

Einflussmöglichkeiten beim Fernstraßenbau

Wie können Verbände und Bürgerinitiativen Straßenplanungen beeinflussen und ihre Rechte wahrnehmen?

Grundlage jeder Bundesstraßenplanung ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP), der die Investitionen des Bundes in seine Verkehrswege für einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren regelt. Neben Aussagen zum Finanzrahmen enthält der BVWP Listen von Verkehrsprojekten, die bis zum Ende seiner Laufzeit verwirklicht werden sollen. Da der BVWP lediglich vom Kabinett beschlossen wird, kommt ihm kein rechtlicher Status zu. Rechtlich verbindlich sind dagegen die Bedarfspläne für Bundesfernstraßen, die aus dem BVWP abgeleitet werden und als Karte dem Fernstraßenausbaugesetz beigelegt sind. Die Bedarfspläne enthalten alle geplanten Neu- und Ausbaumaßnahmen, wobei ausdrücklich nur der Bedarf für eine Verbindung von A nach B, nicht aber die konkrete Trasse festgelegt wird. Aus den Bedarfsplänen heraus ergibt sich der Auftrag an die Verwaltung zu Planung und Bau der geplanten Maßnahmen. Durch diese gesetzliche Feststellung des Bedarfs einzelner Maßnahmen, erlangt der BVWP letztendlich doch eine in wesentlichen Teilen eine rechtliche Verbindlichkeit, die aus demokratischer Sicht höchst bedenklich ist. Klagen gegen Verkehrsprojekte können den Bedarf selber nicht mehr in Frage stellen, wodurch die Erfolgsaussichten von Klagen gering sind.

Erst durch den Verwaltungsakt der Planfeststellung oder Plangenehmigung werden Entscheidungen gegenüber Betroffenen verbindlich und damit anfechtbar. Bis es soweit kommt, gibt es einen langen behördeninternen Planungsvorlauf, in den sich auch die verschiedenen Gruppierungen vor Ort einschalten können.

Die einzelnen Verfahrensabschnitte im Überblick:

- BVWP
- FStrAbG mit Bedarfsplanung
- Linienbestimmung

- Raumordnungsverfahren (kann auch parallel oder vor der Linienbestimmung durchgeführt werden)
- Planfeststellungsverfahren

1. Linienbestimmungsverfahren

Grundsätzlich unterliegt die Bestimmung von Planung und Linienführung dem Bundesminister für Verkehr. Im Rahmen der Auftragsverwaltung gibt dieser das Verfahren an die Länder ab. Daher bereiten die Straßenverwaltungen der Länder die Planung und Bestimmung der Linienführung vor. Eine enge Abstimmung mit dem Bund ist nötig, weil die planerischen Vorgaben des Bundes zu berücksichtigen sind. Weder der Inhalt noch das Verfahren sind gesetzlich geregelt. Rechtswirksam ist die Linienbestimmung erst wenn sie in der Festsetzung des Planfeststellungsbeschlusses ihren Niederschlag findet. Inhaltlich umfasst die Linienbestimmung die Linienführung der Verkehrsanlage, also Anfangs- und Endpunkt sowie die Festlegung des Trassenverlaufs, insbesondere ihre ungefähre Lage zu benachbarten Ortschaften, zu schutzbedürftigen Bereichen (z. B. Naturschutzgebieten) und zu Anlagen von denen eine besondere Gefährdung der Straße ausgehen könnte (Flughäfen, Steinbrüche u. ä.). Die Linienbestimmung ist eine behördeninterne Entscheidung ohne Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger oder der Umweltverbände. Beteiligungsmöglichkeiten gibt es erst dann, wenn je nach Planungsstand im Zuge der Linienbestimmung eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wird.

Handlungsmöglichkeiten:

- Einwirkung auf Landesregierung bzw. Planungsbehörden durch Lobbyarbeit
- Öffentlichkeitsarbeit
- Ggf. Beteiligung an UVP

Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Rahmen der Linienbestimmung

Von einer UVP im Rahmen der Linienbestimmung kann nur abgesehen werden, wenn in einem Raumordnungsverfahren bereits die Umweltverträglichkeit geprüft wurde.

Die UVP erfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen.

Im Rahmen dieser Ermittlungen hört die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf Grundlage der ausgelegten Unterlagen an. Die

Auslegung findet für einen Monat lang in den Gemeinden statt, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Sie ist vorher ortsüblich bekannt zu machen, d. h. Ankündigung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder in einer Tageszeitung. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist hat jeder ein Äußerungsrecht. Wird dieses Recht nicht wahrgenommen, bedeutet das für die spätere Interessensabwägung, dass die privaten Belange augenscheinlich kein großes Gewicht besitzen, da noch nicht einmal das Bedürfnis bestand, sie zu äußern. Die negativen Rückschlüsse werden auch dann gezogen, wenn die privaten Belange in einem späteren Verfahrensabschnitt geäußert werden.

Das Ergebnis der UVP ist nicht in dem Sinne strikt zu beachten, dass eine umweltunverträgliche Linienbestimmung in jedem Fall vermieden werden müsste. Eine Linienbestimmung ist, wenn sie umweltunverträglich ist, nur dann zulässig, wenn sie von gewichtigeren Belangen oder zumindest ebenso gewichtigen Belangen getragen wird, wie die entgegenstehenden Umweltbelange.

Um im weiteren Planungsverfahren eine doppelte Prüfung derselben Gesichtspunkte zu vermeiden, werden auf der nachgelagerten Stufe im Planfeststellungsverfahren nur zusätzliche Umweltauswirkungen geprüft. Wegen der Detailferne des vorgelagerten Verfahrens kann nur eine dem jeweiligen Verfahrensstand entsprechende großmaschige UVP durchgeführt werden. So lassen sich Beeinträchtigungen kleinräumiger Biotope regelmäßig noch nicht beurteilen, hingegen sind Aussagen über die voraussichtlichen Lärmbelastungen bereits möglich.

Handlungsmöglichkeiten in der UVP:

- Beteiligung an der Festlegung der zu untersuchenden Schutzziele und des Untersuchungsraumes (Screening, Scoping)
- Je nach Landesrecht: evtl. Diskussion der Untersuchungsergebnisse der Umweltverträglichkeitsstudie

2. Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren kann vor oder nach der Linienbestimmung durchgeführt werden. Danach sind raumbedeutsame Planungen grundsätzlich in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen. Da die Länder bei der Linienbestimmung mitwirken (obwohl der Bund Herr des Verfahrens ist), führen sie das Raumordnungsverfahren selbst durch.

Innerhalb des Raumordnungsverfahrens werden die Unterlagen für die Öffentlichkeit zur Einsicht ausgelegt; die Auslegungsfrist beträgt vier Wochen. Stellungnahmen können abgegeben werden, sind aber nicht Pflicht. Eine individuelle Betroffenheit durch das geplante Vorhaben ist im Gegensatz zum nachfolgenden Planfeststellungsverfahren nicht notwendig. Um die Öffentlichkeit zu informieren und zu mobilisieren, lohnt sich die Beteiligung am Raumordnungsverfahren, auch wenn mangels Individualbetroffenheit die Einwände im Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen werden sollten.

Handlungsmöglichkeiten:

- Einwirkung auf Landesregierung bzw. Planungsbehörden durch Lobbyarbeit
- Beteiligung, d.h. Einsicht der Akten und Einreichung von Stellungnahmen und Alternativvorschlägen (wenn vorhanden)
- Öffentlichkeitsarbeit

3. Planfeststellung

Auf der letzten Stufe der Fernstraßenplanung erfolgt das Planfeststellungsverfahren, das mit der Feststellung des endgültigen Planes (Planfeststellungsbeschluss) endet. Das Planfeststellungsverfahren hat die Funktion, eine einheitliche, umfassende und abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit des Verfahrens zu treffen. Offiziell beginnt es mit dem Anhörungsverfahren, das der Träger des Vorhabens (bei Fernstraßen der Bund) einleitet, indem er den von ihm aufgestellten Plan bei der Anhörungsbehörde einreicht.

Das Anhörungsverfahren dient zwei Zwecken: erstens der Sammlung von Abwägungsmaterial, zweitens der Gewährung rechtlichen Gehörs für die Betroffenen. Nach ortsüblicher Bekanntmachung legen die Gemeinden, in deren Bereich die Bundesfernstraße liegt, den Plan für einen Monat aus. Jeder, dessen Belange durch das Verfahren berührt werden, kann schriftliche Einwendungen gegen den Plan erheben. Erforderlich ist ein sachliches, auf die Verhinderung oder Modifizierung des Vorhabens abzielendes Vorbringen; nicht ausreichend ist unspezifischer Protest. Die Einwendungsfrist endet einen Monat und zwei Wochen nach Bekanntgabe. Danach sind Einwendungen vom Verfahren ausgeschlossen und können später nicht mehr gerichtlich geltend gemacht werden.

Nach dem Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan mit allen am Verfahren Beteiligten zu erörtern. Werden von mehr als fünfzig Personen Einwendungen erhoben, wird der Erörterungstermin nicht jedem

Einzelnen, sondern öffentlich bekannt gegeben. Nimmt ein Beteiligter nicht teil, verliert er seinen Anspruch auf Gehör, sofern er auf diese Rechtsfolge in der Ladung hingewiesen wurde.

Anerkannte Naturschutzverbände sind bei Planfeststellungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, von Amts wegen zu beteiligen. Geschieht das nicht, ist der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig. Die Verbände können dann ihr Mitwirkungsrecht im Wege der Verbandsklage gerichtlich durchsetzen.

Handlungsmöglichkeiten:

- Teilnahme an Behördenanhörungen und Bürgerbeteiligung (insb. UVP), Formulierung fundierter schriftlicher Einwendungen
- Ggf. zusätzliche Gutachten einfordern (Lärmschutz, Umweltfolgen) bzw. vorlegen
- Zusammenarbeit mit anderen Naturschutzverbänden und Bündnispartnern
- Formulierung der Einwendungen möglichst mit rechtlicher Beratung
- Ablehnende Stellungnahmen von Kommunen herbeiführen oder Änderungsvorschläge über Kommunen einbringen
- Öffentliche Diskussion aufrecht erhalten

4. Plangenehmigung

Eine überörtliche Straße kann aufgrund einer Plangenehmigung anstatt einer Planfeststellung gebaut werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder sich die Betroffenen mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums einverstanden erklärt haben. Darüber hinaus müssen die Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, angehört werden. Sie haben Gelegenheit zur Stellungnahme, die abwägend berücksichtigt wird ohne jedoch verbindlich zu sein. Negative Stellungnahmen der beteiligten Behörden stehen daher einem Plangenehmigungsverfahren nicht im Wege.

Konsequenzen dieses Verfahrens sind unter anderem, dass die Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände entfällt, dass keine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet und dass unter Umständen keine UVP durchgeführt werden muss.

5. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen

Rechtliche Ansatzpunkte in sehr begrenztem Maße sind das Infragestellen des Bedarfs und die Tatsache einer ungenügenden Prüfung von Alternativen. Den Planern wird von der Rechtsprechung ein sehr weiter planerischer Ermessensspielraum eingeräumt. Sogar Prognosen dürfen nachweislich falsch sein. Über das UVP-Recht ist jedoch die Notwendigkeit der Prüfung auch der Nullvariante abgesichert. Wichtiger noch als diese ist aber die Prüfung einer „Null-Plus-Variante“ (z. B. Ausbauverzicht plus Geschwindigkeitsdämpfung zur Verbesserung der Verkehrssicherheit oder Einsatz von Telematik). Abwägungsdefizite können als Ermittlungsausfall oder grobe Abwägungsfehler angegriffen werden (z. B. gravierende Fehleinschätzungen der im Fernstraßenausbaugesetz genannten Umwelt-, Raumordnungs- und städtebaulichen Belange), Verletzung von Beteiligungsrechten der Naturschutzverbände, „Salomitaktik“ (Versuch der Präjudizierung von Straßenbau durch Bau von unproblematischeren Teilstücken ohne dass z. B. ein gravierender ökologischer Konflikt auf einem folgenden Teilstück geklärt ist), Verletzung von naturschutzrechtlichen Vorgaben oder Standards (z. B. der FFH-Richtlinie) und das Begehen von Formfehlern können ebenfalls auf dem Klagewege angegriffen werden.

Handlungsmöglichkeiten:

- Rechtsanwalt möglichst frühzeitig einschalten
- Klageerhebung gegen den Planfeststellungsbeschluss, dazu den Kläger mit den größten Gewinnchancen auswählen und unterstützen
- Ggf. Verbandsklage einreichen bzw. veranlassen
- Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen
- Kontakt mit Sachverständigen aufnehmen
- Prozesskasse organisieren

Exkurs: FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die Wirkung des Ergebnisses der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung vergleichsweise strikt: Das Vorhaben ist unzulässig, wenn die Prüfung ergibt, dass es zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Neben den gesetzlichen Ausnahmen ist das Vorhaben nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn keine

zumutbaren Alternativen zur Durchführung des Projekts an der beantragten Stelle gegeben sind.

Exkurs: Verbandsklage

Das Besondere an der Verbandsklage ist, dass ein Naturschutzverband, ohne selbst in seinen Rechten verletzt zu sein, klagen kann und damit die Rolle eines Anwaltes der Natur inne hat. Gesetzlich geregelt ist die Verbandsklage in den §§ 58 bis 61 BNatSchG und in den Landesnaturschutzgesetzen. Weitere Informationen dazu finden Sie unter http://www.bund.net/lab/reddot2/verkehr_3454.htm.

Stand April 2004