SUP für die darin enthaltenen Vorhaben durchgeführt werden wird, ist nicht absehbar. Bereits der zuvor geltende Bedarfsplan aus dem Jahr 1993 war bis zum Erlass des derzeit geltenden im Jahr 2006 für die Feststellung des Bedarfs des Landesstraßenausbaus bis dahin verbindlich.

Das für den Straßenbau zuständige Verkehrsministerium erstellte im Herbst 2011 eine so genannte „Priorisierungsliste“. In dieser wird für 29 Vorhaben der Stufe 1 des Landesstraßenbedarfsplans, die nach Ansicht des Ministeriums die größten Chancen auf eine Realisierung bis 2015 haben, vorgegeben, dass sie vorrangig zu planen seien.

Dieses Festhalten an einer unüberprüften Bedarfsplanung ist seitens der Umweltverbände scharf kritisiert worden. Angesichts des schlechten Zustands des bestehenden Landesstraßennetzes fordern sie eine Verdoppelung der Mittel für den Erhalt und die Optimierung dieser Straßen (Erhalt vor Neubau) und verlangen die seit 2010 ausstehende Überprüfung des Landesstraßenbedarfsplans.

Der BUND Landesverband NRW hat am 25.05.2012 ein „Konzept für effiziente und umweltgerechte Landesstraßeninvestitionen in NRW bis 2015“ veröffentlicht und durch eine „Streichliste“ ergänzt, in der die Streichung von 65 Vorhaben aus dem Landesstraßenbedarfsplan verlangt wird, die als besonders umweltschädlich bewertet werden. Darunter fallen auch 10 Vorhaben, die nach der „Priorisierungsliste“ des Verkehrsministeriums vorrangig zu planen sind.

Zum Weiterlesen:

Eine Liste „Bedarfsplanvorhaben Stufen 1, 2*, 2“ ist abrufbar unter <http://www.mbwsv.nrw.de> > Verkehr > Straße > Landesstraßenbedarfsplan-Liste

„Priorisierungsliste Planung NRW – Landesstraßenbedarfsplan Stufe 1, Stand 25.10.2011“, ebenfalls abrufbar unter <http://www.mbwsv.nrw.de> > Verkehr > Straße > Priorisierung Landesstraßen

Die „Streichliste“ des BUND NRW und das „Konzept für effiziente und umweltgerechte Landesstraßeninvestitionen in NRW bis 2015“, Stand 25.05.2012, sind abrufbar unter <http://www.bund-nrw.de> > Themen und Projekte > Verkehrspolitik > Landesstraßen

3.2.2 Beteiligung der Naturschutzverbände an der Bedarfsplanung des Landes NRW

Die Beteiligung der Naturschutzverbände in NRW erfolgt über das Landesbüro der Naturschutzverbände NRW in Oberhausen als gemeinsame Koordinierungsstelle. Dem Landesbüro wird, wie anderen Interessensgruppen auch (z. B. verkehrspolitische Verbände wie VCD, ADAC, Interessenverbänden der Wirtschaft, z. B. IHK) der Entwurf des Landesstraßenbedarfsplans übersandt mit der Aufforderung, innerhalb einer Frist dazu Stellung zu nehmen. Das Landes-



büro bindet die örtlichen Verbandsvertreter in den Kreisen und Kommunen ein und koordiniert die eintreffenden Stellungnahmen zu einer Gesamtstellungnahme der in NRW anerkannten Naturschutzverbände. Die Landesverbände erhalten ferner die Gelegenheit, in einer Landtagsanhörung ihre Stellungnahme vorzutragen.

Da die Regionalräte der Regierungsbezirke ebenfalls im Verfahren zur Aufstellung des Landesstraßenbedarfsplans beteiligt sind und ein entsprechendes Votum zu den geplanten Straßenbauprojekten im jeweiligen Regierungsbezirk abgeben können, besteht hier für die anerkannten Naturschutzverbände eine zusätzliche Möglichkeit, auf die Darstellungen des Landesstraßenbedarfsplanes Einfluss zu nehmen. Denn sie stellen für jeden Regionalrat ein beratendes Mitglied (s. § 8 Abs. 1 S. 3 LPIG NRW) und haben deshalb Gelegenheit, bei der Aufstellung des Bedarfsplans durch ihr Votum das Fachwissen und die Stellungnahme der Naturschutzverbände einzubringen.

3.2.3 Rechtliche Wirkung – Bedeutung für Zulassungsverfahren

Mit der Aufnahme in den Bedarfsplan ist der Bedarf für das jeweilige Vorhaben durch den Landtag zwar grundsätzlich anerkannt und für das Linienbestimmungs- bzw. Planfeststellungsverfahren verbindlich. Dies stellt jedoch keine Vorentscheidung, z. B. über den konkreten Trassenverlauf dar (es geht lediglich um das „Ob“, nicht das „Wie“). Erst in den nachfolgenden Planungsstufen der Linienbestimmung und der Planfeststellung wird der Bedarf in die sonstigen Untersuchungen zu Einzelfragen und in die Abwägung der verschiedenen Belange eingestellt. Über die Realisierung und konkrete Gestaltung des Vorhabens wird abschließend erst im Planfeststellungsbeschluss entschieden (Abwägung der verschiedenen für oder gegen das Vorhaben sprechende Gründe).

3.2.4 Landesstraßenausbauplan NRW

Der nach § 2 LStrAusbauG NRW für den Bau und die wesentliche Änderung von Landesstraßen aufzustellende Landesstraßenausbauplan wird von dem für das Straßenwesen zuständigen Ministerium in Abstimmung mit dem Verkehrsausschuss des Landtags (Benehmensherstellung) aufgestellt. Er soll die Bauabsichten des Landes für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren umfassen und muss die Vorgaben des Landesstraßenbedarfsplans berücksichtigen. Dafür erarbeiten die Bezirksregierungen (in Abstimmung mit dem Landesbetrieb Straßenbau) so genannte regionale Vorschläge, die von den Regionalräten beschlossen werden (s. § 6 Abs. 1 LStrAusbauG NRW und § 9 Abs. 4 LPIG NRW). Will das für den Straßenbau zuständige Ministerium von diesen regionalen Vorschlägen abweichen, muss es dies in einer Stellungnahme begründen.

Der zuletzt erstellte Landesstraßenausbauplan 2007-2011 vom 12.06.2008 bezieht sich zwar nominell aufgrund seines Nachlaufs zum Landesstraßenbedarfsplan auf die Zeit ab 2007, berücksichtigte jedoch auch die Mittel, die bereits im Jahr 2006 abgeflossen waren. Sein Volumen umfasst 625 Mio. €, wobei in diesem auch die Finanzierung von Bahnübergangsbeseitigungen und punktueller Vorhaben (z. B. Umbau von Kreuzungen) enthalten ist. In den Landesstraßenausbauplan wurden die jeweils dringlichsten Projekte der Stufe 1 des Lan-

desstraßenbedarfsplanes aufgenommen, um möglichst bis 2015 umgesetzt zu werden (sog. Stufe 1 A). Die zusätzliche Planungsreserve soll die Umsetzung weiterer Projekte ermöglichen (sog. Stufe 1 R).

Der Landesstraßenausbauplan ist verbindliche Grundlage für die Einstellung von Projekten in die Jahresbauprogramme. Erst mit diesen werden die finanziellen Mittel für die einzelnen Projekte bereitgestellt.

3.2.5 Jährliches Bauprogramm NRW

Auf der Grundlage des Straßenausbauplanes erstellt das Landesverkehrsministerium NRW unter Beteiligung der Bezirksregierungen und Regionalräte ein jährliches Ausbauprogramm, s. §§ 4, 6 Abs. 2 LStrAusbauG NRW. Dieses jährliche Programm stellt die kurzfristige Finanzplanung des Landes für den Bau neuer und die wesentliche Änderung bestehender Landesstraßen mit einem Kostenvolumen von über 3 Mio. € pro Maßnahme dar. Grundlage hierfür sind Vorschläge des Landesbetriebes Straßenbau NRW, der den 5 Bezirksregierungen in NRW diese unterbreitet. Die einzelnen Regionalräte beschließen sodann die Vorschläge für ihre Region, welche dem Landesverkehrsministerium als Programmentwürfe von den Bezirksregierungen wieder vorgelegt werden. Weicht das Landesverkehrsministerium von den Vorschlägen der Regionalräte ab, hat es dies in einer Stellungnahme zu begründen. Das Landesverkehrsministerium stellt das Ausbauprogramm auf und leitet es an den Verkehrsausschuss des Landtags weiter. Nach der Beratung dort wird es als Teil des jährlichen Landeshaushalts im Wege der Gesetzgebung (Landeshaushaltsgesetz) vom Landtag beschlossen.

Beachte: Der Neu- oder Ausbau einer Landesstraße kann erst erfolgen, wenn die dafür erforderlichen Mittel in den Landeshaushalt eingestellt sind und der Landtag den Haushalt genehmigt hat. Auf der Grundlage des Haushaltsplanes erhält der Landesbetrieb Straßen NRW dann die Zuweisung der Finanzmittel und setzt das Bauprogramm, d.h. die in ihm gelisteten Landesstraßenbauvorhaben, um.

3.2.6 Weitere Ausbauprogramme in NRW

Neben dem jährlichen Bauprogramm für Maßnahmen aus dem Landesstraßenausbauplan gibt es, zum Teil zeitlich befristet, weitere Ausbau- oder Förderprogramme, die die Planung von Landesstraßen betreffen. Dabei handelt es sich ebenfalls um Programme, die als Teil des Landeshaushalts verabschiedet werden. Die Verteilung der Mittel auf die Regierungsbezirke und das RVR-Gebiet erfolgt dabei nach einem Schlüssel, der anhand von Straßenlänge, Gebietsfläche, Bevölkerung und Verkehrsbelastung festgelegt und zuletzt 2010 aktualisiert wurde. Danach erhalten die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster (für das Gebiet außerhalb des RVR) je 15 %, der RVR ebenfalls 15 %, während der Regierungsbezirk Detmold 17 % und der Regierungsbezirk Köln 23 % erhalten.

3.2.6.1 Programm Um- und Ausbau von Landesstraßen bis 3 Mio. Euro Gesamtkosten

Für Um- und Ausbaumaßnahmen von Landesstraßen in NRW, deren jeweilige Gesamtkosten unter 3 Mio. € liegen, werden derzeit (einschließlich 2012) Mittel unter einem eigenen Titel in den Landeshaushalt eingestellt, die zusätzlich abgerufen werden können. Für das Jahr 2011 standen dafür 15 Mio. € zur Verfügung. Nach § 9 Abs. 4 S. 5 LPIG NRW legen die Regionalräte für diese Maßnahmen die Prioritäten jährlich fest. Die Planung und Bauvorbereitung sowie die Einplanung und Bewirtschaftung dieser Mittel erfolgt durch den Landesbetrieb Straßenbau NRW. Dieser ermittelt auch vorbereitend den „Prioritätswert“ jeder Maßnahme und erstellt so Listen mit den dringlichsten Vorschlägen für die jeweilige Region, die die zuständige Bezirksregierung dem Regionalrat vorlegt. Als Grundlage für diese Bewertung dient ein vom Verkehrsministerium mit den Bezirksregierungen abgestimmtes Berechnungsverfahren, das sich u. a. nach den Kriterien Straßenzustand, Verkehrsbedeutung, Verkehrsfluss, Verkehrssicherheit richtet. Auch hier erfolgt das Verfahren nach § 9 Abs. 4 LPIG, d. h. die Regionalräte beschließen eine so genannte „Prioritätenliste“ für das Programm und der Beschluss wird über die Bezirksregierungen wieder an das für den Straßenbau zuständige Ministerium weitergeleitet.



Abb. P 12: Baustelle für einen Radweg an einem Fließgewässer.

3.2.6.2 Weitere Programme in Nordrhein-Westfalen

Auch die Maßnahmen für das Förderprogramm „Radwegebau an bestehenden Landstraßen“ werden in derselben Verfahrensweise beschlossen. Auch hier obliegen Planung, Bauvorbereitung sowie die Einplanung und Bewirtschaftung der Mittel dem Landesbetrieb Straßenbau. Für das Jahr 2011 standen hierfür landesweit 11,97 Mio. € zur Verfügung, die auch für die Modellprojekte „Bürger-radwege“ und „Alleinradwege“ eingesetzt werden konnten.

Beachte: Die in den hier genannten Programmen verfolgten Aus- oder Umbau-, bzw. Umnutzungsprojekte werden im Regelfall ohne Beteiligung der Naturschutzverbände genehmigt (z. B. über Baugenehmigungen oder auch als Fälle unwesentlicher Bedeutung). Gleichwohl ist aber nicht ausgeschlossen, dass es zu nicht unerheblichen Auswirkungen auf Natur und Landschaft kommen kann. Insbesondere artenschutzrechtliche Belange können erheblich beeinträchtigt werden; so steht die Sanierung oder Wiedernutzbarmachung von Tunneln u. U. im Widerspruch zum Fledermausschutz. Betroffen sein können auch Flächen des Biotopschutzes, wie zum Beispiel geschützte Biotope oder auch Naturschutzgebiete (NSG). In Einzelfällen kann es zu Umweltschadensfällen kommen. Anknüpfungspunkte für eine Beteiligung der Naturschutzverbände ergeben sich aus möglicherweise erforderlichen Befreiungen von den Verboten einer NSG-Verordnung. Auch die Information der Landschaftsbeiräte durch die Unteren Landschaftsbehörden der Kreise oder kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen kann dazu beitragen, dass Naturschutzverbände frühzeitig von Planungen dieser Art erfahren.

3.3 Straßenplanung und räumliche Gesamtplanung

3.3.1 Landesentwicklungsplan

Der Landesentwicklungsplan (LEP), in manchen Bundesländern auch das Landesraumordnungsprogramm, trifft Zielaussagen zur zukünftigen räumlichen Entwicklung des Landes durch Festlegungen zur Raumordnung eines Bundeslandes. Diese Pläne und Programme sind meist eine Mischung aus konkretisierten Zielsetzungen, raumbezogenen Planfestlegungen und allgemeinen Richtlinien für die weiteren Planungen der Länder, aber auch der Regionen und Gemeinden. Landesentwicklungspläne und Landesentwicklungsprogramme gelten für das gesamte Bundesland, während regionale Entwicklungspläne oder Entwicklungsprogramme (auch Regionalpläne genannt) nur für eine bestimmte Region erstellt werden.

In Nordrhein-Westfalen wurde zuletzt im Jahr 1995 ein Landesentwicklungsplan entwickelt, der kurz als LEP NRW 1995 bezeichnet wird. Die landesrechtlichen Rechtsgrundlagen für den LEP NRW 1995 waren das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm, das am 31.12.2011 auslief) und das Landesplanungsgesetz (LPIG NRW).

Der LEP NRW 1995 beinhaltet in zeichnerischer und textlicher Darstellung raumstrukturelle Zielsetzungen mit den Entwicklungsachsen der Siedlungsräume und den Vorstellungen der Landesregierung zu den Lebensgrundlagen wie Freiraum, Natur, Landschaft, Wald und Wasser. Er weist z. B. Flächen für Wohnbauland, für die Wirtschaft, für Großvorhaben, für Bodenschätze sowie für Freizeit und Erholung aus.

Der LEP NRW 1995 benennt auch Zielvorstellungen zur zukünftigen Infrastruktur für Verkehr, Energieversorgung und Entsorgung. Bestandteil des LEP NRW 1995 sind somit auch Zielsetzungen des Landes NRW zur zukünftigen Entwicklung des Straßennetzes in NRW.



Auszug aus LEP NRW Thema Verkehr:

Ziel D. I. 2. Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur des Landes und Verbesserung der regionalen Verkehrssituation

(...)

2.1.2 Ausbau vorhandener Verkehrswege hat grundsätzlich Vorrang vor Neubau; Ausbau der Schiene hat Vorrang vor Ausbau der Straße. Auf die Erhaltung des Schienennetzes ist hinzuwirken. Für den Straßenverkehr ist ein ausreichend leistungsfähiges Straßennetz vorzuhalten. Der Ausbau der Wasserstraßen und Häfen sowie der Ausbau der Schieneninfrastruktur (Schienennetz und Umschlaganlagen) soll die Straße vom Güterfernverkehr entlasten.

2.1.3 Die Verkehrsinfrastruktur muß umwelt-, sozial- und stadtverträglich fortentwickelt werden. In Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur steht das Verkehrsangebot des ÖPNV auf der Straße gleichrangig neben dem ÖPNV-Angebot auf der Schiene. Konzepte zur Fortentwicklung der Verkehrsinfrastruktur sind mit Planungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation und zur Entwicklung der Freizeitinfrastruktur zu verknüpfen.

2.1.4 Die Wettbewerbschancen von Bahn, Schiff und ÖPNV sollen im Rahmen einer abgestimmten siedlungsräumlichen und verkehrsinfrastrukturellen Planung verbessert werden. Die Entwicklung der ÖPNV-Netze sowie eine Entlastung vom Straßengüterverkehr haben insbesondere in den Verdichtungsgebieten Vorrang vor den Belangen des motorisierten Individualverkehrs.

2.1.5 Die Netze der Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Schienen, Flughäfen, Binnenwasserstraßen sowie Rad- und Fußwege) und des ÖPNV sind aufeinander abzustimmen und durch leistungsfähige, siedlungs- und umweltverträgliche Schnittstellen miteinander zu verbinden. Die Verknüpfung der Netze soll die Wahl umweltschonender Verkehrsmittel begünstigen.

(...)

Aus diesem kurzen Auszug aus den Zielen des LEP NRW 1995 wird deutlich, dass bei seiner Erstellung die hohen Umweltbelastungen durch Verkehr erkannt wurden. Zudem wurde dieses Erkennen verknüpft mit der Attraktivität des Landes als Wirtschaftsstandort, die auch davon abhängig ist, dass die Entwicklung und der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur unter Beachtung ökologischer Gesichtspunkte erfolgen müssen.

Dafür soll nach den Vorgaben des LEP NRW 1995 u. a. der künftige Raumbedarf für Verkehr durch die Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung verringert werden. Dies soll insbesondere hinsichtlich der Flächennachfrage für den motorisierten Individualverkehr gelten. Zudem soll eine Trendänderung initiiert werden, z. B. durch die vorrangige Zielsetzung Ausbau des Bahnnetzes, Verbesserung seiner Leistungsfähigkeit für den Schnellverkehr, Güterverkehr und Personennahverkehr oder durch den absoluten Vorrang für Verkehrsträger mit hoher Transportkapazität (Bahnen und Busse) in den verkehrlich hoch belasteten Räumen. Auch sollen nennenswerte Anteile des Personen- und Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene verlagert werden (siehe LEP NRW 1995, Seite 63). Dabei wird die Bedeutung des Erhaltes und

des Ausbaus des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) hervorgehoben, deren Wettbewerbschancen verbessert werden sollen (siehe LEP NRW 1995; Kapitel D. I. Verkehrsinfrastruktur).

3.3.2 Regionalplanung

In NRW werden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung im Regionalplan für die Entwicklung der Region sowie für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet festgelegt. Dementsprechend finden sich auch in den Grundsätzen und Zielen der Regionalpläne der Vorrang des gezielten Ausbaus schienengebundenen Personennahverkehrs gegenüber dem Straßenverkehr sowie der Vorrang des Ausbaus vorhandener Verkehrswege vor dem Neubau von Verkehrswegen. In den Zielen zum Güterverkehr findet sich die Zielformulierung der erforderlichen Förderung der Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene. Für andere öffentliche Stellen (d. h. auch die Straßenbaubehörden) bindend bei der Planung und Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben sind jedoch nur die Festlegungen, die als Ziele der Raumordnung festgestellt wurden. Sie sind nach dem Gesetzeswortlaut zu „beachten“, während die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nur zu „berücksichtigen“ sind (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Neben dem ROG, der Raumordnungsverordnung (RoV) als bundesrechtliche Regelungen finden sich die Vorschriften, die in Nordrhein-Westfalen für die Raumordnungsplanung einschlägig sind, im Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) sowie in der dazugehörigen Durchführungsverordnung (LPIG DVO NRW).

Ausführlich zur Raumordnungsplanung s. Kap. S; zur Bindungswirkung der Ziele u. a. s. Kap. S 3.2.

Die Vorgaben des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen und des Landesstraßenbedarfsplanes werden in Nordrhein-Westfalen in die Regionalpläne übernommen und dort zeichnerisch dargestellt. Straßenbauprojekte der Bedarfspläne, die im Bau befindlich sind oder deren Linie bereits bestimmt wurde, werden in den Regionalplänen mit einer durchgezogenen roten Linie zeichnerisch dargestellt. Nach der LPIG DVO NRW (dort Anlage 3) entspricht dies den Planzeichen 3. aa)aa-1 und 3. ab)ab-1, die Verwendung finden für Straßen, die in den Erläuterungen als „vorhanden, planfestgestellt, linienbestimmt, Grobtrasse“ beschrieben werden.

Straßenbauprojekte der Bedarfspläne, die noch nicht räumlich festgelegt sind, werden mit einer gestrichelten roten Linie dargestellt, was den Planzeichen 3. aa)aa-2 und 3. ab)ab-2 entspricht, die verwendet werden für „Bedarfsplanungen ohne räumliche Festlegung“.

Für Maßnahmen des Bundesbedarfsplans rührt diese (vorsorgliche) Darstellung wohl aus dem Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht (Art. 31 GG). Aus ihm folgt, dass die Landesplanung keine Ziele der Raumordnung festlegen kann, die die an den Bundesbedarfsplan gebundenen Straßenbaubehörden verpflichten würden, davon abweichende Entscheidungen zu treffen. Legte die Landesplanung derartige Ziele fest, wären sie unzulässig, da sie zum Bruch eines Bundesgesetzes, nämlich des FStrAbG, auffordern würden.



Die Fachplanungsbehörden sind zwar umgekehrt ebenfalls verpflichtet, ihre Planungen und Maßnahmen an den bindenden Grundsätzen der Raumordnung auszurichten, jedoch steht das ROG nicht „höher“ als andere einfache Bundesgesetze. Auch daraus folgt, dass die Landesplanungsbehörden nur solche Ziele festlegen dürfen, die nicht im Widerspruch zu anderem Bundesrecht stehen. Auch aus einem weiteren Grund kann es vorkommen, dass in Regionalplänen festgelegte Ziele gegenüber der Planung raumbedeutsamer Vorhaben des Bundes keine Bindungswirkung haben: Dies sind Fälle, in denen der Bund sozusagen als Träger öffentlicher Belange, die durch eine Raumordnungsplanung berührt werden, bei deren Planung nicht beteiligt worden ist. Denn eine bindende Wirkung entfaltet sich gegenüber dem Bund nur, wenn er bei der Aufstellung des Raumordnungsplans, d.h. der Festlegung der betreffenden Ziele, nach § 10 ROG beteiligt worden ist und keinen Widerspruch dagegen eingelegt hat (§ 5 Abs. 1 ROG). Um die zukünftige Festlegung solcher sozusagen unwirksamer oder sogar unzulässiger Ziele zu verhindern, ist die Darstellung der Maßnahmen des Bundesbedarfsplans in den Regionalplänen natürlich sinnvoll.

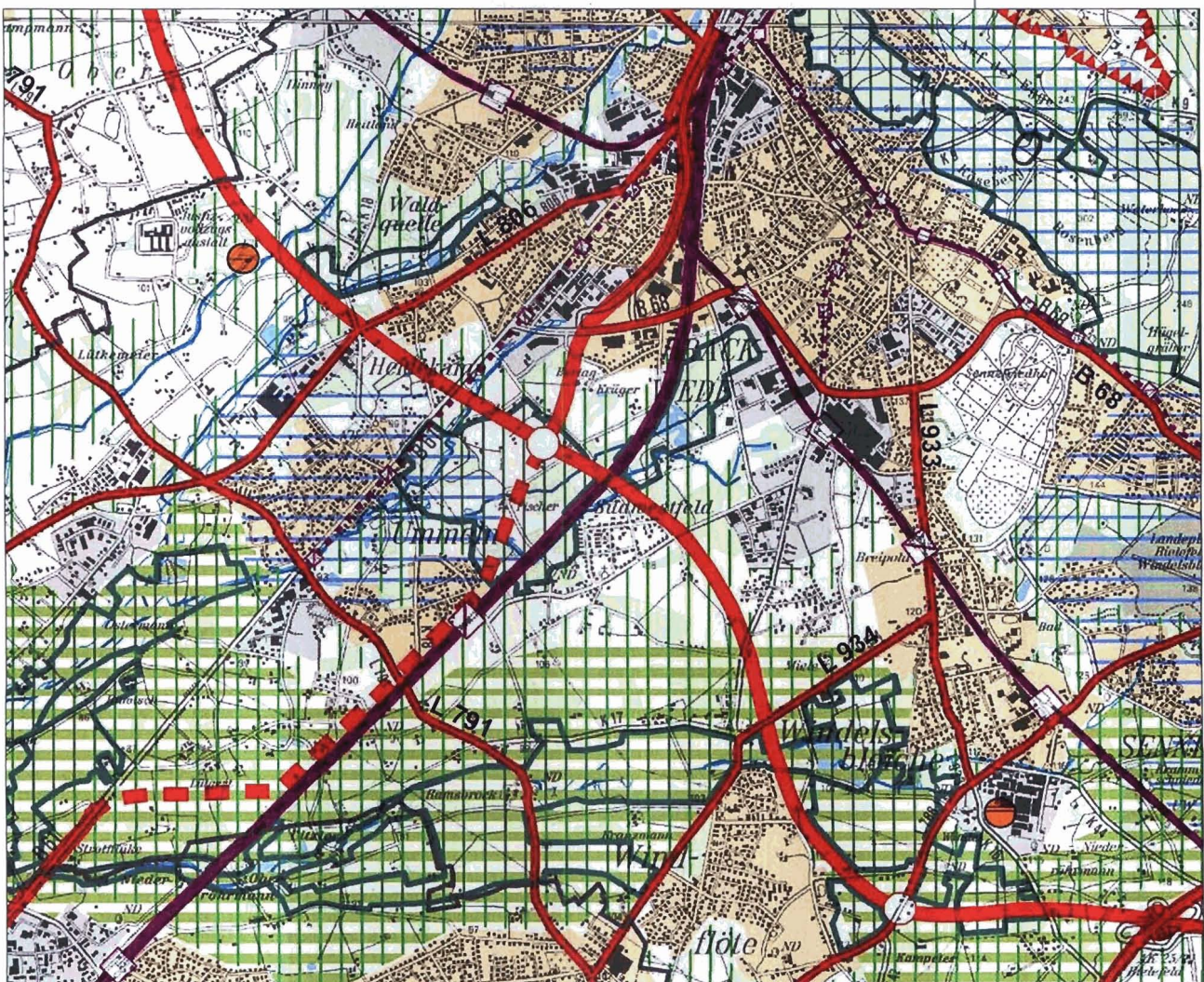


Abb. P 13: Auszug aus dem Regionalplan für den Regierungsbezirk Detmold (Quelle: Regionalplan des Regierungsbezirks Detmold).

§ 5 ROG Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei raumbedeutsamen

Planungen und Maßnahmen des Bundes

(1) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes, von anderen öffentlichen Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie von Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 S. 2, die für den Bund öffentliche Aufgaben durchführen, gilt die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 nur, wenn die zuständige Stelle oder Person bei der Aufstellung des Raumordnungsplans nach § 10 beteiligt worden ist und sie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels nicht widersprochen hat.

(2) Der Widerspruch nach Absatz 1 lässt die Bindungswirkung des Ziels der Raumordnung gegenüber der widersprechenden Stelle oder Person nicht entstehen, wenn

1. das ihre Belange berührende Ziel der Raumordnung auf einer fehlerhaften Abwägung beruht oder
2. sie ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nicht auf anderen geeigneten Flächen durchführen kann als auf denen, für die ein entgegenstehendes Ziel im Raumordnungsplan festgelegt wurde.

(...)

In den Regionalplänen sind auch Straßenbauprojekte (u. U. sogar als Ziele) der Regionalplanung und Raumordnung zeichnerisch und textlich dargestellt, die nicht in den Bedarfsplänen enthalten sind, für die allerdings die Bezirksregierung und der Regionalrat einen regionalplanerisch begründeten Bedarf sehen. Für sie wird nach der LPIG DVO NRW das Planzeichen 3. ac) verwendet, für das die Erläuterungen ausführen: „Sonstige regionalplanerisch bedeutsame Straßen: Straßen zur Anbindung von Siedlungsbereichen sowie von Einrichtungen und Anlagen mit hohem Verkehrsaufkommen an das Verkehrsnetz“. Allerdings sieht auch für diese Fälle das FStrG vor, dass diese Planungen nicht ohne Beachtung der Interessen des Bundes erfolgen dürfen. In § 16 Abs. 3 FStrG ist geregelt, dass für diese Fälle die Straßenbaubehörde zu beteiligen ist, die die Belange der Bundesfernstraßen in dem betreffenden Planungsverfahren zu vertreten hat.

Tipp für die Stellungnahme im Regionalplanverfahren: Grundsätzlich sollte die ungeprüfte Darstellung von Projekten aus den Landesstraßenbedarfsplänen kritisiert werden. So ist z. B. in NRW für die Projekte des Landesstraßenbedarfsplans vom 12.12.2006 keine Strategische Umweltprüfung durchgeführt worden; weder auf der Ebene der Bedarfsplanerstellung, noch auf der Ebene der Regionalplanung. Da diese Straßenbauprojekte ohne weitere Prüfung in den Regionalplan übernommen werden, finden sich daher häufig auch Widersprüche der unterschiedlichen im Regionalplan in den Zielen darzustellenden regionalplanerischen Belange (z. B. Freiraumschutz, Gewässerschutz, Hochwasserschutz, Artenschutz).

Zum Weiterlesen:

LEP NRW 1995, als Download abrufbar unter <http://www.nrw.de> > Landesregierung > Landesplanung



3.3.3 Raumordnungsverfahren

Nach § 1 Nr. 8 der Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes soll beim Bau einer Bundesfernstraße, für die eine Linienbestimmung nach § 16 FStrG erforderlich ist, ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden, sofern die Straßenplanung raumbedeutsam ist und eine überörtliche Bedeutung hat.

Lese-Tipp:

Einen Überblick über Inhalte und Ablauf des Raumordnungsverfahrens nach dem ROG und nach dem LPIG bieten die Kap. S 3.6 sowie Kap. S 4.8. Hier werden auch die Beteiligungsmöglichkeiten von Naturschutzverbänden und Öffentlichkeit erläutert.

§ 15 Abs. 1 S. 4 ROG erlaubt den Ländern jedoch, in bestimmten Fällen von einem Raumordnungsverfahren abzusehen, wenn sichergestellt ist, dass die Raumverträglichkeit in diesen Fällen anderweitig geprüft wird (vgl. hierzu Kap. S 3.6.2). Von dieser Möglichkeit hat Nordrhein-Westfalen hinsichtlich von Straßenbauvorhaben Gebrauch gemacht.

Im Folgenden wird auf das Raumordnungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung straßenbaurelevanter Aspekte eingegangen, da es in anderen Bundesländern bei Straßenplanungen zur Anwendung kommt und damit für die Verbandsbeteiligung von wichtiger Bedeutung ist. Ein Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren, wie in NRW, und die alleinige Entscheidung über die Trassenfestlegung in einem Linienbestimmungsverfahren bedeutet im Übrigen eine deutliche Schwächung der Raumordnung: Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens erstellen die für die Raumordnung zuständigen Landesplanungsbehörden eine raumordnerische Beurteilung zu einem Vorhaben, die bei der anschließenden Linienbestimmung berücksichtigt werden muss. Hierbei berücksichtigen sie idealer Weise sämtliche raumrelevanten Belange und Nutzungen gleichermaßen nebeneinander – ohne ein spezifisches Eigeninteresse an der Realisierung eines Projektes zu verfolgen. Dies sieht bei Abklärung der raumordnerischen Aspekte lediglich im Rahmen eines Linienbestimmungsverfahrens anders aus. Hier sind – zumindest federführend – die obersten Straßenbaubehörden tätig, für die die Realisierung eines Straßenbauprojektes im Vordergrund stehen dürfte – raumordnerische Aspekte spielen hier nur als ein Belang unter vielen eine Rolle (zu Ablauf und Zuständigkeiten im Linienbestimmungsverfahren s. Kap. P 3.4).

Bei Straßenbauplanungen sind im Raumordnungsverfahren folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

Antragskonferenz

Zu Beginn eines Raumordnungsverfahrens werden in einer Antragskonferenz, zu der neben verschiedenen Behörden je nach Landesrecht auch die anerkannten Naturschutzverbände eingeladen werden, der Ablauf des Verfahrens vorgestellt sowie Inhalt und Umfang von Gutachten erörtert. Hinsichtlich des Umfangs geht es auch um den Untersuchungsraum und die Untersuchungsinhalte und Methoden der zu erstellenden Planunterlagen. Beim Raumordnungsverfahren sind dies eine Raumverträglichkeitsstudie (RVS), eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), die in die RVS integriert sein kann und ggf. weitere Gutachten, wie bei der Betroffenheit von Natura 2000-Gebieten eine FFH-Vorprüfung und ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung (s. Kap. G 5.6). Die Antragskonferenz ähnelt insofern einem Scoping-Termin zur UVP. Es geht um die Abgrenzung der Untersu-



chungsräume für die Raumverträglichkeits- und Umweltverträglichkeitsstudie sowie deren Inhalte. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass alle möglichen konfliktärmeren Korridore für die geplante Straße einbezogen werden. Bereiche, in denen bereits aufgrund der vorliegenden Daten, insbesondere zu Schutzgebieten und Artvorkommen, eine konfliktärmere Trassenführung ausgeschlossen werden kann, sollten aus dem Untersuchungsgebiet herausgenommen werden. Dabei ist auf die straßenspezifischen Wirkungen auf die in der Raumverträglichkeitsstudie zu betrachtenden Grundsätze und Ziele der Landes- und Regionalplanung beziehungsweise auf die in der UVS zu untersuchenden Schutzgüter des UVPG zu achten. Zu nennen sind insbesondere Verlärmung, Schadstoffimmissionen und Zerschneidungswirkungen.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung werden in einem Raumordnungsverfahren für eine Straßenplanung folgende Unterlagen vorliegen: Neben der Raumverträglichkeits- und Umweltverträglichkeitsstudie auch Erläuterungen zum Planungsanlass, zu den zugrundeliegenden raumordnerischen Plänen, zur Planrechtfertigung (Verweis Bedarfspläne Bund oder Land, s. Kap. P 3.1.3 und P 3.2.1) und der Darstellung der verkehrlichen Auswirkungen des Null- und Planfalls (Verkehrsgutachten). Neben einer FFH-Verträglichkeitsprüfung können je nach der Konfliktsituation auch zu weiteren Belangen vertiefende Gutachten in dem Verfahren vorliegen, beispielsweise Gutachten zu den Auswirkungen auf die Tierwelt, den Wasserhaushalt, die Kulturlandschaft oder einzelne Nutzungen (z. B. Landwirtschaft). Auf Grundlage der Ergebnisse aller Untersuchungen erfolgt ein Variantenvergleich und die Ermittlung der Variante, die dem folgenden Verfahrensschritt „Linienbestimmung“ (s. Kap. P 3.4) zugrunde gelegt werden soll.

In einer Stellungnahme im Raumordnungsverfahren sollte eine Straßenplanung umfassend bewertet werden. Eine klare Positionierung zur Erforderlichkeit des Projekts sollte ebenso erfolgen wie eine Bewertung der Varianten (Checkliste, s. u.).

Raumordnerische Beurteilung

Das ROV wird mit der raumordnerischen Beurteilung – in einigen Ländern auch als landesplanerische Feststellung bezeichnet – abgeschlossen. Diese stellt entweder die Vereinbarkeit des zu überprüfenden Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung fest – in der Regel unter Maßgaben – oder verneint dieselbe (s. Kap. S 3.6.5). Maßgaben in einem Straßenbauverfahren könnten beispielsweise sein

Optimierungen der Trasse im Zulassungsverfahren im Hinblick auf Lage (Abstände), Höhe (Damm-, Einschnittslagen), Schutzmaßnahmen (Immissionsschutzwälle-, wände, Einhausungen, Tunnel) und Gestaltung, um Konflikte mit Vorranggebieten der Raumordnung für Natur und Landschaft, Wald, Grundwasser oder Siedlungsbereiche in bestimmten Trassenabschnitten zu minimieren

- ▶ Vorgaben zu erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen im Bereich von besonders schutzwürdigen Bereichen, wie zum Beispiel FFH- und Vogelschutzgebiete oder Überschwemmungsbereiche (u. a. vollständige

Überspannung von Fließgewässern und Auen durch Brücken mit ausreichend lichter Höhe, Vermeidung von Flächeninanspruchnahmen und indirekten Beeinträchtigungen bestimmter Schutzgebieten)

Vorgaben zur detaillierten Untersuchung von Beeinträchtigungen des Biotopverbundes und zur Vermeidung und Minimierung von Eingriffen durch Festlegung einer ausreichenden Anzahl und Dimensionierung von Querungshilfen (Durchlässe, Grünbrücken) im landschaftspflegerischen Begleitplan zur Planfeststellung

Vorgaben zu vertiefenden Untersuchungen bestimmter Arten(gruppen) und zur Umsetzung frühzeitiger Kompensations- und Artenschutzmaßnahmen.

Das Ergebnis des ROV stellt gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung dar und ist in diesem Rahmen nach Maßgabe des § 4 ROG in den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (vgl. zu den Bindungswirkungen der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung Kap. S 3.2). Nach § 16 Abs. 2 FStrG sind die Ergebnisse des ROV insbesondere bei der sich diesem anschließenden Linienbestimmung einer Bundesfernstraße im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber Einzelnen hat das Ergebnis des ROV keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Es ersetzt nicht Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstige behördliche Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften. Eine gerichtliche Überprüfung der raumordnerischen Beurteilung ist nicht vorgesehen. Sie kann erst im Rahmen eines gerichtlichen Vorgehens gegen die Entscheidung im Genehmigungs-/Planfeststellungsverfahren, das dem ROV nachgeschaltet ist, mitüberprüft werden.

Auch wenn sein Ergebnis keine Rechtsverbindlichkeit erlangt, stellt das Raumordnungsverfahren auch im Straßenbau einen wichtiger Verfahrensschritt dar: Die Trassenalternativen stehen jetzt zur Entscheidung an und zu diesem frühen Zeitpunkt ist eine Einflussmöglichkeit auf deren Verlauf noch am ehesten möglich! Jetzt lohnt es sich die Öffentlichkeit für eine Beteiligung zu mobilisieren.

Mitwirkung der Naturschutzverbände in NRW nur ausnahmsweise bei Straßenbauvorhaben

Merke: Nordrhein-Westfalen verzichtet bei Straßenbauvorhaben auf die Durchführung eines ROV. Die Abstimmung der Planung unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde im Rahmen des Linienbestimmungsverfahrens nach § 16 FStrG (s. u. Kap. P 3.4) wird beim Bau von Bundesfernstraßen in NRW als ausreichend erachtet, um abzusichern, dass das Vorhaben nicht den landesplanerischen Festsetzungen widerspricht.¹⁵

Eine Beteiligung der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände an Raumordnungsverfahren zu Straßenbauplanungen findet deshalb nur bei länderübergreifenden Planungen statt, wenn das Planungsrecht des anderen Bundeslandes die Durchführung eines ROV bei Straßenbauvorhaben vorsieht.

¹⁵ So auch Leue in Kodal/Straßenrecht, Kap. 35, Rn. 14.

Kritik: Wie oben erwähnt erlaubt § 15 Abs. 1 S. 4 ROG den Ländern, in bestimmten Fällen von einem Raumordnungsverfahren abzusehen, wenn sichergestellt ist, dass die Raumverträglichkeit in diesen Fällen anderweitig geprüft wird. An einer solchen Raumverträglichkeitsprüfung für Straßenbauvorhaben fehlt es jedoch in NRW für die meisten Straßenbauvorhaben – sie erfolgt nämlich zumindest hinsichtlich der bereits in die Bedarfspläne aufgenommenen Straßenbauvorhaben weder im Wege der regionalplanerischen Darstellung noch im Rahmen der Linienbestimmung.

Die entsprechenden Darstellungen im Regionalplan erfolgen lediglich nachrichtlich aufgrund der Festlegungen in der gesetzlichen Verkehrsinfrastrukturplanung (Bundes- oder Landesstraßenbedarfsplan) und im Linienbestimmungsverfahren. Der nachrichtlichen Übernahme kann keine regionalplanerische Qualität als Grundsatz oder Ziel beigemessen werden, da keine raumordnerische Prüfung und Abwägung auf Ebene des Regionalplans erfolgt ist. Es fehlt hier auch an einer Umweltprüfung. Dieses ist umso bedenklicher, weil für diese Straßen in der vorgelagerten Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes und des Landes bisher keine Strategischen Umweltprüfungen erfolgt sind.¹⁶

Die Naturschutzverbände fordern, dass noch nicht linienbestimmte Straßenbauplanungen des Bundes und des Landes allenfalls dann graphisch im Regionalplan dargestellt werden, wenn diese auch in eine Umweltprüfung (und damit auch in eine Prüfung von Alternativen) einbezogen worden sind. Sollte für Straßenprojekte kein raumverträglicher Korridor für eine nachverlagerte Linienbestimmung in der SUP ermittelt werden können, ist auf eine zeichnerische Darstellung im Regionalplan zu verzichten und in den textlichen Grundsätzen und Zielen auf die Unvereinbarkeit mit den Zielen der Regionalplanung einzugehen.

¹⁶ Für zukünftige Verkehrswegeplanungen des Bundes muss eine SUP durchgeführt werden (s. Kap. P 3.1.2.2). Diese Pflicht besteht auch für einen zukünftigen Bedarfsplan für Bundesfernstraßen. Auch für einen zukünftigen Landesstraßenbedarfsplan NRW ist nach § 4a UVPG NRW eine SUP vorgesehen; wann ein neuer Landesstraßenbedarfsplan aufgestellt werden wird, ist jedoch unklar (s. o. Kap. P 3.2.1).

Checkliste: Stellungnahme zum Raumordnungsverfahren für den Bau einer Bundesfern- oder Landesstraße



Bedarf/ Verkehrsprognose

Siehe Checkliste Linienbestimmungsverfahren (Kap. P nach 3.4.2.7)

Raumverträglichkeits- studie, -untersuchung (RVS/RVU)

- Werden alle maßgeblichen Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung dargestellt und werden die Auswirkungen/Vereinbarkeit der Planung auf diese Erfordernisse der Raumordnung bewertet?
Abgleich mit zeichnerischen und textlichen Zielen des Landesentwicklungsplans/-programms und des Regionalplans, insbesondere zum
- ▶ Freiraumschutz (NRW: Allgemeiner Freiraum, Regionale Grünzüge)
 - Naturschutz, Biotopverbund (NRW: BSN)
 - Landschaftsschutz (NRW: BSLE)
 - ▶ Gewässerschutz (NRW: Bereiche zum Schutz des Grundwassers)
 - ▶ Wald
 - ▶ Siedlungsstruktur, Siedlungsentwicklung

Umweltverträglich- keitsstudie, -untersuchung (UVS, UVU)

Siehe Checkliste Linienbestimmungsverfahren (Kap. P nach 3.4.2.7)

Gebietsschutz

Siehe Checkliste Linienbestimmungsverfahren (Kap. P nach 3.4.2.7)

Raumordnerische Beurteilung (auch landesplaneri- sche Feststellung)

- Bewertung der landesplanerisch festgestellten Trasse
- ▶ Zustimmung/Zustimmung mit Auflagen/Ablehnung
 - ▶ Ist die Bewertung und Rangfolge der untersuchten Varianten plausibel?
Gibt es aus Natur- und Umweltschutzgesichtspunkten verträglichere Varianten?
Wurden in der Antragskonferenz gestellte Forderungen zu möglichen Varianten berücksichtigt?
Welche Auflagen („Maßgaben“) sind für das Zulassungsverfahren (i. d. R. Planfeststellung) zu fordern?
- Je nach Einzelfall:
- Überprüfung Verkehrsprognose
 - Überprüfung geplanter Querschnitte, ggf. Reduzierungen fordern
 - Vermeidung von Eingriffen in bestimmte schutzwürdige Bereiche (u. a. Natura 2000-Gebiete, NSG, Naturschutzvorrangflächen der Regionalpläne, gesetzlich geschützte Biotope, Biotopverbundflächen, Landschaftsschutzgebiete, Bodendenkmale, Überschwemmungsbereiche, Wasserschutzgebiete) > Konfliktbereiche benennen, in denen im Rahmen der Trassierung in der Planfeststellung Eingriffe in „Tabubereiche“ zu vermeiden sind
 - Vermeidungsmaßnahmen in bestimmten Konfliktbereichen, z. B. Querungshilfen (Grünbrücken, Durchlässe – s. Kap. P 4.6), Talbrücken ohne Dammbauwerke in Aue-/Überschwemmungsbereichen
 - Schutzmaßnahmen (Schutzwände, -wälle, Einhausungen, Tunnel)

3.4 Linienbestimmung für Bundesfern- und Landesstraßen

Die Linienbestimmung steht im gesamten Planungsablauf zum Bau einer Straße zwischen der Bedarfsplanungen von Bund und Ländern (s. Kap. P 3.1 und 3.2) und der Zulassung der einzelnen Straßenbauprojekte (Kap. P 3.5). Die Linienbestimmung hat die Festlegungen der Bedarfsplanung zu beachten und konkretisiert diese durch die Festlegung des grundsätzlichen Verlaufs. Dabei werden Anfangs- und Endpunkt sowie der Verlauf der Trasse festgelegt, insbesondere auch ihre ungefähre Lage zu geschützten Gebieten (z. B. NSG), aber auch zu Anlagen, von denen für den Straßenzug wiederum Gefahren ausgehen können. Die Betrachtung der Umweltrelevanz, insbesondere für geschützte Gebiete und Vorkommen geschützter Arten, mit der Bewertung von Alternativen steht dabei im Mittelpunkt. Die bestimmte Linie ist die Grundlage für den detaillierten Bauentwurf, der dem Zulassungsverfahren zugrunde gelegt wird (s. Kap. P 3.5.2.4). Abzugrenzen ist die Linienbestimmung von der Linienabstimmung, die der ersteren vorausgeht und Bestandteil des Linienbestimmungsverfahrens ist.

3.4.1 Erforderlichkeit einer Linienbestimmung

Sowohl für Bundesfern- als auch Landesstraßen werden zur Linienbestimmung mögliche Linienführungen eines Straßenneu- oder auch Ausbautvorhabens als Varianten untersucht.

Für Bundesfernstraßen wird eine Linienbestimmung nach § 16 FStrG durchgeführt, der für den Bau von Ortsumgehungen keine Linienbestimmung vorsieht, s. § 16 Abs. 1 S. 2 FStrG.

Für die in der Straßenbaulast der Länder und Kreise stehenden Straßen müssen die Landes-Straßengesetze Regelungen treffen, ob eine Linienbestimmung durchgeführt werden muss oder nicht. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich aus der Zusammenschau der Abs. 2 bis 4 und 6 des § 37 StrWG NRW, dass eine Linienbestimmung nur für Landesstraßen vorgesehen ist, für Kreisstraßen sogar ausgeschlossen wird (§ 37 Abs. 4 S. 2 StrWG NRW). Beim Bau oder wesentlichen Änderungen einer Landesstraße in NRW ist eine Linienbestimmung gesetzlich vorgegeben (§ 37 Abs. 2 S. 1, 2 und Abs. 6 StrWG NRW).

Keine Linienbestimmung findet in folgenden Fällen statt:

Auf die Linienbestimmung einer Bundesstraße kann verzichtet werden, wenn in einem **Flächennutzungsplan** (FNP) Flächen für den überörtlichen Verkehr und örtliche Hauptverkehrszüge ausgewiesen sind (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauG). Aus der Zuständigkeit des BMVBS für die Linienbestimmung (§ 16 FStrG) folgt jedoch, dass in einem solchen Fall der Entwurf des FNP dem BMVBS vorgelegt werden sollte. Eine sonst notwendige Planung nach dem FStrG ist nämlich nur dann entbehrlich, wenn das BMVBS den Festsetzungen des FNP zugestimmt hat oder sie nachträglich bestätigt hat.

Beim Neubau einer **Ortsumgehung**, die Teil einer Bundesfernstraße ist, entfällt das Erfordernis einer Linienbestimmung, s. § 16 Abs. 1 S. 2 FStrG. Eine Ortsumgehung in diesem Zusammenhang ist der Teil einer Bundesstraße, der der Beseitigung einer Ortsdurchfahrt dient (Legaldefinition in § 16 Abs. 1 S. 3 FStrG). Die Definition einer Ortsdurchfahrt findet sich wiederum in § 5 Abs. 4 FStrG: Es ist der Teil einer Bundesstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortstraßennetzes dient. Der Wortlaut der Regelung („Beseitigung einer Ortsdurchfahrt“) lässt den Rückschluss zu, dass – im Gegensatz zu der sonstigen Verkehrsbedeutung von Bundesfernstraßen – Maßnahmen von örtlicher Bedeutung gemeint sind. Werden dagegen im Zuge einer Bundesstraße für mehrere Ortschaften Ortsumgehungen geplant, die sich zusammen als Teilabschnitte einer neu geführten Bundesstraße darstellen, fehlt es an einer solchen Ortsbezogenheit. In diesen Fällen wäre gleichwohl eine Linienbestimmung erforderlich.

Für **Kreisstraßen** in NRW erfolgt die Planung und Linienabstimmung durch den Träger der Straßenbaulast, eine Linienbestimmung findet nicht statt (§ 37 Abs. 4 S. 1, 2 StrWG NRW). In der Praxis erfolgen aber vergleichbare Untersuchungen und Abstimmungen.

3.4.2 Verfahrensablauf und Beteiligung

3.4.2.1 Zuständigkeiten

Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen ergeben sich hinsichtlich der Linienbestimmung für Bundesfernstraßen aus § 16 FStrG und für Landesstraßen aus § 37 StrWG NRW.

Das Linienbestimmungsverfahren für Landesstraßen führen der Landesbetrieb Straßenbau und die jeweils zuständige Bezirksregierung durch. Die Bezirksregierung beteiligt dabei die Träger öffentlicher Belange und den Regionalrat (§ 37 Abs. 3 S. 2 StrWG NRW). Die Entscheidung können die Bezirksregierungen jedoch nur mit Zustimmung des für das Straßenwesen zuständigen Landesministeriums treffen (§ 37 Abs. 3 S. 3 StrWG NRW).

Für Bundesfernstraßen enthält § 16 FStrG eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 90 Abs. 2 GG (Bundesauftragsverwaltung durch die Länder), indem für die Entscheidung über die Linienbestimmung ausdrücklich die Zuständigkeit des BMVBS¹⁷ bestimmt wird. Die Erstellung der Unterlagen für diese Entscheidung liegt dagegen in der üblichen Zuständigkeit der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder. Denn auch die vorbereitende Planung, zu der die Linienbestimmung zu rechnen ist, stellt eine Aufgabe dar, die zum Bau von Bundesfernstraßen gehört (s. faktische Straßenbaulast der Länder, Kap. P 2.2.1).

¹⁷ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Tabelle P 5: Übersicht zu Zuständigkeiten im Rahmen der Linienbestimmung

| Straßentyp | Verfahrensdurchführung (UVS, Linienabstimmung, Öffentlichkeitsbeteiligung usw.) | Linienbestimmung (=Entscheidung) durch |
|-------------------------------------|---|--|
| Autobahnen | Landesbetrieb Straßenbau NRW in Vertretung des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG) | Bundesverkehrsministerium (im Benehmen mit Landesplanungsbehörden) |
| Bundesstraßen (ohne Ortsumgehungen) | Landesbetrieb Straßen NRW in Vertretung des Bundes | Bundesverkehrsministerium (im Benehmen mit Landesplanungsbehörden) |
| Landesstraßen | Landesbetrieb Straßen NRW und Bezirksregierung | Bezirksregierung mit Zustimmung des Landesverkehrsministeriums |

3.4.2.2 Vorplanung und begleitender UVS-Arbeitskreis

Vor Beginn des eigentlichen Linienbestimmungsverfahrens werden mögliche Linienführungen der geplanten Straße als Varianten untersucht. Dabei wird eine Variante als so genannte Vorschlagsvariante ausgewählt, bei der die Vorplanung weiter als bei den anderen Varianten vorangebracht wird.

Im Rahmen dieser Vorbereitung des Linienbestimmungsverfahrens wird auch eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) erarbeitet. Da NRW auf die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens verzichtet (s. o. Kap. P 3.3), ist bei der Linienbestimmung für den Bau von Bundesfernstraßen, die einer UVP-Pflicht unterliegen, nach § 15 Abs. 1 UVPG eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen, die alle ernsthaft in Betracht kommenden Trassenalternativen einbeziehen muss. Sie ist nach dem „dem jeweiligen Planungsstand“ durchzuführen, was bedeutet, dass sie noch nicht den Konkretisierungsgrad erreichen muss wie etwa bei der Feintrassierung im Rahmen der (anschließenden) Planfeststellung. Die für diese Prüfung im Linienbestimmungsverfahren vorzulegende Studie wird in NRW als Umweltverträglichkeitsstudie (UVS)¹⁸ bezeichnet und muss den im Stadium der Linienbestimmung sich aus dem Planungsstand ergebenden Anforderungen an eine UVP genügen. Als unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren sind Umweltprüfungen nach dem UVPG auch bei der vorbereitenden Planung (hier: Linienbestimmung) von der dafür zuständigen Behörde durchzuführen (s. § 2 Abs. 1 UVPG). Sollten andere Behörden in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich berührt werden, werden sie nach § 7 UVPG beteiligt.

Auch bei der Linienbestimmung von Landesstraßen ist gemäß § 37 Abs. 2 S. 3 StrWG NRW eine UVP durchzuführen, wenn für das geplante Vorhaben eine UVP-Pflicht besteht (s. Tabelle UVP-pflichtige Straßenbauvorhaben in Kap. P 3.5.2.2).

¹⁸ Im Gegensatz dazu nennt der Landesbetrieb Straßenbau NRW eine Variantenbetrachtung bei Vorhaben ohne UVS, d. h. ohne Linienbestimmung, „Umweltverträglichkeitsuntersuchung“ (UVU); in anderen Bundesländern ist eine abweichende Begriffsverwendung möglich.

Die Erarbeitung der UVS wird in NRW von einem Arbeitskreis begleitet. Teilnehmer sind in der Regel neben dem Vorhabenträger (die jeweils zuständige Regionalniederlassung des Landesbetriebs Straßenbau NRW), für die Erstellung der UVS beauftragte Gutachter, die höhere und untere Landschaftsbehörde(n), das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV), die betroffenen Gemeinden, Forstämter und die Landwirtschaftskammer.

Außerdem nehmen an diesem Arbeitskreis die anerkannten Naturschutzverbände teil. Der Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr NRW zur Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände¹⁹ sieht in Ziffer 2.1 ausdrücklich vor, dass die anerkannten Verbände im Rahmen der Voruntersuchungen zur Vorbereitung der Linienbestimmungsverfahren für Bundesfern- und Landesstraßen bei der Aufstellung der Planungsbeiträge zum Naturschutz und zur Landschaftspflege beteiligt werden und dafür zu Abstimmungsgesprächen eingeladen werden. Dementsprechend sieht Ziffer 1. der Rundverfügung Nr. 9 des Landesbetriebs Straßenbau NRW die Beteiligung der „Naturschutzvereine“ an den Abstimmungsgesprächen vor.²⁰

Diese (in der Regel drei) Termine, werden „Abstimmungstermine UVS“, „UVS-Arbeitskreis-Termine“ oder auch „UVS-AK-Termine“ genannt.

Die Beteiligten des Arbeitskreises können sich in den Terminen aktiv beteiligen und sich z. B. zu einzelnen Varianten äußern, aber auch zum Endergebnis der UVS, nämlich zu der Variante, deren Linie bestimmt werden soll und die dem nachfolgenden Planfeststellungsverfahren zugrunde gelegt werden soll. Häufig wird im Abstimmungstermin auch nach den Meinungen der Beteiligten zu den einzelnen Varianten bzw. zur Empfehlung des Gutachters gefragt. Allerdings trifft der Arbeitskreis nicht die abschließende Entscheidung über die Variante, die zur Linienbestimmung vorgeschlagen werden soll, sondern der Auftraggeber der UVS, der Landesbetrieb Straßenbau NRW, da die Umweltbelange (UVS) nicht das alleinige Kriterium zur Auswahl einer Variante für die nachfolgenden Planungsebenen sind.

Beachte: Die Beteiligung an den Abstimmungsterminen eröffnet den Beteiligten die Möglichkeit sich aktiv an der Erarbeitung der UVS zu beteiligen und zwar in allen drei Phasen der Erarbeitung. Die Teilnahme ist nicht Pflicht. Gleichwohl besteht in diesen Arbeitskreisterminen für die Naturschutzverbände eine sehr frühe Möglichkeit, Einblick in die Planungsabsichten der Straßenplaner zu erhalten und Einfluss zu nehmen auf die Erarbeitung bzw. die Inhalte und Aussagen der UVS – und zwar bevor die Untersuchungen fertig gestellt und der Öffentlichkeit und den Naturschutzverbänden im Rahmen der formalen Beteiligung innerhalb des Linienbestimmungsverfahrens gem. § 16 FStrG oder § 37 StrWG NRW Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.

Der Arbeitskreis wird in der Regel an drei Schritten der UVS-Erstellung beteiligt, nämlich Scoping, Raumempfindlichkeitsanalyse/Variantenfestlegung und Ergebnis der UVS mit der Bewertung der Varianten (zum Inhalt der einzelnen Termine s. u. Kap. P 4.2).

¹⁹ S. Runderlass des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr III C 3-13-11/5 vom 21.11.1989 „Beteiligung der nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände in Verfahren zur Linienbestimmung ...“, abgedruckt in Kap. Z.

²⁰ Rundverfügung Nr. 9 des Landesbetriebs Straßenbau NRW v. 21.12.2004, Auszug abgedruckt in Kap. Z.

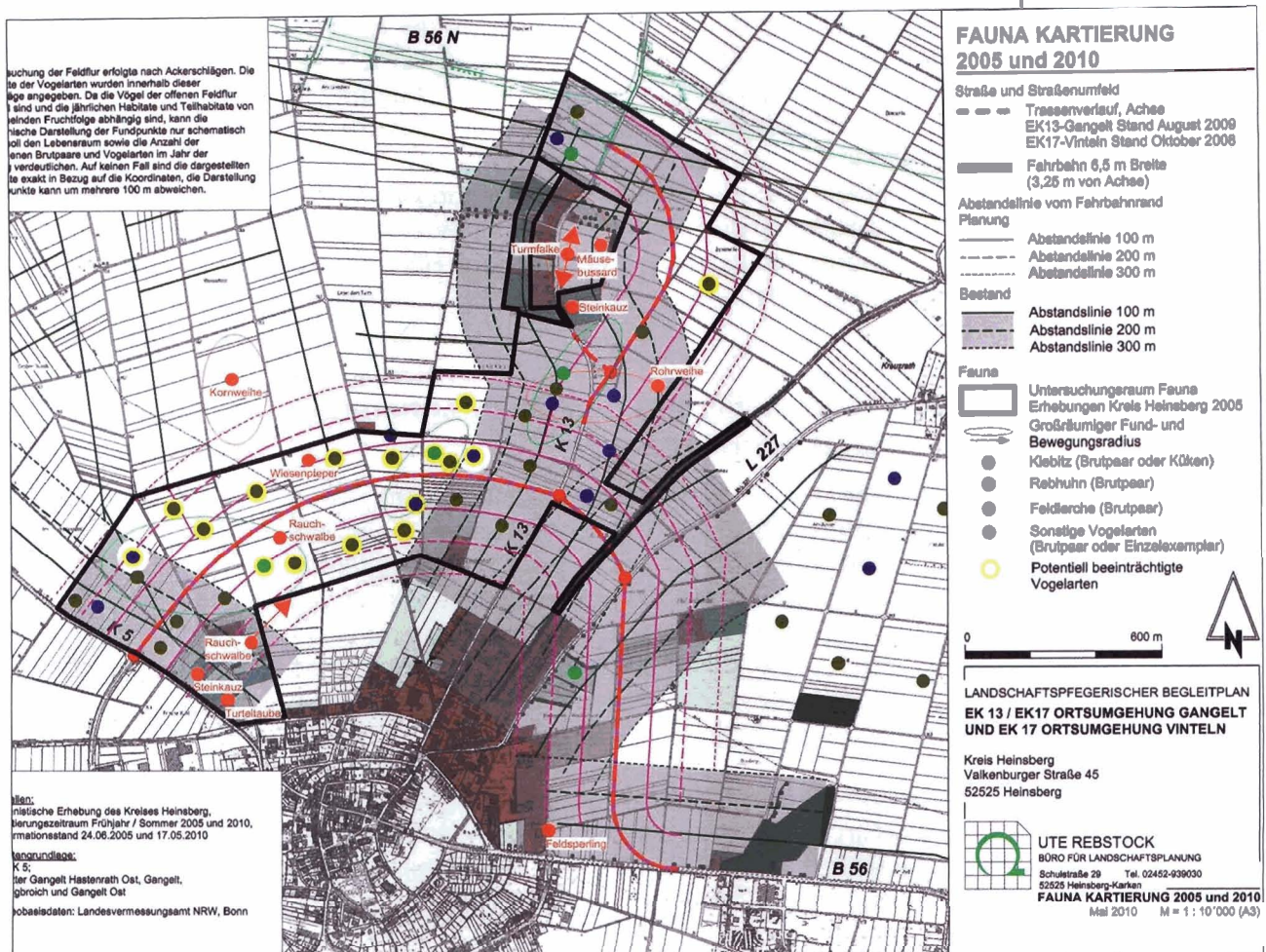


Abb. P 14: Kartierung Fauna für eine UVS (Quelle: Kreis Heinsberg).

Die Planungen der Vorschlagsvariante werden nach ihrer weiteren Ausarbeitung dargestellt in

- ▶ einem Erläuterungsbericht mit der Darstellung des Vorhabens,
- ▶ einer Begründung (u. a. verkehrlicher Bedarf, Verkehrssicherheit, Verringerung bestehender Umweltbeeinträchtigungen),
- ▶ einer Darlegung des Variantenvergleichs einschließlich der Begründung der Vorschlagsvariante,
- ▶ einem Plan zur Lage des Straßenzuges,
- ▶ einem Variantenplan,
- ▶ einem Übersichtsplan, der die vorhandenen und geplanten Straßen sowie alle gegenüber dem Straßenverkehr schutzbedürftigen Einrichtungen und Gebiete, die den Straßenverkehr u. U. gefährdenden Anlagen (z. B. Flughäfen) darstellt sowie alle raumbedeutsamen Planungen Dritter ausweist. Dafür wird ein Maßstab verlangt, der diese gegenseitigen Beeinflussungen ausreichend verdeutlicht, nämlich in der Regel M 1 : 25 000,
- ▶ die Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) und eventuell weitere Fachgutachten wie z. B. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung oder Verkehrsprognosen.

Die Wahl der Vorschlagsvariante erfolgt nicht allein auf Grundlage der Empfehlung der UVS. Das bedeutet, es können auch Linienführungen als Vorschlagsvariante ausgewählt werden, die in der UVS als ungünstig beurteilt wurden, die aber aus städtebaulichen und/oder verkehrlichen Gründen bevorzugt werden. Trotz der alleinigen Entscheidungskompetenz der Straßenbauverwaltung, kommt den Voten der Arbeitskreis-Mitglieder eine hohe Bedeutung zu, da für die Straßenbauverwaltung eine ablehnende Stellungnahme, insbesondere der beteiligten Kommunen, im Linienbestimmungsverfahren eine hohe Hürde für die Zustimmung zur Linienbestimmung bedeutet.

3.4.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung und Stellungnahme der Naturschutzverbände

Während sich die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Linienbestimmung von Bundesfernstraßen aus dem UVPG ergibt (§ 15 Abs. 2 UVPG), sind für Landesstraßen die entsprechenden Regelungen in § 37 Abs. 5 StrWG NRW getroffen. In beiden Fällen wird der Planungsentwurf für die Vorschlagsvariante in den betroffenen Gemeinden nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung einen Monat lang zu jedermanns Einsicht ausgelegt. Äußerungen zum Planungsentwurf können von jedem bis zu zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist bei der Gemeinde schriftlich oder zur Niederschrift abgegeben werden.

Bei Landes- und Kreisstraßen in NRW folgt in der Regel eine Bürgerversammlung, die nach § 37 Abs. 5 S. 4 StrWG NRW durchgeführt werden soll. In dieser sollen die Gemeinden unter Beteiligung des Trägers der Straßenbaulast Gelegenheit geben, die Planungsentwürfe mit den Bürgern zu erörtern.

Auch bei Bundesfernstraßen kann es sein, dass der Landesbetrieb Straßenbau NRW die Bürger der Gemeinden, die von dem Vorhaben betroffen sind, nach Ende der Stellungnahmefrist zu einer „Einwohnerinformationsveranstaltung“ einlädt. Eine Verpflichtung zu einer mündlichen Erörterung besteht nach den Regelungen des FStrG und des § 15 Abs. 2 UVPG nicht.

Im Rahmen der jeweiligen Öffentlichkeitsbeteiligung können die Naturschutzverbände zu der betreffenden Straßenplanung eine formale Stellungnahme abgeben und ihre gegebenenfalls bereits im UVS-Arbeitskreis eingebrachten Bedenken und Anregungen zur vorgeschlagenen Linie ausdrücklich in das Verfahren einbringen. Auch für diese Beteiligung trifft der Runderlass des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr NRW vom 21.11.1989²¹ unter Ziffer 2.2 detaillierte Regelungen: Die Straßenbaubehörde (d. h. der Landesbetrieb Straßenbau) hat an das Landesbüro der anerkannten Naturschutzverbände die dort gelisteten Unterlagen zu übersenden und dadurch Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dies bezieht sich sowohl auf Bundesfern-, als auch Landesstraßen.

Öffentliche Auslegung der Planunterlagen
Güterlosh: vom 26.01.2010 bis zum 26.02.2010
Stadt Gütersloh - Rathaus, im Foyer vor dem Ratssaal,
Berliner Straße 70, 33330 Gütersloh.

jeweils Montag-Freitag 08:30 - 12:30 Uhr
zusätzlich Dienstag 14:30 - 16:30 Uhr
und Donnerstag 14:30 - 18:00 Uhr

Mitarbeiter der Regionalesonderausweisung OWL und der Stadt Gütersloh
sind an den 26. und 27.01.2010 sowie am 26.02.2010 im Foyer vor dem Ratssaal im Rathaus Gütersloh (Berliner Straße 70, 33330 Gütersloh) für Erläuterungen zur Verfügung.

Bielefeld: vom 26.03.2010 bis zum 26.02.2010
Bezirkserkennungsamt, Windmühlstraße 242, 33609 Bielefeld

jeweils Montag-Freitag 08:00 - 12:00 Uhr
mündlich Dienstags 14:00 - 16:00 Uhr

Am 11.02.2010 stehen Ihnen in dieser Zeit die Mitarbeiter der Regionalesonderausweisung OWL in der Bezirksvertretung Senne für Erläuterungen zur Verfügung.

Einwohnerinformationsveranstaltung
Güterlosh: Dienstag, dem 02.03.2010 um 19:30 Uhr
in der Aula der Freien Waldorfschule Gütersloh
Herrmann-Rothert-Straße 7, 33335 Gütersloh - Friedrichsdorf

Bielefeld: Donnerstag, dem 04.03.2010 um 18:30 Uhr
in der Aula der Grundschule Windmühle
An der Windmühle 38, 33659 Bielefeld-Senne

Neubau der Ortsumgehungen von Friedrichsdorf.
Öffentliche Planauslegung und
Einwohnerinformationsveranstaltung

Abb. P 15: Flyer „Einwohnerinformationsveranstaltung“ des Landesbetriebs Straßenbau NRW (Quelle: Landesbetrieb Straßenbau NRW).

²¹ Runderlass vom 21.11.1989 „Beteiligung der nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände in Verfahren zur Linienbestimmung“.

**Tipps für die Stellungnahme im Linienbestimmungsverfahren:**

Eine Stellungnahme zur Linienbestimmung erfordert eine klare Positionierung der Naturschutzverbände zu dem Straßenbauvorhaben. Die Vorschlagsvariante sollte grundsätzlich befürwortet oder abgelehnt werden, andere verworfene Varianten aus der UVS können zur Linienbestimmung vorgeschlagen werden. Hierbei sollten für das Zulassungsverfahren Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung von Eingriffen gefordert werden (u. a. Änderung von Trassenführung, Reduzierung von Querschnitten, Bau von Querungshilfen, Lärmschutz). Auf erforderliche Untersuchungen in der Planfeststellung (z. B. Fauna) sollte hingewiesen werden.

Bei einer generellen Ablehnung der Straßenbauplanung sollten diese Bedenken mit den dem Vorhaben entgegenstehenden öffentlichen Interessen (Beeinträchtigungen Schutzgebiete, Arten, naturbezogene Erholung, Verlärmung etc.) begründet werden. Überwiegende Gemeinwohlbelange können die durch die Einstellung in den Bedarfsplan ausschließlich verkehrlich begründete Planrechtfertigung überwinden.

3.4.2.4 Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange

Die Linie, die der Vorplanung zugrunde gelegen hat, wird nach der Bürgerbeteiligung in einem Behördentermin mit allen betroffenen Trägern öffentlicher Belange abgestimmt. Die Naturschutzverbände werden dazu in der Regel nicht eingeladen.

3.4.2.5 Bestimmung der Linienführung

Für die Linienbestimmungsentscheidung bei Bundesfernstraßen werden die Planunterlagen, die Ergebnisse aus der Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung, der Arbeitskreistermine, der Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich der Beteiligung der Naturschutzverbände und der Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange dem BMVBS zur Entscheidung über die Linienbestimmung zur Verfügung gestellt. Diese stellt eine Abwägungsentscheidung dar, bei der alle berührten Belange berücksichtigt werden müssen. Dies setzt wiederum voraus, dass jeder einzelne Belang bewertet wird, um seine Wichtigkeit festzustellen. Das BMVBS bewertet als zuständige Behörde auch die Umweltauswirkungen im Sinne von § 12 UVPG.

Für Bundesfernstraßen verlangt § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG ausdrücklich die Beteiligung der Landesplanungsbehörden bei der Linienbestimmung, wobei eine Benehmensherstellung verlangt wird. Die zuständigen Landesplanungsbehörden müssen also vom BMVBS lediglich angehört werden, wobei dieser Vorgang nicht unmittelbar durch das BMVBS wahrgenommen werden muss. In der Praxis wird das Benehmen vielmehr von der obersten Straßenbaubehörde des Landes, d. h. dem für Straßenwesen zuständigen Ministerium, mit den Landesplanungsbehörden hergestellt und die Ergebnisse der landesplanerischen Prüfung an das BMVBS weitergereicht.

Bei der Linienbestimmung für Landesstraßen wird in NRW analog verfahren: Die Unterlagen und Ergebnisse werden zwecks Einholung der Zustimmung dem für Straßenwesen zuständigen Landesministerium übersandt. Die Landes-

planungsbehörden werden sowohl bei der Erstellung der Raumwirksamkeitsanalyse (als Teil der UVS), als auch im Rahmen der Abstimmung der Vorschlagslinie als Träger öffentlicher Belange beteiligt.

3.4.2.6 Rechtswirkungen

Eine Linienbestimmung des BMVBS oder der Bezirksregierungen (mit Zustimmung des für das Straßenwesen zuständigen Ministeriums in NRW) ist für die Verwaltung bindend und bei allen Behördenentscheidungen, insbesondere für die weitere Entwurfsbearbeitung, zu beachten. Sie wird deshalb als behördeninterner Vorgang angesehen. Eine Wirkung nach außen kommt ihr nicht zu. Dritte (Bürger, Gemeinden, Verbände) können die Entscheidung zur Linienbestimmung als solche daher auch nicht anfechten. Gleichwohl ist eine Überprüfung der Entscheidung zur Linienbestimmung im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses möglich. Denn die Planfeststellungsbehörde ist an die Festlegungen des Linienbestimmungsverfahrens gebunden. Weist die Linienbestimmung Mängel (z. B. bei der Abwägung) auf, überträgt die Planfeststellungsbehörde diesen Fehler in die Planfeststellungsentscheidung, die jedoch nach außen Rechtswirkungen entfaltet und insoweit angreifbar wird.

3.4.2.7 Bekanntmachung

Über die Entscheidung der Linienbestimmung bei Bundesfernstraßen ist die Öffentlichkeit nach § 15 Abs. 3 S. 3 UVPG durch ortsübliche Bekanntmachung zu unterrichten. Auch für die Planung der Landesstraßen und Kreisstraßen sieht § 37 Abs. 5 S. 7 StrWG NRW vor, dass die Öffentlichkeit bei ersteren über die bestimmte, bei letzteren über die abgestimmte Planung durch ortsübliche Bekanntmachung zu unterrichten ist.

Beispiel: Stellungnahme im Linienbestimmungsverfahren für den Neubau der Ortsumgehung L 999n Haindorf

Im Namen und mit Vollmacht des anerkannten Naturschutzverbandes xy nehmen wir zur Linienbestimmung für die Ortsumgehungen Haindorf Stellung:

Die anerkannten Naturschutzverbände lehnen den Neubau einer Ortsumgehung von Haindorf ab, da ein nachvollziehbarer Bedarfsnachweis fehlt und das Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft führen würde.

(...) Es folgen Ausführungen zu Kritik und Bedenken zum Bedarf/Verkehrsprognose/Mängel der UVS)

Widerspruch zu Naturschutz- und Freiraumzielen der Regionalplanung.

Der Neubau entspricht nicht, wie im Erläuterungsbericht zur Vorplanung auf S. x unter 2.2.1 behauptet, den Zielen der Landesplanung und Raumordnung, weil er im Widerspruch zu den Zielen zum Schutz der Landschaft des Regionalplans steht. Fast der gesamte Planungsabschnitt ist als „Bereich Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung (BSLE)“ im Regionalplan dargestellt; Betroffen sind auch Darstellungen des „Regionalen Grünzugs“ nördlich von Haindorf und des „Bereichs zum Schutz der Natur“ (BSN) „Große Wiese“ südlich von Haindorf.

Beeinträchtigung von Schutzgebieten.

Das Naturschutzgebiet „Große Wiese“ wird durch die Vorschlagsvariante in einem Randbereich zerschnitten, wodurch wertvolle Biotopstrukturen (u.a. Habitat des Steinkauzes) durch den Bau der Ortsumgehung unwiederbringlich zerstört werden. In dem nördlichen Abschnitt der Trasse wird die Aue des Wiesenbachs gequert, die in diesem Bereich zwei gesetzlich geschützte Biotope und Habitate von zwei Brutpaaren des Kiebitz' umfasst. Die regionalplanerischen Ziele zum Schutz des Freiraums sowie die hohe Bedeutung des betroffenen Naturschutzgebietes und weiterer besonders schutzwürdiger Biotope erfordern eine besonders hohe Gewichtung der Freiraum- und Naturschutzbelange in der Abwägung über die Linienbestimmung. Die Naturschutzverbände fordern einen Vorrang der Naturschutzbelange und einen Verzicht auf die Linienbestimmung.

Wird dieser Forderung nicht entsprochen, sollten in der Linienbestimmung folgende Maßnahmen zur Vermeidung/Minimierung von Eingriffen berücksichtigt werden:

Für den westlichen Teil der Vorschlagsvariante kann nach leichten Änderungen die Wiesenstraße die Funktion der L 999n übernehmen, so dass in diesem Abschnitt ein Neubau weitgehend entfallen kann. Im östlichen Teil der Vorschlagsvariante kann der Verlauf durch eine Verschiebung in nordwestliche Richtung optimiert werden. Dadurch ist eine weitgehende Schonung des Naturschutzgebiets „Große Wiese“ möglich.

Verzicht auf Straßen begleitende Radwege: Die versiegelte Fläche sollte durch den Verzicht auf einen begleitenden Radweg reduziert werden. Durch ein entsprechendes Leitsystem sollten die Radfahrerinnen und Radfahrer auf bestehende Radwegeverbindungen geleitet werden.

(...)

Checkliste: Linienbestimmung für den Bau einer Bundesfern- oder Landesstraße



Bedarf/Verkehrsprognose

Ist der Bedarf nachvollziehbar begründet?

Werden bei Ortsumgehungen hohe Entlastungswirkungen in der Ortsdurchfahrt von mind. 50 % erreicht?

Sind die Verkehrsprognosen stimmig?

Sind angebliche Verkehrszunahmen in Zukunft realistisch? (Vergleich aktueller/alter Verkehrszahlen (DTV/24h))

Landes-, Regionalplanung

Werden die Ziele der Landes- und Regionalplanung beachtet? (Abgleich mit zeichnerischen/textlichen Zielen des LEP und Regionalplans insbesondere zum Freiraum-, Naturschutz, s. auch Checkliste Raumordnungsverfahren, Kap. P 3.3.3))

UVS

Fachliche Bewertung der UVS (für NRW: ggf. auf Stellungnahmen/Protokolle des begleitenden AK zur Erarbeitung der UVS zurückgreifen):

Untersuchungsraum ausreichend abgegrenzt?

Alle Einwirkungsbereiche einbezogen (auch Teilhabitate, Wanderwege von Arten)?

Alle Räume für denkbare – insbesondere konfliktärmere Linienführungen einbezogen?

Bestandsaufnahme vollständig?

Schutzgüter/Nutzungen korrekt erfasst?

Biotypen flächendeckend und genau erfasst?

Vorkommen der europarechtlich geschützten Arten vollständig erfasst?

Auch andere, nicht geschützte Arten, die aber besonders bedeutsam, selten, empfindlich, oder als Indikatorarten wichtig sind, wenigstens überschlüssig erfasst?

► Böden (Ertragswert, seltene Bodentypen) und Gewässer erfasst?

Aktuelle Landnutzung erfasst? (ökologisch aufgewertete Vertragsnaturschutzflächen oder Brachflächen könnten zwar morgen umgebrochen werden, sind aber dennoch nicht als Acker zu kartieren)

Bewertung der Auswirkungen umfassend und nachvollziehbar?

Alle denkbaren Varianten geprüft?

Ist die Reihung der Varianten in der UVS stimmig?

wurden in der UVS Varianten zugunsten der Interessen von Kommunen/Landnutzern abgelehnt oder abgestuft?

Bewertung der Vorzugsvariante für die Linienbestimmung

Ist die Vorzugsvariante der Linienbestimmung (die zu bestimmende Linie) auch in der UVS als beste Variante bewertet worden? (ggf. auf unterschiedliche Bewertungen für natürliche und bebaute Umwelt und deren Gewichtung für Gesamtergebnis achten)

Gebietsschutz

- Werden Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, ... gequert oder angeschnitten? Liegt ggf. eine FFH-VP vor?
- Werden gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG), Bereiche mit schutzwürdigen Böden, Wasserschutzgebiete gequert oder angeschnitten?
- Ist die Inanspruchnahme/Querung nötig? Ggf. Alternativen fordern!
- Liegt die Straße in der Nähe von nährstoffempfindlichen Schutzgebieten? – Critical Loads – Problem schon auf Linienbestimmungsebene einbringen!

Zerschneidung

Sind unzerschnittene verkehrsarme Räume betroffen?

Werden Lebensräume (auch Teilhabitate, Wanderwege) von zerschneidungs empfindlichen Tierarten (u. a. Amphibien, Reptilien, strukturgebunden fliegende Fledermausarten) zerschnitten?

Werden Waldgebiete von Stillgewässern und anderen Feuchtgebieten abgetrennt, in denen Amphibien (auch häufige Arten wie Grasfrosch und Erdkröte) laichen könnten? – Für diesen Fall Sonderuntersuchung nach MAMs* angezeigt!

Werden Wanderwege anderer Tierarten gequert, für die in zukünftigen Planungsschritten Querungshilfen eingeplant werden müssen?

Werden Fließgewässer gequert?

Festlegungen für ausreichend lichte Höhen und Weiten der Brückenbauwerke, bei kleineren Gewässerdurchlässen beidseitige Bermen fordern!

- Können Beeinträchtigungen unzerschnittener verkehrsarmer Räume und/oder Zerschneidungen von Lebensräumen durch andere Varianten vermindert oder vermieden werden?

Artenschutz

Wurden Vorkommen der europarechtlich geschützten Arten vollständig erfasst?

- Vermeidet die zu bestimmende Linie Beeinträchtigungen von Vorkommen besonders empfindlicher Arten bestmöglich?
- Werden die Straßenauswirkungen (Lärm, Kollisionsgefahr, ...) auf empfindliche Tierarten untersucht und bewertet?

Landschaftsschutz, Landschaftsbild, Erholung

Werden Flächen mit Bedeutung für das Landschaftsbild/landschaftsbezogene Erholung durch Inanspruchnahme, Zerschneidung, Verlärmung, optische Störungen beeinträchtigt?

Anhaltspunkte: Ausgewiesene Schutzgebiete (Landschaftspläne, Verordnungen), BSN/BSLE/Regionale Grünzüge-Darstellungen in Regionalplänen, unzerschnittene verkehrsarme Räume

Wird die Zugänglichkeit zu Erholungsgebieten, auch wohnortnahe Bereiche, eingeschränkt?

Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen, Ausgabe 2000, zur Anwendung empfohlen vom BMVBS (Allg. Rundschreiben ARS-Nr. 02/2000 v. 31.01.2000).

3.5 Zulassungsverfahren und Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände

Das straßenrechtliche Zulassungsverfahren ist für Straßenbauvorhaben des Bundes im Bundesfernstraßengesetz²², für Vorhaben des Landes, der Kreise und Kommunen in den landesrechtlichen Fachplanungsgesetzen geregelt; in NRW ist dies das Straßen- und Wegegesetz NRW.²³ Ergänzend treten Verfahrensvorschriften nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des jeweiligen Bundeslandes hinzu. Im Folgenden wird ein Überblick über die Verfahrensarten, die zur Zulassung eines Straßenbauvorhabens in Betracht kommen, und die Möglichkeiten zur Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände gegeben.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der anerkannten Naturschutzverbände werden nicht nur durch die Verfahrensart bestimmt, sondern auch durch verfahrensrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Mitwirkung. Hier kommt es darauf an, ob es sich um ein Straßenbauvorhaben des Bundes, des Landes oder der Kreise und Kommunen handelt (vgl. Tabelle Träger der Straßenbaulast Kap. P 2.2.1). Denn je nachdem, wer Träger der Straßenbaulast ist, gelten straßenrechtliche Vorgaben des Bundes oder des Landes, beide wiederum ergänzt um Vorgaben des Verwaltungsverfahrenrechts des Bundes oder des Landes.

Im Mittelpunkt steht das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren, das in der Regel zur Anwendung kommt, wenn für ein Straßenbauvorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist. Für alle anderen Straßenbauvorhaben kann eine Zulassung im Plangenehmigungsverfahren erfolgen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann in den sogenannten Fällen unwesentlicher Bedeutung auf die Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens verzichtet werden. Die straßenrechtliche Zulassung eines Straßenbauvorhabens kann unter bestimmten Voraussetzungen auch durch einen Bebauungsplan ersetzt werden.

3.5.1 Verfahrensarten im Überblick

Verfahrensarten im Einzelnen:

- ▶ Straßenrechtliche Planfeststellung einer Bundesfernstraße
§§ 17, 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG und § 74 VwVfG NRW
- ▶ Straßenrechtliche Planfeststellung einer Landesstraße
§ 38 Abs. 1 StrWG NRW
- ▶ Zulassung von Kreis-/Gemeindestraßen
§ 38 Abs. 1 und 1a StrWG NRW
- ▶ Plangenehmigung
Bundesstraßen: §§ 17b Abs. 1 Nrn. 1-3 FStrG i. V. m. § 74 Abs. 6 VwVfG NRW
Landesstraßen: § 38 Abs. 1a StrWG NRW i. V. m. § 74 Abs. 6 VwVfG NRW
- ▶ Fälle unwesentlicher Bedeutung
Bundesfernstraßen: § 17b Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 74 Abs. 7 VwVfG NRW

²² Im folgenden FStrG.

²³ Im folgenden StrWG NRW.

Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen: § 38 Abs. 3 StrWG NRW i. V. m. § 74 Abs. 7 VwVfG NRW

- ▶ Planfeststellungsersetzender Bebauungsplan
§ 17b Abs. 2 FStrG und § 38 Abs. 4 StrWG NRW

Sonstige Zulassungserfordernisse, wenn ein straßenrechtliches Trägerverfahren fehlt.

3.5.2 Straßenrechtliche Planfeststellung

Das Planfeststellungsverfahren dient der Zulassung komplexer Vorhaben, die sich in erheblichem Umfang auf den betroffenen Raum und die Umwelt auswirken. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe sind verfahrensrechtliche und inhaltliche Anforderungen zu beachten, wie zum Beispiel die Durchführung einer UVP, einer FFH-Verträglichkeitsprüfung oder die Beteiligung einer Vielzahl an Behörden als „Träger öffentlicher Belange“, der anerkannten Naturschutzverbände und der Öffentlichkeit. Dieses umfassende Verfahren ist Grundlage für die Zulassungsentscheidung – den Planfeststellungsbeschluss – und soll die Berücksichtigung und Abwägung der von einem Großvorhaben zahlreich betroffenen öffentlichen und privaten Belange und Entscheidung über Alternativen gewährleisten.

Das Planfeststellungsverfahren für Bundesstraßen richtet sich nach §§ 17 ff FStrG, für Landesstraßen nach §§ 38, 39 StrWG NRW; die straßenrechtlichen Fachgesetze verweisen ergänzend auf allgemeine Verfahrensvorschriften (§§ 72 ff VwVfG Bund, §§ 72 ff VwVfG NRW).

3.5.2.1 Erforderlichkeit der Planfeststellung

Die Planfeststellung als umfangreiches Verwaltungsverfahren ist in den Regelungen des FStrG und der Straßengesetze der Länder (so z. B. § 38 Abs. 1 StrWG NRW) beim Bau und bei der Änderung von Straßen grundsätzlich vorgesehen. Die Unterscheidung zwischen „Neubau“ und „Änderung“ kann von Bedeutung sein für die Wahl des gebotenen Zulassungsverfahrens: Während ein Neubau im Sinne der Straßengesetze nie ein Fall unwesentlicher Bedeutung sein kann (s. sogleich), weshalb auch von einer Planfeststellung/-genehmigung nicht abgesehen werden kann, können Änderungen darunter fallen.

Ein Bau einer neuen Straße (Neubau) ist nach dem Straßenbaurecht nicht rein technisch zu verstehen, sondern auch verkehrsfunktionell. So wird zum Beispiel der Bau einer Ortsumgehung immer als Neubau verstanden, weil neben der „alten“ Straße, die ihre Funktion zum Teil behält, eine Straße mit neuer Verkehrsfunktion hinzukommt.

Der Bau einer (technisch neuen) Strecke, die z. B. nur eine starke Krümmung beheben soll, stellt dagegen eine Änderung dar, weil die Verkehrsfunktion der bisherigen (alten) Strecke auf die neue übergeht. Unter Änderungen werden also die Veränderung im Grund- oder Aufriss einer bestehenden Straße verstanden wie Verbreiterungen, Höher- und Tieferlegung. Strikt abzugrenzen von Änderungen sind Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten, die zwar auch technische Bauleistungen sein können, die aber einem anderen rechtlichen Regime unterliegen.

Sowohl das FStrG, als auch die Straßengesetze der Länder mit ihren Verweisen in die Verwaltungsverfahrensgesetze sehen vor, dass ein Planfeststellungsverfahren unter bestimmten Voraussetzungen entbehrlich ist.

Wann das „schlankere“ Verwaltungsverfahren der Plangenehmigung grundsätzlich in Betracht kommt, ist in § 74 Abs. 6 VwVfG (des Bundes und der Länder) geregelt. Er benennt als erste Voraussetzung, dass Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder sich die Betroffenen mit der Inanspruchnahme ihrer Rechte (z. B. Eigentum) schriftlich einverstanden erklärt haben. Außerdem muss mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt ist, das Benehmen hergestellt worden sein. Letzteres bedeutet, dass den betroffenen öffentlichen Stellen in Form einer qualifizierten Anhörung Gehör verschafft worden sein muss, ihre Zustimmung ist nicht erforderlich.

Bei der Frage der Entbehrlichkeit eines Planfeststellungsverfahrens wird also grundsätzlich nicht davon ausgegangen, wie umfangreich der zu erwartende Bauvorgang sein wird. Vielmehr von Bedeutung ist, ob öffentliche oder private Belange durch das Vorhaben berührt werden. Denn Sinn und Zweck des Planfeststellungsverfahrens ist es, sämtliche von einem Vorhaben berührten Belange zu erfassen, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

Auch die Regelung des § 74 Abs. 7 VwVfG (Bund und Länder), die ein Absehen sowohl von Planfeststellungs- als auch Plangenehmigungsverfahren ermöglicht, setzt voraus, dass weder Rechte anderer beeinflusst werden, noch andere öffentliche Belange berührt sind oder – bezogen auf letzteres – die erforderlichen behördlichen Entscheidungen bereits vorliegen (so genannte Fälle unwesentlicher Bedeutung).

In den Fachplanungsgesetzen (FStrG und Straßengesetze der Länder) ist konkretisiert, inwieweit diese Grundsätze abgewandelt oder erweitert werden.

Für **Bundesfernstraßen** regelt § 17b Abs. 1 FStrG, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Abwandlungen beim Bau oder bei der Änderung von Bundesfernstraßen ein Planfeststellungsverfahren entbehrlich ist. Er sieht **zusätzlich** zu den Vorgaben des § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG vor, dass eine Planfeststellung nur dann entbehrlich sein kann, wenn für das Vorhaben **keine** Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Im Gegensatz zu § 74 Abs. 6 Nr. 1 VwVfG („Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden“), bestimmt diese Vorschrift jedoch, dass eine Plangenehmigung bereits dann in Betracht kommt, wenn Rechte anderer „nur unwesentlich beeinträchtigt werden“.

Beachte: Gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 4 und 5 FStrG gehören zu den Bundesfernstraßen auch die Nebenanlagen (z. B. Straßenmeistereien, Gerätehöfe u. ä.) sowie bei Bundesautobahnen auch die Nebenbetriebe. Das sind gem. § 15 Abs. 1 FStrG die Betriebe an Bundesautobahnen, die den Belangen der Verkehrsteilnehmer dienen und eine unmittelbare Zufahrt zu den Bundesautobahnen haben (z. B. Tankstellen, Raststätten). Auch für die isolierte Zulassung ist zu prüfen, ob ein Nebenbetrieb der Planfeststellung bedarf oder ob sie entbehrlich ist.





§ 17 FStrG Erfordernis der Planfeststellung

Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Maßgabe dieses Gesetzes. Die Maßgaben gelten entsprechend, soweit das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

§ 17b FStrG Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung

(1) Für Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung gilt § 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit folgenden Maßgaben:

1. § 74 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – auch in Verbindung mit Nummer 2 – gilt nur, wenn zusätzlich zu den dort genannten Voraussetzungen für das Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.
2. Ergänzend zu § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes kann eine Plangenehmigung auch dann erteilt werden, wenn Rechte anderer nur unwesentlich beeinträchtigt werden.
3. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung.
4. Fälle unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 74 Abs. 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes liegen nur vor, wenn es sich bei dem Vorhaben zusätzlich nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

(...)

Für den Bau oder Änderungen von **Straßen, die unter die Straßengesetze der Länder fallen**, ist die Erforderlichkeit der Planfeststellung dort geregelt. In NRW ist dies § 38 StrWG NRW, dessen Abs. 1a ebenfalls daran anknüpft, ob Rechte anderer oder öffentliche Belange beeinträchtigt werden und ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Abweichend von den Regelungen für Bundesfernstraßen setzt diese Vorschrift für den Verzicht auf ein Planfeststellungsverfahren ein weiteres Erfordernis voraus: Neben der Behemsherstellung mit den Trägern öffentlicher Belange muss nach § 38 Abs. 1a Nr. 3 StrWG NRW auch eine solche mit den anerkannten Naturschutzverbänden erfolgen. Behemsherstellung bedeutet auch hier qualifizierte Anhörung, eine Zustimmung der Träger öffentlicher Belange oder gar der anerkannten Naturschutzverbände ist nicht erforderlich.

Die Regelung zur Annahme eines Falles unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3 StrWG NRW) setzt ebenfalls voraus, dass eine UVP für das Vorhaben nicht durchgeführt werden muss und private oder öffentliche Belange nicht berührt sind, bzw. Einvernehmen besteht.



38 StrWG NRW Notwendigkeit, Umfang und Inhalt der Planfeststellung, Plangenehmigung

(1) Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen, sofern für letztere eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

(1a) Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein solches handelt, für das nach dem UVPG NW eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist;
2. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben;
3. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, und mit den nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbänden bei Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 Bundesnaturschutzgesetz verbunden sind, das Benehmen hergestellt worden ist. Einvernehmen muß erzielt werden mit den Gemeinden wegen deren Planungshoheit sowie mit den staatlichen Umweltämtern und den unteren Landschaftsbehörden.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung. § 74 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist entsprechend anwendbar; im Übrigen finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren auf die Erteilung der Plangenehmigung keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.

(2) (...)

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
2. andere öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen,
3. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein solches handelt, für das nach dem UVPG NW eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Die Entscheidung hierüber trifft der Träger der Straßenbaulast.

3.5.2.2 Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Für die Frage, ob eine Planfeststellung durchgeführt werden muss oder nicht, ist also von entscheidender Bedeutung, ob das geplante Vorhaben einer UVP-Pflicht unterliegt.²⁴

Die Erforderlichkeit zur Durchführung einer UVP ist für Bundesstraßen im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung des Bundes (UVPG), für Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen im UVPG NRW geregelt (§ 3 Abs. 1 S. 1 UVPG und Anlage 1 Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“, Nrn. 14.3-14.6; § 1 UVPG NRW und Anlage 1 Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“, Nrn. 5-8). Ab bestimmten Schwellenwerten, die anhand von Ausbaustandards und Längen eines Straßenbauvorhabens definiert werden, sind der Aus- und Neubau von Autobahnen und Bundesstraßen sowie von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen generell einer UVP zu unterziehen. Aber auch für sonstige Straßenbauvorhaben, die diese Kriterien nicht erfüllen, kann die allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls (A) ergeben, dass eine UVP-Pflicht besteht. Diese UVP-Vorprüfung im Einzelfall wird „Screening“ genannt und ist gesetzlich in § 3c UVPG verankert. Danach ist eine UVP durchzuführen, wenn das Vorhaben nach überschlägiger Prüfung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Nähere Einzelheiten zum Screening-Verfahren, zum Beispiel zu den Kriterien zur Beurteilung erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen nach Anlage 2 des UVPG finden sich in Kap. F 3.3.



Auszug aus Anlage 1 UVPG des Bundes und UVPG NRW (vereinfachte Darstellung)

| | | |
|--|---|---|
| Nr. 14.3 Anlage 1 zum UVPG bzw. Nr. 5. Anlage 1 zum UVPG NRW | Bau einer Bundesautobahn oder einer sonstigen Bundesstraße sowie einer Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße, wenn diese eine Schnellstraße im Sinne der Begriffsbestimmung des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. November 1975 ist; | X |
| Nr. 14.4 Anlage 1 zum UVPG bzw. Nr. 6. Anlage 1 zum UVPG NRW | Bau einer neuen vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße bzw. Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße, wenn diese neue Straße eine durchgehende Länge von 5 km oder mehr aufweist; | X |
| Nr. 14.5 Anlage 1 zum UVPG bzw. Nr. 7. Anlage 1 zum UVPG NRW | Bau einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße bzw. einer Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße durch Verlegung und/oder Ausbau einer bestehenden Straße, wenn dieser geänderte Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweist; | X |
| Nr. 14.6 Anlage 1 zum UVPG bzw. Nr. 8. Anlage 1 zum UVPG NRW | Bau einer sonstigen Bundesstraße oder einer sonstigen Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße | A |

X = Vorhaben ist zwingend UVP-pflichtig

A = Allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls („Screening“)

²⁴ Anders in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für UVP-pflichtige Vorhaben, die vor dem 31.01.2007 beantragt worden sind: Diese können auch durch Plangenehmigung zugelassen werden (s. § 17 Abs. 1 Nr. 5 FStrG).

3.5.2.3 Akteure

Die Zuständigkeiten im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren richten sich zum einen nach dem jeweiligen Fachplanungsgesetz (FStrG, StrWG NRW), das oftmals Bezug darauf nimmt, wer Träger der Straßenbaulast ist, aber auch nach (Landes-)Organisationsrecht, d. h. dem Verwaltungsaufbau und der Übertragung von Befugnissen innerhalb dessen sowie den allgemeinen Verfahrensbestimmungen, die die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens regeln. Dies führt zu einer Zuständigkeitskaskade, die im Einzelnen nur für NRW im Folgenden nachvollzogen wird.

Ausgangspunkt bei Bau und Änderung von **Bundesfernstraßen** ist § 17b Abs. 1 Nr. 6 FStrG. Er bestimmt, dass die oberste Landesstraßenbaubehörde den Plan feststellt. Das ist in NRW nach § 56 Abs. 1 StrWG NRW das „für Straßenwesen zuständige Ministerium“.

Die Länder werden ferner in § 22 Abs. 4 FStrG ermächtigt, diese Zuständigkeit der obersten Straßenbaubehörde auf nachgeordnete Behörden zu übertragen.

Die Landesregierung von NRW hat diese Ermächtigung mit der „Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Straßenrecht und Eisenbahnkreuzungsrecht vom 26.01.2010“ genutzt.²⁵ Die Festlegung von Zuständigkeiten erfolgt (auch in dieser Verordnung) dergestalt, dass zwischen „Straßenbaubehörde im Sinne des FStrG“, Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde unterschieden wird. Der Landesbetrieb Straßenbau NRW nimmt nach dieser Verordnung die Aufgaben der Straßenbaubehörde im Sinne des FStrG wahr. Er ist demnach für Bau und Änderung der Bundesfernstraßen zuständig. Er handelt im Planfeststellungsverfahren im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG) und beantragt die Zulassung des jeweiligen Vorhabens. Als Planfeststellungsbehörden werden in § 2 Abs. 3 dieser Verordnung die Bezirksregierungen für ihren jeweiligen Regierungsbezirk benannt. Anhörungsbehörde ist nach § 1 Abs. 3 dieser Verordnung ebenfalls die jeweilige Bezirksregierung.

Für die Planfeststellung von **Straßen, die unter das StrWG NRW** fallen, setzt § 39a StrWG NRW die Zuständigkeiten von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde fest: Beides ist die jeweilige Bezirksregierung.



Abb. P 16: Bundesauftragverwaltung in NRW.

²⁵ § 5 Abs. 2 und 3 Landesorganisationsgesetz NRW bestimmt, dass von einer solchen bundesrechtlichen Befugnis des Landes „durch Rechtsverordnung Gebrauch zu machen“ ist.

Wer bei Straßen, die unter das StrWG NRW fallen, die Aufgaben der Straßenbaubehörde wahrnimmt, also im Planfeststellungsverfahren die Zulassung des Vorhabens beantragt und dieses plant, ist in § 56 StrWG NRW geregelt, der sich an der Straßenbaulast orientiert. Für Landesstraßen nimmt der Landesbetrieb Straßenbau diese Aufgaben wahr, soweit nicht bei Ortsdurchfahrten die Gemeinde die Straßenbaulast trägt. Für Kreis- und Gemeindestraßen nehmen jeweils Kreis oder Gemeinde diese Aufgaben wahr, soweit sie Träger der Straßenbaulast sind (s. o. Tabelle in Kap. P 2.2.1).

Für **Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen**, für die die Gemeinden die Straßenbaulast tragen, bestimmt § 21 FStrG, dass die Länder regeln, wer für die Verwaltung zuständig sein soll, insbesondere auch, wer Straßenbaubehörde im Sinne des FStrG sein soll. Auch hierzu trifft die o.g. Verordnung vom 26.01.2010 eine Regelung: Nach ihrem § 1 Abs. 2, Halbsatz 2 nimmt die betreffende Gemeinde die Aufgaben der Straßenbaubehörde wahr.

Wer Straßenbaubehörde bei **Ortsdurchfahrten von Landes- oder Kreisstraßen** ist, für die die Gemeinden die Straßenbaulast tragen, bestimmt § 56 Abs. 2 Nr. 3 StrWG NRW, nämlich die betreffende Gemeinde.

Tabelle P 6: Übersicht über die zuständigen Behörden in Straßenbauverfahren in NRW

| Straßenkategorie/-gruppe | Straßenbaulast | Vorhabenträger/ Straßenbaubehörde | Anhörungs- behörde | Plan- feststellungs- behörde |
|---|--|--|-----------------------|------------------------------------|
| Bundesautobahn und Bundesstraße | Bund | Bund, vertreten durch den Landesbetrieb Straßenbau NRW | Bezirksregierung | Bezirksregierung |
| Landesstraße | Land | Land, vertreten durch den Landesbetrieb Straßenbau NRW | Bezirksregierung | Bezirksregierung |
| Kreisstraße | Kreis/kreisfreie Stadt | Kreis/kreisfreie Stadt | Bezirksregierung | Bezirksregierung |
| Gemeindestraße | Gemeinde | Gemeinde | Bezirksregierung | Bezirksregierung |
| Ortsdurchfahrt im Zuge von Bundesstraßen | Gemeinde, soweit sie Trägerin der Straßenbaulast ist, sonst Bund | Gemeinde, soweit sie Trägerin der Straßenbaulast ist, sonst Bund, vertreten durch den Landesbetrieb Straßenbau | Bezirksregierung | Bezirksregierung |
| Ortsdurchfahrt im Zuge von Landes- und Kreisstraßen | Gemeinde, soweit sie Trägerin der Straßenbaulast ist, sonst Land oder Kreis | Gemeinde, soweit sie Trägerin der Straßenbaulast ist, sonst Land, vertreten durch den Landesbetrieb Straßenbau. | Bezirksregierung | Bezirksregierung |

3.5.2.4 Antragstellung und Anforderungen an Antragsunterlagen

Das Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Einreichung des Antrags bei der Anhörungsbehörde, den Plan festzustellen (vgl. § 17 FStrG). Die Antragsunterlagen für eine straßenrechtliche Planfeststellung sind in der Regel sehr umfangreich und umfassen u. a.:

- ▶ den Erläuterungsbericht,
 - ▶ eine Übersichtskarte,
 - ▶ ein Übersichtslageplan in geeignetem Maßstab für bestimmte Abschnitte mit schwierigen Verhältnissen,
 - ▶ ein Höhenplan,
 - ▶ Bauwerksverzeichnis und Bauwerkszeichnungen (Aufriss, Ausbauquerschnitt und markante Einzelquerschnitte, Zeichnungen für Kunstbauten),
 - ▶ Grunderwerbsverzeichnis,
 - ▶ eine Kostenschätzung zum Entwurf,
 - ▶ den landschaftspflegerischen Begleitplan und gegebenenfalls einen Artenschutzfachbeitrag und/oder eine FFH-Verträglichkeitsprüfung,
 - ▶ die Umweltverträglichkeitsstudie,
 - ▶ die wassertechnischen Entwurfsgrundlagen,
 - ▶ die Aussagen zu Schadstoffemissionen,
 - ▶ einen lärmtechnischen Entwurf,
- ggf. Gutachten zu Themen wie Grundwassergefährdung (Hydrogeologische Gutachten), Lärm- oder Verkehrsprognose.

Der Zeitpunkt der Antragstellung markiert den Übergang von der Planungsphase zur Zulassungsphase für ein Straßenbauvorhaben. Für den Fall, dass für das Vorhaben eine Linienbestimmung erfolgte (vgl. Kap. P 3.4), wurden für das Vorhaben bereits zahlreiche Untersuchungen durchgeführt und Planungsentscheidungen getroffen. Hierzu zählen insbesondere:



Abb. P 17: Planfeststellungsunterlagen für ein Straßenbauvorhaben.

Durch die Linienbestimmung wurde der grundsätzliche Verlauf der geplanten Trasse zwischen Anfangs- und Endpunkt festgelegt sowie ihre ungefähre Lage zu berührten und benachbarten Grundstücken, Ortschaften und anderen Anlagen. Für die bestimmte Linie wurden andere Trassenvarianten verworfen und eine (oder mehrere) Vorzugsvariante(n) gewählt. In dieser Auswahl ist eine planerische Auswahlentscheidung zu sehen, die vom Planfeststellungsbeschluss, d. h. der Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens, mitumfasst sein wird. Da es sich bei der Entscheidung über die Linienführung um eine die Verwaltung bindende Entscheidung handelt, ist auch die Planfeststellungsbehörde insoweit

gebunden. Sie kann diese Entscheidung nicht im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung überwinden.

Exkurs

Das bedeutet, dass die Planfeststellungsbehörde, wenn sie von der nach § 16 FStrG oder § 37 StrWG NRW festgelegten Trasse abweichen will, eine Änderung der Linienbestimmung (durch das Bundesverkehrsministerium oder die nach Landesrecht zuständigen Stellen) veranlassen muss. Da für das Linienbestimmungsverfahren für Bundesfernstraßen nach § 16 FStrG keine Verfahrensvorschriften getroffen wurden, kann eine Änderung auch dadurch erfolgen, dass das zuständige Bundesministerium einer anderen Trassenführung zustimmt und damit zugleich die bisherige Entscheidung über die Linienführung durch die neue ersetzt.

Im Übrigen hat zu diesem Zeitpunkt auch der Träger der Straßenbaulast – derjenige, der letztlich das Straßenbauvorhaben finanziert – auch unter Kostengesichtspunkten durch Erteilung des so genannten Sicht- bzw. Genehmigungsvermerkes „Grünes Licht“ für die Planung erteilt. In Nordrhein-Westfalen legt der Landesbetrieb Straßen NRW zu diesem Zweck alle Unterlagen für die beabsichtigte Planfeststellung für Bundesfernstraßen über das Landesverkehrsministerium dem Bundesverkehrsministerium und für Landesstraßen dem Landesverkehrsministerium vor.

Die Anhörungsbehörde überprüft die eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit und entscheidet, ob auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen das Anhörungsverfahren durchgeführt werden kann. Dabei kommt den nachfolgenden Aspekten besondere Bedeutung zu:

- ▶ Sind im Anhörungsverfahren alle der Planung zugrunde liegenden Gutachten öffentlich zugänglich?
- ▶ Wird in den Planunterlagen ausschließlich auf veröffentlichte Quellen Bezug genommen?
- ▶ Werden bei Planänderungen im laufenden Zulassungsverfahren (so genannte Deckblattverfahren s. Kap. P 3.5.2.6) die Änderungen ausreichend kenntlich gemacht?

Erfüllen die Antragsunterlagen die vorstehenden Anforderungen nicht, sollte die Anhörungsbehörde im Interesse einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung und effektiven Anhörung zu den entscheidungsrelevanten Tatsachen und Beurteilungsmaßstäben eine Nachbesserung der Unterlagen verlangen. Andernfalls würden die Antragsunterlagen und die darauf beruhende Zulassungsentscheidung nach Auffassung der Naturschutzverbände an einem erheblichen Mangel leiden.

Denn „Plan“ im Sinne des Planfeststellungsverfahrens sind neben den technischen Unterlagen auch all diejenigen, die den Anlass und alle voraussehbaren Auswirkungen des Vorhabens auf öffentliche und private Belange erkennen lassen, wodurch auch der Kreis der von dem Vorhaben Betroffenen erkennbar wird. Ebenfalls zu den Planunterlagen gehört demnach die Darstellung der vom

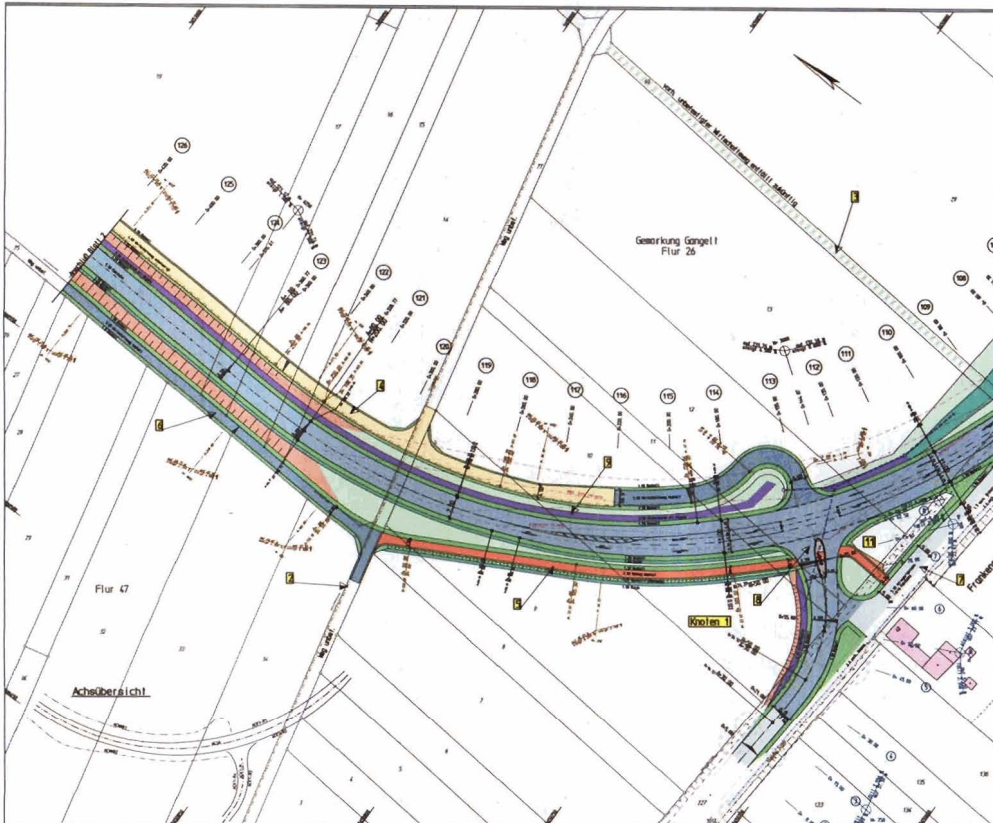


Abb. P 18: Lageplan und Legende für eine Kreisstraße (Quelle: Kreis Heinsberg).

Vorhabenträger in Aussicht genommenen Maßnahmen zum Ausgleich störender Einwirkungen. Maßstab für den Umfang der der Anhörung zugrunde liegenden Unterlagen ist, ob vom Vorhaben potentiell Betroffene ausreichend darüber informiert werden können, inwieweit ihre Belange berührt sind. Zwar gehören bestimmte Gutachten wie z.B. geologische, gewässerkundliche und andere Gutachten, derer sich die Straßenbaubehörde bedient hat, nicht zum „Plan“ im engeren Sinne. Es kann jedoch verlangt werden, dass sie im Anhörungsverfahren mitausgelegt werden, nämlich wenn sie erforderlich sind, um die Betroffenheit durch die Planung darzulegen.

Bestand :

- Fahrbahnrand
- Zaum
- Böschung
- Baum

- Kanaldeckel
- Pflanz
- Hydrant

Planung :

----- Regenwasserkanal

- Sickermulde mit Rigole
- Mulde
- Fahrbahn Asphalt
- Radweg / Wirtschaftsweg Asphalt
- Wirtschaftsweg Schotter
- Grünstreifen, Oberboden mind. 10 cm dick aufdecken
- Gelände angleichen
- Böschung Einschnitt / Dam

4 Nr. im Bauwerksverzeichnis

- Postkabel
- Stromkabel
- Wasserleitung
- Gasleitung

Versorgungsleitungen sind zu Planungszwecken nachrichtlich eingetragen. Es wird keine Gewähr für die Vollständigkeit und Richtigkeit übernommen. Es sind nicht alle Hausanschlüsse dargestellt. Stand : Mai 2010

zB

Beispiel: Stellungnahme zu Defiziten der Planunterlagen

Die Naturschutzverbände kritisieren die Bezugnahme auf nicht veröffentlichte Gutachten und Fachartikel. Die Ausführungen in den Planunterlagen, insbesondere zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und zum Artenschutzfachbeitrag, stützen sich auf teilweise noch unveröffentlichte bzw. in Bearbeitung befindliche Gutachten. Dabei dient insbesondere das Gutachten X mehrfach als Beleg für die gutachterliche Beurteilung von Projektauswirkungen bzw. als Beleg für die Wirksamkeit von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zum Schutz der betroffenen Fledermausarten. Eine noch nicht endgültig abgeschlossene bzw. noch nicht zur Veröffentlichung freigegebene Untersuchung ist jedoch nicht geeignet, als alleinige Grundlage für die „beste wissenschaftliche Erkenntnis“ herangezogen zu werden. Jedenfalls können die anerkannten Naturschutzverbände hier ohne Zugriff auf das Gutachten nicht beurteilen, ob die wissenschaftlichen Erkenntnisse tatsächlich überzeugend sind und ob hier die gebotene „Ausschöpfung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse“ erfolgt ist. Dieses gilt im Übrigen auch für die Planfeststellungsbehörde.

Beispiel: Stellungnahme zu Planänderungen im laufenden Planfeststellungsverfahren

Zugleich ist die Bezugnahme auf unveröffentlichte Literatur ein Beteiligungsdefizit. Im Planänderungsverfahren müssen die Auswirkungen der Änderungen auf die Belange von Natur und Landschaft verlässlich abgeschätzt werden können. Dies ist derzeit nicht möglich, denn den Naturschutzverbänden sind die fachwissenschaftlichen Gutachten, auf deren Grundlage die Beurteilung der **Projektwirkungen maßgeblich bzw. ausschließlich basiert, nicht zugänglich** gemacht worden.

Die Naturschutzverbände behalten sich insoweit eine Ergänzung ihrer Stellungnahme nach Einsichtnahme in das Gutachten und andere unveröffentlichte Quellen ausdrücklich vor.

zB

3.5.2.5 Von der Anhörung zur Planfeststellung – Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände

Der Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens ist in Kap. D 5 schematisch dargestellt (s. unter anderem Ablaufschema in Kap. D 5.2, Abb. 3/D): Die Anhörungsbehörde fordert die Behörden, deren Aufgaben durch das Vorhaben berührt werden, zur Stellungnahme auf. Sie sorgt ferner dafür, dass die Unterlagen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, mit der Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, ausgelegt werden. Nach Ablauf der Einwendungsfrist findet in der Regel ein Erörterungstermin statt, in dessen Vorbereitung die jeweils planende Straßenbauverwaltung²⁶ Gegenäußerungen zu den Einwendungen abgibt. Die Anhörungsbehörde leitet die Ergebnisse der Anhörung der Planfeststellungsbehörde zu. Am Ende des Zulassungsverfahrens steht der Planfeststellungsbeschluss (Kap. D 5.3 ff).

²⁶ Das ist bei Bundesfern- und Landstraßen in NRW der Landesbetrieb Straßenbau NRW.

Im Folgenden werden Besonderheiten der straßenrechtlichen Planfeststellung erläutert, die sich insbesondere auch auf die Ausgestaltung der Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände auswirken. Bei der Mitwirkung der Naturschutzverbände an Planfeststellungsverfahren für Straßenbauvorhaben muss zwischen Vorhaben des Bundes und solchen, die unter das StrWG NRW fallen unterschieden werden, da sich durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz des Bundes Einschränkungen bei den Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände ergeben haben.

Mitwirkung an Planfeststellungsverfahren für Bundesfernstraßen

Bei Bundesfernstraßenplanungen (Autobahnen, Bundesstraßen) greifen die Regelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes des Bundes aus dem Jahr 2006 (s. Kap. B 7). Diese Rechtsänderungen haben zur Folge, dass das straßenrechtliche Zulassungsverfahren weitestgehend im Fachrecht geregelt ist (vgl. § 17a FStrG) und die allgemeinen Verfahrensregelungen nur ergänzend zur Anwendung kommen. Die Regelungen im Naturschutzrecht zur Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände – beispielsweise zu den Mitwirkungsmodalitäten in § 12a LG NRW (vgl. Kap. B 3.5) – wurden auf diese Weise verdrängt und kommen nicht mehr zur Anwendung. Das bedeutet, dass:

die Pflicht der Anhörungsbehörde, die anerkannten Naturschutzverbände²⁷ zu beteiligen, im FStrG geregelt ist,

die anerkannten Naturschutzverbände der Öffentlichkeit gleichgestellt sind und nur über die ortsübliche Bekanntmachung über die Auslegung der Planfeststellungsunterlagen und die Stellungnahmefristen informiert werden (§ 17a Nr. 2 FStrG i. V. m. § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG NRW),

- ▶ die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme 14 Tage nach Ende der Offenlage endet und die Anhörungsbehörde keine Fristverlängerungen einräumen darf (§ 17a Nr. 3 FStrG i. V. m. § 73 Abs. 4 VwVfG NRW).

Tipp: Für Nordrhein-Westfalen gilt: Sobald Informationen über die Auslegung der Unterlagen zu Bundesfernstraßenbauvorhaben bekannt werden, sollten die Vertreterinnen und Vertreter der Naturschutzverbände das Landesbüro der Naturschutzverbände darüber informieren. Denn die anerkannten Naturschutzverbände werden nicht mehr durch Übersendung der Unterlagen an das Landesbüro zur Stellungnahme im Verfahren aufgefordert! Das Landesbüro setzt sich dafür ein, dass die Naturschutzverbände die zur Erarbeitung einer Stellungnahme erforderlichen Planunterlagen erhalten und gibt Hilfestellung bei der Erarbeitung einer Stellungnahme der Naturschutzverbände.

Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung ist die Durchführung eines Erörterungstermins nicht länger obligatorisch, sondern in das Ermessen der Anhörungsbehörde gestellt (§ 17a Nr. 5 FStrG). In der Praxis verzichtet die



Abb. P 19: Erörterungstermin.

²⁷ Im FStrG als „Naturschutzvereinigungen“ bezeichnet.

Anhörungsbehörde jedoch selten auf den Erörterungstermin, da er eine umfassende Zusammenstellung und Bewertung aller betroffenen privaten und öffentlichen Belange und eine umfassende Sachverhaltsermittlung als Grundlage für eine abgewogene Entscheidung ermöglicht. In Erörterungsterminen können sich sowohl wichtige ergänzende Sachverhalte ergeben als auch Möglichkeiten zum Ausgleich von Interessen diskutiert werden.

§ 17a FStrG zum Anhörungsverfahren (auszugsweise, Hervorhebungen ergänzt)

Für das Anhörungsverfahren gilt § 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit folgenden Maßgaben:

(...)

2. Die Anhörungsbehörde benachrichtigt innerhalb der Frist des § 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die vom Land anerkannten Naturschutzvereinigungen sowie sonstige Vereinigungen, soweit diese sich für den Umweltschutz einsetzen und nach in anderen gesetzlichen Vorschriften zur Einlegung von Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten vorgesehenen Verfahren anerkannt sind, (Vereinigungen) von der Auslegung des Plans und gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme. **Die Benachrichtigung erfolgt durch die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung nach § 73 Abs. 5 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in den Gemeinden nach Nummer 1. Unbeschadet davon bleibt die Beteiligung anderer Vereinigungen nach den allgemeinen Vorschriften.**

3. Für Vereinigungen gilt § 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend. § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend, **wenn die Vereinigungen fristgerecht Stellung genommen haben.** Sie sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen.

(...)

5. **Die Anhörungsbehörde kann auf eine Erörterung verzichten.** Findet eine Erörterung statt, so hat die Anhörungsbehörde die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Die Anhörungsbehörde gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung ab und leitet sie innerhalb dieser Frist mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden, den Stellungnahmen der Vereinigungen und den nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu. Findet keine Erörterung statt, so hat die Anhörungsbehörde ihre Stellungnahme innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist abzugeben und zusammen mit den sonstigen in Satz 2 aufgeführten Unterlagen der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten.

(...)

Merke: Naturschutzverbände werden über Verfahren zur Planfeststellung von Bundesfernstraßen nur noch über öffentliche Bekanntmachungen informiert. Dies betrifft sowohl Neu- als auch Ausbauten von Bundesstraßen und Autobahnen. Fristverlängerungen sind ausgeschlossen.

§§

!

Mitwirkung an Planfeststellungsverfahren für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen

Für die Mitwirkung in Planfeststellungsverfahren für Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen trifft das Straßen- und Wegegesetz NRW keine speziellen Regelungen. Die Verbandsbeteiligung richtet sich in diesen Fällen nach den speziellen bundes- und landesrechtlichen Regelungen im Naturschutzrecht zur Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände.

Rechtliche Grundlage für die Verbandsbeteiligung ist hier der § 63 Abs. 2 Nr. 6 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), nach dem den anerkannten Naturschutzverbänden in Planfeststellungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, Gelegenheit zu Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben ist. Ergänzend zum BNatSchG sind in Nordrhein-Westfalen die Modalitäten der Verbandsbeteiligung in § 12a LG NRW geregelt. Danach sind die anerkannten Naturschutzverbände so frühzeitig wie möglich zu beteiligen. Sie erhalten die gleichen Unterlagen wie die Landschaftsbehörden und können innerhalb einer Frist von einem Monat nach Übersendung der Unterlagen eine Stellungnahme abgeben, soweit nicht in anderen Gesetzen etwas anderes bestimmt ist.²⁸ Die Frist zur Stellungnahme kann auf Antrag verlängert werden, wenn dadurch keine erhebliche Verzögerung des Verfahrens zu erwarten ist oder wenn die Behörde dies für sachdienlich hält.

In der Praxis übersenden die Anhörungsbehörden die Planfeststellungsunterlagen an das Landesbüro der Naturschutzverbände und setzen dabei entweder eine Frist, die der Monatsfrist des § 12a LG NRW entspricht, oder bestimmen die Frist in Anlehnung an die der als TÖB beteiligten Behörden. Den Behörden kann eine Frist von bis zu drei Monaten gewährt werden (§ 39 Abs. 2a S. 1 StrWG NRW).

Merke: Auf die Durchführung eines Erörterungstermins kann bei Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen nur verzichtet werden, wenn sich das Vorhaben auf eine Änderung beschränkt (§ 39 Abs. 2b S. 3 StrWG NRW).

Frühzeitige Beteiligung der Naturschutzverbände an der Landschaftspflegerischen Begleitplanung

Nach der Allgemeinen Rundverordnung Nr. 9 „Beteiligung von Behörden und Naturschutzvereinen bei der Erstellung von UVS, LBP, UVU und FFH-VP“ des Landesbetriebs Straßen NRW vom 21.12.2004 wird bei Neubauten empfohlen, im Regelfall die Umweltbehörden und Naturschutzvereine über so genannte Abstimmungstermine an der Straßenplanung zu beteiligen.

Diese – über die gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsmöglichkeiten im Zulassungsverfahren hinausgehende – Beteiligung der Naturschutzverbände begründet der Landesbetrieb Straßenbau NRW in der Rundverordnung damit, dass sich bei der Erarbeitung von Umweltverträglichkeitsstudien, Landschaftspflegerischen Begleitplänen und FFH-Verträglichkeitsprüfungen im Vorfeld straßenrechtlicher Verfahren ein frühzeitiger Informationsaustausch mit Umweltbehörden und Naturschutzvereinen bewährt habe. Als Zweck wird angeführt, dass hiermit frühzeitig Informationen und Meinungen ausgetauscht, Problemfelder

²⁸ Dies ist gerade nicht der Fall!

aufgedeckt, Lösungen gefunden, die Akzeptanz der Planung erhöht, die Planung beschleunigt und Planungssicherheit gewonnen werden können. Diese Einschätzung der Bedeutung der Mitwirkung der Naturschutzverbände steht im Widerspruch zu den massiven Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz des Bundes, die eine sachgerechte Mitwirkung und damit das Einbringen der Informationen der Naturschutzverbände in das formelle Zulassungsverfahren von Bundesstraßen und Autobahnen massiv behindern.

Wie die Übersicht in Tab. P 7 zeigt, besteht keine Pflicht zur Beteiligung der Naturschutzverbände. In der Rundverfügung wird aber insbesondere bei Projekten mit besonderer naturschutzfachlicher Problemstellung empfohlen, bei den Abstimmungsterminen auch die Naturschutzvereine zu beteiligen. Für den LBP sind zwei Abstimmungstermine vorgesehen, zu Beginn des LBP und nach Abschluss der Maßnahmenplanung (Zu Inhalt und Methodik der landschaftspflegerischen Begleitplanung beim Straßenbau Kap. P 4.3).

Die Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände in NRW durch den Landesbetrieb Straßenbau NRW erfolgt auch bei der Erstellung eines LBP für Projekte, für die eine UVP-Pflicht besteht, jedoch keine Linienbestimmung durchgeführt wird. In diesen Fällen wird – statt einer UVS – in NRW eine so genannte Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) erstellt. Auch anlässlich dieser werden Varianten unter Aspekten der Umweltrelevanz betrachtet. Beispielsfälle dafür sind Straßen, die keiner Linienbestimmung bedürfen (s.o. Kap. P 3.4.1: Erforderlichkeit der Linienbestimmung), aber auch z.B. Raststätten, die als Nebenbetriebe von Bundesautobahnen gelten und deshalb zu ihnen gehören (§§ 1 Abs. 4 Nr. 5, 15 Abs. 1 FStrG). Für die Abstimmung des LBP werden die anerkannten Naturschutzverbände zu zwei Terminen eingeladen, wobei der erste Termin vor Erstellung des technischen Entwurfs stattfinden soll und der zweite nach Abschluss der Maßnahmeplanung (durch den Landesbetrieb Straßenbau NRW).

An der Erstellung eines LBP bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben werden die Naturschutzverbände nicht beteiligt, dieser soll „mit den betroffenen Umweltbehörden, zumindest der Höheren Landschaftsbehörde“ abgestimmt werden.²⁹

²⁹ S. Allgemeine Rundverfügung des Landesbetriebs Straßenbau NRW vom 21.12.2004 „Beteiligung von Behörden und Naturschutzvereinen bei der Erstellung von UVS, LBP, UVU und FFH-VP“.

Tabelle P 7: Übersicht über den Ablauf und Inhalte der Abstimmungstermine zur Begleitung der LBP-Erarbeitung (nach RdVfg Nr. 9 Landesbetrieb Straßenbau NRW)

| Bez. | Zeitpunkt | Zweck Rechtsgrundlage | beteiligte Stellen | Unterlagen (Der Umfang der Unterlagen ist abhängig von Stand und Problematik der Planung) |
|--|-------------------------------------|--|--|--|
| 1. Abstimmungstermin LBP (Scoping) | zu Beginn des LBP | <p>Grundlegende Information über das Projekt</p> <p>Festlegung des Untersuchungsrahmens in räumlicher, inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht</p> <p>Festlegung des Bewertungsverfahrens gemäß ELES</p> <p>Einholen von Informationen über Kompensations- einschl. Pflegemöglichkeiten</p> <p>Die abschließende Entscheidung über den Untersuchungsrahmen trifft Straßen.NRW.</p> <p>Dieser Termin kann durch schriftl./mdl. Information ersetzt werden.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - HLB, ULB - Landwirtschaftskammer, Forstbehörde - die Dezernate der Bezirksregierungen, die für Wasserwirtschaft einschließlich anlagenbezogenen Umweltschutz zuständig sind, - UWB - Gemeinden sowie ggfls. - Wasser- und Bodenverbände - Denkmal- und Bodendenkmalpflegebehörden - geeignete Träger von Kompensationsmaßnahmen (z. B. Stiftungen) - anerkannte Naturschutzvereine - LANUV wenn besonders geschützte Arten betroffen sind - Naturparkträger, Dezernate der Bezirksregierungen für ländliche Entwicklung und Bodenordnung, KVR, Biologische Station | <p><u>Schriftliche Informationen über:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ziel des Termins (z. B. Fragen an die Beteiligten) - Straßenprojekt, inkl. Vorgeschichte u. Planungsstand - Synopse vorh. Untersuchungen und Gutachten (insb. UVS) - Abgrenzungsvorschlag zum LBP (räumlich, inhaltlich, zeitlich) - vorgesehene Bewertungsverfahren nach ELES <p><u>Karten:</u> Übersichtslageplan mit Trasse gemäß Linienbestimmung und räumlicher Abgrenzung (Vorschlag)</p> |
| 2. Abstimmungstermin I (Vorläufige Fassung) | nach Abschluss der Maßnahmenplanung | <p>Abstimmung der vorläufigen Fassung des LBP und der Unterlagen nach § 6 UVPG (Pflichtabstimmung mit HLB)</p> <p>Bei schwierigen Projekten kann es sinnvoll sein, zwischen dem 1. und 2. Termin einen weiteren Termin einzuschleiben, in dem Bestandsaufnahme, Vermeidungsmaßnahmen, Eingriffsbewertung und Maßnahmenkonzept abgestimmt werden</p> | wie vor | <p><u>Karten:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bestands- und Konfliktplan - Maßnahmenplan als vorläufige Fassung. Der Vorentwurf wird im Abstimmungstermin bereitgehalten. <p><u>Text:</u> Kurzfassung mit den Inhalten gemäß § 6 (2) LG-NW und § 6 UVPG</p> <p>Komplette Fassungen Text und Karten möglichst an HLB, ULB, Naturschutzvereine</p> |

3.5.2.6 Planänderungen im laufenden Verfahren – „Deckblattverfahren“

Bei vielen Straßenbauvorhaben kommt es nach der Offenlage der Planfeststellungsunterlagen aufgrund der Einwendungen und Stellungnahmen zu Änderungen, zum Beispiel bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, oder bei den Lärmschutzmaßnahmen.

Werden durch die Planänderungen der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker berührt als bisher, so ist den Behörden, Grundstückseigentümern und auch den Naturschutzverbänden Gelegenheit zu Stellungnahme und Einwendungen gegeben (§ 73 Abs. 8 VwVfG NRW). In diesen so genannten Deckblattverfahren ist die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme und Einwendung auf zwei Wochen gesetzlich festgelegt und kann nicht auf Antrag verlängert werden. Auf die Durchführung eines Erörterungstermins kann bei Bundesfernstraßen verzichtet werden (§ 17a Nr. 6 S. 3 FStrG) und bei dem Landesrecht unterfallenden Straßen in Fällen unwesentlicher Bedeutung, s. § 39 Abs. 1 StrWG NRW i.V.m. § 76 VwVfG NRW.

§ 73 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (Auszug)

(...)

(8) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Wirkt sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Abs. 2 bis 6 gelten entsprechend

(...)

Die Regelungen des § 73 Abs. 8 VwVfG NRW gelten für die Beteiligung der Naturschutzverbände an Deckblattverfahren zur Planfeststellung von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen uneingeschränkt; straßenrechtliche Sonderregelungen bestehen nicht.

Bei Bundesstraßen und Autobahnen sind die anerkannten Naturschutzverbände an Deckblattverfahren ausdrücklich nur in den Fällen zu beteiligen, in denen sie im Rahmen der Offenlage eine Stellungnahme abgegeben haben (§ 17a Nr. 6 S. 1 FStrG). Ist dies nicht erfolgt, können sich die Naturschutzverbände nur über die ortsübliche Bekanntmachung über die Planänderung und die Frist zur Stellungnahme informieren (§ 17a Nr. 6 S. 2 FStrG).

Beachte: Im Deckblattverfahren kann nur zu den erfolgten Planänderungen Stellung genommen werden. Wurde es in der vorausgegangene Planoffenlage versäumt, sich zu Sachverhalten zu äußern, die nicht Gegenstand des Änderungsverfahrens sind, kann dieser Mangel in dem Deckblattverfahren nicht behoben werden. Erstmalige Einwendungen zu diesen Sachverhalten im Deckblattverfahren würden im Verfahren unberücksichtigt bleiben (zu der Ausschlusswirkung (Präklusion) von Stellungnahmen und Einwendungen vgl. Kap. B 4.4.4).



In der Praxis können so genannte Deckblattverfahren einen enormen Arbeits- und Prüfaufwand innerhalb kürzester Zeit (2-Wochen-Frist!) bedeuten, da häufig entweder vielfältige Änderungen im Detail vorgenommen werden oder wesentliche Planungsteile geändert werden und sich damit die Planung in ihren Grundzügen ändert. Hier stellt sich die Frage, ob das Deckblattverfahren als vereinfachtes Verfahren das zutreffende Verfahren ist oder ob für die beabsichtigten Planänderungen nicht ein erneutes Anhörungsverfahren mit Offenlage der Unterlagen durchzuführen ist (s. folgende Beispiel-Stellungnahme).

Beispiel: Stellungnahme „Unzulässiges Planänderungsverfahren“

Bei den vorgelegten und überarbeiteten Planfeststellungsunterlagen handelt es sich nicht mehr um eine Planänderung im Sinne des § 73 Abs. 8 VwVfG (Deckblattverfahren).

Durch die vollständige Überarbeitung wesentlicher Teile der vorgelegten Planfeststellungsunterlagen weist der vorgelegte gegenüber dem vorher veröffentlichten Plan so gravierende Änderungen auf, dass es sich um ein in wesentlichen Planungsteilen geändertes Vorhaben handelt. So wurde der Landschaftspflegerische Begleitplan (LBP) vollständig überarbeitet und es sind neue Gutachten zu den geschützten Arten erstmals in das Verfahren eingebracht worden. Des Weiteren wird mit den Deckblättern ein Luftschadstoffgutachten neu in das Verfahren eingebracht.

Angesichts dieser Änderungen des Gesamtkonzeptes der Planung ist die Identität mit dem vorhergehenden Entwurf nicht gewahrt. Das vereinfachte Verfahren des § 73 Abs. 8 VwVfG ist damit nicht anwendbar. Stattdessen hätte das gesamte Verfahren der Planauslegung wiederholt werden müssen.

Angesichts der knappen Beteiligungsfrist von nur zwei Wochen kommt es darauf an, dass die Änderungen in den Texten und Karten der Planunterlagen nachvollziehbar und eindeutig dargestellt sind.³⁰ Gehen aus den Unterlagen zum Deckblattverfahren die Änderungen nicht eindeutig hervor, sollte dies in einer Stellungnahme kritisiert werden (s. folgende Beispiel-Stellungnahme).

zB

³⁰ BVerwGE 75, 225; VG Mannheim, DVBl. 1990, S. 108; Kopp, VwVfG, § 73, Rdn. 105.

Beispiel: Stellungnahme „Beteiligungsdefizite durch mangelhafte Planunterlagen“

zB

Die übersandten Planunterlagen im Deckblattverfahren I zum Neubau der B 77 sind unzureichend, denn sie sind nicht geeignet, die Planänderungen angemessen zu beurteilen. Aus den Unterlagen müssen Inhalt und Ziele der Änderungen klar hervorgehen. Insbesondere muss deutlich werden, genau die Änderung besteht und welche im Vergleich zum ursprünglich ausgelegten Plan relevanten Unterschiede hinsichtlich der Auswirkungen des Vorhabens zu erwarten sind.

Die im Rahmen des Deckblattes I vorgenommenen Planänderungen sind unzureichend dargestellt. Die entfallenen, geänderten sowie die neu hinzukommenden Textstellen im Erläuterungsbericht des Landschaftspflegerischen Begleitplans sowie in der FFH-Verträglichkeitsprüfung und im artenschutzrechtlichen Fachbeitrag sind nicht kenntlich gemacht worden. So mussten erst ca. 400 Seiten Erläuterungstexte Seite für Seite abgeglichen werden, um über eine Grundlage für eine Bewertung der Änderungen zu verfügen. Dieses wird vom ehrenamtlichen Naturschutz als Zumutung und Behinderung der Mitwirkungsrechte bewertet. Es wäre mit Hilfe moderner Textverarbeitungsprogramme technisch ohne jeden Aufwand zu bewerkstelligen gewesen, alle geänderten Textstellen farblich hervorzuheben. Es ist nicht ersichtlich, wieso der Antragsteller auf derartige Klarstellungen verzichtet hat. Die Zielsetzung des § 73 VwVfG – die zu erwartenden oder möglichen Auswirkungen des Vorhabens sachgerecht zu ermitteln und den Betroffenen bzw. hier den Naturschutzverbänden rechtliches Gehör und eine substantielle Einflussnahme auf das Verfahren zu gewähren – wird durch die gewählte Vorgehensweise deutlich verfehlt.

Die Naturschutzverbände weisen darauf hin, dass auch die Anhörungsbehörde nicht darauf vertrauen darf, dass die vom Antragsteller übermittelten Unterlagen bereits den Anforderungen des § 73 Abs. 8 VwVfG genügen, sondern dass sie vor Durchführung des Änderungsverfahrens eine Behebung etwaiger Defizite der Unterlagen veranlassen muss (vgl. Kopp, VwVfG, § 73, Rdn. 105). Hier hätte eine Beteiligung am Deckblattverfahren erst dann erfolgen dürfen, wenn die Unterlagen entsprechend nachgebessert worden wären.

...

3.5.2.7 Planfeststellungsbeschluss und Rechtsschutz

Die Planfeststellungsbehörde stellt zum Ende des Planfeststellungsverfahrens den Plan fest (§ 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW). Der Träger des Vorhabens erhält mit dem Planfeststellungsbeschluss eine umfassende Zulassungsentscheidung, auf deren Grundlage er sein Vorhaben verwirklichen kann. Weitere Zulassungsentscheidungen, die ansonsten für ein Bauvorhaben erforderlich sein können, wie zum Beispiel naturschutzrechtliche Befreiungen von Verboten des Gebiets- oder Artenschutzes, sind aufgrund der „Konzentrationswirkung“ eines Planfeststellungsbeschlusses nicht erforderlich. Denn durch den Planfeststellungsbeschluss werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen geregelt (§ 75 Abs. 1 VwVfG NRW, der ausdrücklich auch die „Folgemaßnahmen an anderen Anlagen“ darunter fasst). Die Planfeststellung ist eine einheitliche Sachentscheidung, bei der alle in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Belange bewertet und abgewogen wurden. So kann die Errichtung von Wildschutzzäunen dem Träger der Straßenbaulast nur auferlegt werden, wenn dies wegen der Gefahrenlage oder im Hinblick auf den Wildbestand geboten, oder aus naturschutzfachlichen Gründen erforderlich ist. Insbesondere ersetzt die Planfeststellung jedoch folgende, aus natur- und umweltschutzrechtlichen Aspekten bedeutsame Entscheidungen:

Genehmigung zur Errichtung, Verstärkung oder sonstigen wesentlichen

Umgestaltungen von Deichen und Dämmen gemäß den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen,

Zulassung des Eingriffs in Natur und Landschaft (§§ 13 ff. BNatSchG), einschließlich erforderlicher Vermeidungsmaßnahmen wie z. B. Grünbrücken,

- ▶ Ausnahmen gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG von artenschutzrechtlichen Verboten,

Ausnahmegenehmigung von Schutzbestimmungen für wasserrechtlich festgesetzte Schutzgebiete,

- ▶ Ausnahmegenehmigung und Befreiung von Schutzbestimmungen für naturschutzrechtlich festgesetzte Schutzgebiete und Biotope,

- ▶ die Zulässigkeit des Vorhabens gemäß § 34 BNatSchG oder

die Genehmigung für die Umwandlung von Wald in eine andere Bodennutzungsart, Aufforstungsgenehmigung, Erklärung von Wald zu Schutzwald (§ 10 FStrG).

Eine Folgemaßnahme im Sinne des § 75 Abs. 1 VwVfG setzt jedoch immer voraus, dass sich ihre Notwendigkeit aus den Auswirkungen der betreffenden Planung ergibt. Das wird von der Rechtsprechung insbesondere dann bejaht, wenn infolge des planfestgestellten Vorhabens Maßnahmen an anderen Anlagen erforderlich werden.

Anders liegt der Fall, wenn zwei Planungen aufeinander stoßen: Ergibt sich daraus das Bedürfnis nach einer einheitlichen Planung, soll nach § 78 Abs. 1 VwVfG NRW ein einheitliches Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.

Ein Planfeststellungsbeschluss tritt für Bundesfernstraßen außer Kraft, wenn mit der Durchführung nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden ist. Der Planfeststellungsbeschluss kann allerdings maximal um fünf Jahre verlängert werden (§ 17c Nr. 1 FStrG).

Bei Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen tritt ein Plan nach 5 Jahren außer Kraft, er kann um höchstens 5 Jahre verlängert werden (§ 75 Abs. 4 VwVfG NRW, § 39 Abs. 7 S. 1 StrWG NRW). Der Träger der Straßenbaulast muss dafür einen entsprechenden Verlängerungsantrag bei der Planfeststellungsbehörde stellen, vor dessen Entscheidung ein Anhörungsverfahren durchgeführt werden müsste, das dem für eine Planfeststellung genügen muss (§ 39 Abs. 7 S. 2 StrWG NRW). Für den seltenen Fall, dass mit dem Bau einer planfestgestellten Straße nicht innerhalb von fünf Jahren nach Feststellung des Plans begonnen würde, wären die Öffentlichkeit und auch die anerkannten Naturschutzverbände zu beteiligen.

Der Planfeststellungsbeschluss für Bundesfernstraßen wird den Naturschutzverbänden, die im Verfahren eine Stellungnahme eingereicht haben, zugestellt (§ 17b Abs. 1 Nr. 7 FStrG). Bei Landesstraßen ist die Entscheidung den anerkannten Naturschutzverbänden bekannt zu geben. Dies erfolgt in NRW in der Weise, dass der Planfeststellungsbeschluss dem Landesbüro in Oberhausen zugeleitet wird.³¹

³¹ S. Ziffer 2.4 des Runderlasses des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr NRW vom 21.11.1989 "Beteiligung der nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände.", vollständiger Abdruck in Kapitel Z.



Gegen den Planfeststellungsbeschluss können Naturschutzverbände, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben, Klage erheben. Zum einen können die anerkannten Naturschutzverbände eine naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 BNatSchG (s. Kap. B 4) und zum anderen eine Umweltklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (s. Kap. B 6) erheben.

Die Zuständigkeit liegt bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wobei Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse, Bundesfernstraßen betreffend, grundsätzlich in erster Instanz bei den Oberverwaltungsgerichten eingereicht werden müssen, s. § 48 Abs. 1 Nr. 8 VwGO (in NRW: OVG Münster). Für bestimmte Vorhaben des Bundes ist allerdings direkt das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig (§ 17e Abs. 1 FStrG und Anlage zum FStrG).

Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und auch Plangenehmigungen (s. sogleich) für den Bau oder die Änderungen von Bundesfernstraßen, die im Bundesstraßenbedarfsplan (= der Anlage zum FStrAbG, s. o. Kap. P 3.1.3) mit „Vordringlichem Bedarf“ ausgewiesen sind, haben gem. § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG keine aufschiebende Wirkung. Ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung muss innerhalb eines Monats ab Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses gestellt **und** begründet werden.

3.5.3 Straßenrechtliche Plangenehmigung

Straßenbauvorhaben können unter bestimmten Voraussetzungen auch durch eine Plangenehmigung zugelassen werden. Wesentlicher Unterschied zum Planfeststellungsverfahren ist der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung.³² (Kap. D 5.5 und Abb. 5/D: Unterschiedlicher Ablauf eines Planfeststellungs- und eines Plangenehmigungsverfahrens.)

3.5.3.1 Voraussetzungen

Für Bundesfernstraßen kann eine Plangenehmigung an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses unter den Voraussetzungen erfolgen, dass:

1. Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben,
2. mit den Trägern öffentlicher Belange (TÖB), deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und
3. für das Vorhaben keine UVP durchzuführen ist (§ 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG i. V. m. § 74 Abs. 6 VwVfG NRW).

Für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen kann in NRW der Planfeststellungsbeschluss durch eine Plangenehmigung ersetzt werden, wenn das Vorhaben

1. nicht UVP-pflichtig ist,
2. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und

³² Beachte hierzu aber die Sonderregelung im § 17b Abs. 1 Nr. 5 FStrG für die östlichen Bundesländer. Dort ist zeitlich begrenzt eine Plangenehmigung auch für UVP-pflichtige Vorhaben zulässig, wobei dann eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 3 UVPG durchgeführt werden muss.

3. mit den TÖB und den anerkannten Naturschutzverbänden das Benehmen und mit den betroffenen Gemeinden und den unteren Landschaftsbehörden das Einvernehmen hergestellt worden ist (§ 38 Abs. 1a StrWG NRW).

3.5.3.2 Verfahren und Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände

Für die anerkannten Naturschutzverbände bestehen nach den Vorgaben des Naturschutzrechts Mitwirkungsrechte in Plangenehmigungsverfahren, die von Behörden des Bundes oder eines Landes anstelle eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt werden, sofern eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist (§ 63 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG).

Bei straßenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren hat dies nur eine Bedeutung in den Bundesländern, für die das Bundesfernstraßengesetz die Option eröffnet, bei UVP-pflichtigen Vorhaben statt einer Planfeststellung eine Plangenehmigung zu erteilen. In diesen Fällen ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich (§ 17b Abs. 1 Nr. 5 FStrG). Für NRW ist dies ohne Bedeutung.

Für die anerkannten Naturschutzverbände in NRW besteht eine Mitwirkungsmöglichkeit nur bei den Plangenehmigungsverfahren für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen. Denn die Voraussetzung, dass mit den Naturschutzverbänden das Benehmen herzustellen ist, bedeutet, dass die Anhörungsbehörde die Naturschutzverbände über das Verfahren informiert und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt.

Merke: In NRW folgt weder aus straßenrechtlichen Vorgaben noch aus den Vorgaben des Naturschutzrechts ein Mitwirkungsrecht in Plangenehmigungsverfahren für Bundesfernstraßen. Auch aus der Rundverfügung Nr. 9 des Landesbetriebs Straßenbau v. 21.12.2004 ergeben sich keine frühzeitigen Beteiligungen.

3.5.3.3 Plangenehmigung und Rechtsschutz

Die Plangenehmigung entfaltet wie die Planfeststellung die Rechtswirkungen der Planfeststellung (Konzentrationswirkung).

Eine naturschutzrechtliche Verbandsklage ist nur gegen eine Plangenehmigung von UVP-pflichtigen Vorhaben, für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, möglich (§ 64 Abs. 1 BNatSchG). Diese Ausnahme ist für NRW ohne Bedeutung, da eine solche Plangenehmigung für Straßenbauvorhaben nur in den Bundesländer Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bei vor dem 31.12.2007 eingeleiteten Verfahren zulässig ist.

Merke: Es besteht keine Möglichkeit einer naturschutzrechtlichen Verbandsklage oder einer Umweltklage gegen eine straßenbaurechtliche Plangenehmigung.

Davon zu unterscheiden ist der Fall, dass die Zulassungsbehörde unter Verken-
nung, dass die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens geboten ist,
eine Plangenehmigung durchführt oder sachwidrig ein an sich gebotenes Plan-
feststellungsverfahren umgeht. Die Behörde verletzt damit Beteiligungs- und
Klagerechte von Naturschutz- und Umweltverbänden.

Die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung kann gerichtlich
überprüft werden:

- ▶ Es kann versucht werden, in einem noch nicht abgeschlossenen Plange-
nehmigungsverfahren zu erreichen, dass auf eine Planfeststellung
umgeschwenkt wird und die Naturschutzverbände dabei beteiligt werden
(so genannte „Partizipationserzwingungsklage“), oder
- ▶ nach Abschluss einer – unzulässigerweise – durchgeführten Plangeneh-
migung kann grundsätzlich auf deren Aufhebung geklagt werden.

In sachlicher Hinsicht wird es in den meisten Fällen darum gehen, ob für das
Vorhaben eine UVP durchgeführt werden muss, siehe oben P 3.5.2.2, d. h. ob
in zulässiger Weise von deren Durchführung abgesehen worden ist. Zur Durch-
führung der Vorprüfung im Einzelfall nach § 3c UVPG ist in Kap. M 5.1 Grund-
sätzliches ausgeführt. Unterbleibt eine UVP (oder eine Vorprüfung des Einzel-
falls) unzulässigerweise und wird sie nicht nachgeholt, kann nach dem Umwelt-
rechtsbehelfsgesetz (URG) auch eine Verbandsklage auf Aufhebung der Ent-
scheidung aus diesem Grund erhoben werden (s. § 4 Abs. 1 Nr. 2 URG). Die
Einzelheiten zur Rüge von UVP-Fehlern sind Kap. B 6.7 dargestellt.

Tip: Die Feststellung, dass eine UVP unterbleiben kann, ist gem. § 3a S. 2
UVPG bekannt zu geben. Diese Bekanntmachung erfolgt für Bundesfern- und
Landstraßen auf der Homepage des Landesbetriebs Straßenbau NRW. Sie ist
abrufbar unter <http://www.strassen.nrw.de> > Umwelt > Einzelfallprüfungen. Die
fachlichen und rechtlichen Grundlagen dieser Entscheidung sind über einen
Antrag nach den Umweltinformationsgesetzen von Bund und Ländern (UIG)
jederzeit einsehbar (zur Antragstellung nach UIG s. Kap. C 8).

3.5.4 Planfeststellungsersetzender Bebauungsplan

Bebauungspläne nach § 9 Baugesetzbuch (BauGB) können eine Planfeststel-
lung für eine Straße ersetzen (§ 17b Abs. 2 FStrG, § 38 Abs. 4 S. 1 StrWG
NRW; zu planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen s. auch Kap. K 5.6.2).
Dabei ist die Umweltverträglichkeit unter Anwendung des § 17 UVPG zu prüfen
(§ 38 Abs. 4 S. 2 StrWG NRW).

Im Unterschied zur Planfeststellung und Plangenehmigung hat der Bebauungs-
plan keine Konzentrationswirkung. Es sind deshalb gegebenenfalls vor Baube-
ginn fachgesetzliche Zulassungen zum Beispiel zum Gebiets- oder Artenschutz
erforderlich (s. Kap. K 7.5, K 8.2.2, K 8.4.4).

In der Praxis spielen planfeststellungsersetzende Bebauungspläne zumindest
für größere Straßenbauvorhaben keine große Rolle; sie beschränken sich oft
auf Vorhaben im baulichen Innenbereich. Fachspezifische und komplexe Fra-
gen (z.B. immissionsschutzrechtliche Fragestellungen) können mit einem
Bebauungsplan in der Regel nicht sachgerecht gelöst werden. Für Festsetzun-



gen steht in einem Bebauungsplan nur der abschließende Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB zur Verfügung (s. Kap. K 5.4.1), die Festlegungen bautechnischer Details sind somit begrenzt.

In einem Bebauungsplan beschränken sich deshalb die Festsetzungen für Verkehrsflächen auf die Ausweisung der dafür benötigten Grundstücksflächen, auf Flächen für den Anschluss zu anderen Verkehrsflächen, weitere Flächen mit besonderer Zweckbestimmung (z. B. Fußgängerbereiche, Bereiche für das Parken von Fahrzeugen oder Fahrrädern) sowie unter § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB fallende Lärmschutzmaßnahmen.

Die Festsetzungen eines Planfeststellungsbeschlusses erstrecken sich dagegen neben den Straßenbestandteilen auch auf Nebenanlagen und Nebenbetriebe, Folgemaßnahmen, naturschutzrechtliche Schutz-, Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, nur vorübergehend benötigte Flächen sowie alle erforderlichen Immissionsschutzmaßnahmen. Zusätzlich zu einem Bebauungsplanverfahren bedarf es deshalb oftmals einer zusätzlichen Planfeststellung, die diese ergänzenden Festlegungen trifft und sich auf diese beschränkt (s. § 17b Abs. 2 S. 2 FStrG und § 38 Abs. 4 S. 3 StrWG NRW). Die Festsetzungen des Bebauungsplans können zwar zum besseren Verständnis (nachrichtlich) in dem ergänzenden Planfeststellungsbeschluss ausgewiesen werden, nehmen aber an dessen Rechtswirkungen nicht teil. Eine Anfechtung des ergänzenden Planfeststellungsbeschlusses kann sich also nur gegen die ergänzenden Festlegungen richten.

Auch wenn von den Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden soll, ist eine ergänzende Planfeststellung erforderlich. Ein Beispiel dafür wäre eine ergänzende Planfeststellung, um eine Erweiterung der benötigten Grundfläche über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinaus zu erreichen.

Zu den Mitwirkungsmöglichkeiten im Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen siehe Kap. K 6.3.2 und K 6.3.3.

Merke: Planfeststellungsersetzende Bebauungspläne können von betroffenen Bürgern mit einer Normenkontrollklage beim Oberverwaltungsgericht angefochten werden. Naturschutzverbände können Bebauungspläne nur eingeschränkt im Rahmen einer Umweltklage (ebenfalls in Form einer Normenkontrollklage) überprüfen lassen (s. Kap. K 9.2). Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das betreffende Straßenbauvorhaben einer UVP-Pflicht unterliegt. Denn dies ist wiederum Voraussetzung dafür, dass es sich um eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz handelt, die auf diesem Wege angegriffen werden kann.

Eine naturschutzrechtliche Verbandsklage ist gegen einen planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan nicht möglich.

3.5.5 Fälle unwesentlicher Bedeutung im Straßenbau

In so genannten Fällen von unwesentlicher Bedeutung entfällt für ein Straßenbauvorhaben eine straßenrechtliche Zulassung durch Planfeststellung oder Plangenehmigung. Diese Fälle liegen nach § 74 Abs. 7 VwVfG NRW, § 17b Abs. 1 Nr. 4 FStrG, § 38 Abs. 3 StrWG NRW vor, wenn:

- ▶ andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen,
Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
- ▶ keine UVP durchzuführen ist.

Ob ein Vorhaben unwesentlich ist, bestimmt sich also nicht nach dessen Art, Umfang, Kosten oder Dauer, sondern danach, ob nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt oder auf Dritte zu erwarten sind. Planfeststellung und Plangenehmigung dürfen nur unterbleiben, wenn Interessenkonflikte durch das Vorhaben nicht entstehen oder im Verfahren bereits gelöst sind.

Entscheidend kommt es darauf an, dass alle für das Vorhaben nach anderen Vorschriften erforderlichen Zulassungen (naturschutz-/artenschutzrechtliche Befreiungen, Ausnahmen, Erlaubnisse u. a.) zusammen mit dem Antrag vorgelegt werden, da die Konzentrationswirkung mangels Planfeststellungsbeschluss oder Plangenehmigung entfällt.

In NRW trifft bei Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen grundsätzlich der Träger der Straßenbaulast die Entscheidung, ob ein Fall unwesentlicher Bedeutung vorliegt (vgl. § 38 Abs. 3 S. 3 StrWG NRW). Bei Landesstraßen liegt die Straßenbaulast gem. § 43 Abs. 1 Nr. 1 StrWG NRW beim Land, das die Wahrnehmung der landesstraßenbaubehördlichen Aufgaben dem Landesbetrieb Straßenbau NRW übertragen hat.³³ Auch Kreise und Gemeinden können nach § 56 Abs. 3 StrWG NRW Aufgaben der Straßenverwaltung, die ihnen aufgrund ihrer Straßenbaulast obliegen, übertragen. Von dieser Möglichkeit machen Kreise gelegentlich Gebrauch, so dass in diesen Fällen die Entscheidung ebenfalls durch den Landesbetrieb Straßenbau getroffen wird.³⁴ Die Entscheidung muss jedoch im Einvernehmen mit dem Träger der Straßenbaulast getroffen werden, dessen Rechte unberührt bleiben.³⁵

Bei Bundesfernstraßen ist für diese Entscheidung der Landesbetrieb Straßenbau NRW zuständig.³⁶

Aufgrund der allgemeinen verfahrensrechtlichen Vorgaben, die bei Straßenbauvorhaben, Bundesfernstraßen betreffend, ergänzend zum FStrG gelten, ist in NRW den anerkannten Naturschutzverbänden in Fällen unwesentlicher Bedeutung die Gelegenheit zur Stellungnahme eröffnet (vgl. § 74 Abs. 7 VwVfG NRW).

³³ Siehe § 56 Abs. 2 Nr. 1 StrWG NRW und § 2 Nr. 2) des Runderlasses des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 27.08.2007, Az.: I 1nB-401.01, „Betriebssatzung des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen“ i.V.m. § 14a LOG NRW.

³⁴ Siehe auch § 2 Nr. 3) des Runderlasses des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 27.08.2007, Az.: I 1nB-401.01, „Betriebssatzung des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen“ i.V.m. § 14a LOG NRW.

³⁵ § 56 Abs. 3 S. 2 und 3 StrWG NRW.

³⁶ §§ 17b Abs. 1 Nr. 6, 22 Abs. 4 FStrG, § 5 Abs. 2 LOG NRW i. V. m. § 2 Abs. 2 S. 2 der Verordnung des Landes NRW zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem Straßenrecht und Eisenbahnkreuzungsrecht vom 26.01.2010.

Die Praxis des Landesbetriebs Straßenbau NRW bleibt jedoch weit hinter dem Wortlaut des § 74 Abs. 7 VwVfG NRW („Gelegenheit zur Stellungnahme“) zurück: Die Entscheidung, ob ein Fall unwesentlicher Bedeutung vorliegt, wird vom Landesbetrieb Straßenbau NRW mit der Entscheidung darüber, ob für ein geplantes Vorhaben eine UVP durchgeführt werden muss, gleichgesetzt (s. o. Kap. P 3.5.3.3). Letztere veröffentlicht der Landesbetrieb Straßenbau NRW auf seiner Homepage³⁷, eine Benachrichtigung der anerkannten Naturschutzverbände erfolgt nicht. Auch in seiner Rundverfügung Nr. 9³⁸ geht der Landesbetrieb davon aus, dass die fehlende UVP-Pflicht eines Vorhabens gleichbedeutend ist mit einem Fall unwesentlicher Bedeutung und verfügt, dass die „Naturschutzvereine ... – wie die gesamte Öffentlichkeit – über das Internet informiert“ werden. Die anerkannten Naturschutzverbände in NRW kritisieren dieses Vorgehen als Verstoß gegen die Regelung des § 74 Abs. 7 VwVfG NRW, aus der entnommen werden kann, dass vor der Entscheidung, ob ein Fall unwesentlicher Bedeutung vorliegt, ihr Sachverstand abgefragt werden soll.



Abb. P 20: Der Ausbau von Straßen (insbesondere Verbreiterung) wird häufig als Fall unwesentlicher Bedeutung eingestuft.

Merke: Für die anerkannten Naturschutzverbände können sich in Fällen unwesentlicher Bedeutung jedoch Mitwirkungsrechte in anderen Verfahren ergeben, die zur Zulassung des Vorhabens erforderlich sind. So z. B. bei erforderlichen Befreiungen von einem Gebietsschutz, s. § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG. Denn die Entscheidung über ein Vorhaben als Fall von „unwesentlicher Bedeutung“ nach den §§ 17b Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. 74 Abs. 7 VwVfG NRW hat im Hinblick auf nach anderen Gesetzen erforderliche Erlaubnisse, Genehmigungen und sonstige Zulassungen keine ersetzende Wirkung.

³⁷ Abrufbar unter <http://www.strassen.nrw.de> > Umwelt > Einzelfallentscheidungen.

³⁸ Allgemeine Rundverfügung Nr. 9 des Landesbetriebs Straßenbau vom 21.12.2004 „Beteiligung von Behörden und Naturschutzvereinen bei der Erstellung von UVS, LBP, UVU und FFH-VP“.