

**Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswegeplanung,
Landes- und Regionalplanung**

Von Prof. Dr. Bernhard Stür, Rechtsanwalt und Notar,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

in: UPR 2003, 97 - 103.

Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswe-, Landes- und Regionalplanung

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stier*, Münster/Osnabrück*

**Das Europarecht hat für das Bau- und Fachplanungsrecht wieder einmal kräftig zugeschlagen. Bis zum 21.7.2004 hat der deutsche Gesetzgeber die Plan-UP-RL¹ in nationales Recht umzusetzen. Die Richtlinie sieht für Pläne und Programme mit bestimmten Umweltauswirkungen eine Umweltprüfung vor. Große Aufgaben also, vor denen der Gesetzgeber steht. Denn wenn das Richtlinienrecht nicht rechtzeitig in nationale Gesetzesparagrafen umgesetzt wird, droht aus Brüssel Ungemach. Der Bundesgesetzgeber sollte daher für den Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne eine Umweltprüfung einführen. Auch die Raumordnungspläne (Landesentwicklungspläne) und die Regionalpläne (Gebietsentwicklungspläne) unterliegen künftig einer Umweltprüfung. Allerdings kann der Gesetzgeber den mehrstufigen Planungs- und Entscheidungsprozess für angepasste Lösungen nutzen. Eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Bürgerbeteiligung ist erst auf der Ebene der Linienbestimmung und der Regionalplanung empfehlenswert.*

I. „Pläne und Programme“ nach der Plan-UP-RL

Im Anschluss an die Projekt-UVPR-RL 1985² und die Änderungsrichtlinie 1997³, die sich auf Projekte bezieht (Projekt-UVPR)⁴, ist durch die Plan-UP-RL eine Umweltprüfung für Pläne und Programme eingeführt worden.⁵ Die Beschränkung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projekte ist durch diese Richtlinie aufgegeben worden,

weshalb nunmehr von „Strategischer Umweltprüfung“⁶ kurz „SUP“⁷ gesprochen werden kann. Komplementär zum Begriff „Projekt-UVPR“ wird aber auch vielfach der Begriff „Plan-UVPR“ benutzt.⁸ Es werden aber auch die Begriffe „Plan- und Programm-UVPR“⁹ oder „strategische UVPR“¹⁰ / „Strategie-UVPR“¹¹ verwendet. Die strategische Umweltprüfung will dabei zugleich dem Nachhaltigkeitsprinzip Rechnung tragen.¹²

Die auf Art 175 I EGV gestützte¹³ Plan-UP-RL besteht aus 15 Artikeln und 2 Anhängen. Vorangestellt sind 20 Erwägungsgründe. Artikel 1 „Ziele“ enthält die Zielsetzung der Richtlinie, durch Einführung einer Umweltprüfung dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Artikel 2 „Begriffsbestimmungen“ bezeichnet näher, was im Sinne der Richtlinie unter „Pläne und Programme“, „Politiken“, „Umweltprüfung“, „Umweltbericht“ und „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist. Artikel 3 regelt den „Geltungsbereich“ der Richtlinie. Absatz 2 legt fest, welche Pläne und Programme potentiell so umweltgefährdend sind, dass sie zwingend einer Umweltprüfung nach der Richtlinie zu unterziehen sind, während die Absätze 3 und 4 „weichere“ Screening-Bestimmungen für nur unter Umständen prüfungspflichtige Pläne und Programme enthalten. Art. 3 V regelt in Verbindung mit Anhang II die Frage, auf welche Weise

* Der Beitrag geht auf ein Gutachten zurück, das der Verf. Für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Bedeutung der SUP-RL für die Bundesverkehrswegeplanung erstattet hat.

¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ABl. vom 21.7.2001, Nr. L 197, S. 30.

² Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. vom 5. Juli 1985, Nr. L 175, S. 40). Zur Entstehung vgl. Hoppe-Haneklaus, UVP, Vorb. Rn. 1; Erbguth/Schink, UVP, Einl. Rn. 2.

³ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. vom 14.3.1997, Nr. L 73 S. 5)

⁴ Die ÄndRL ist durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Umweltrichtlinien zum Umweltschutz (BGBl. I vom 2.8.2001, S. 1950) in nationales Recht umgesetzt worden.

⁵ Z.B. Battis, NuR 1995, S. 448 (453); Wagner, UVP-Report 1996, S. 227 (229); Jarass, DÖV 1999, S. 661 (668); Spannowsky, UPR 2000, S. 201; Schink UPR 2000, S. 127 (129); Ginzky, UPR 2002, S. 47; Krautzberger, DVBl 2002, S. 285 (291); Pietzcker, Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie und ders./Fiedler, DVBl 2002, S. 929. Zum Folgenden vor allem Kläne, Strategische Umweltprüfung in der Bauleitplanung. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Plan-UP-RL in das deutsche Recht, Diss. Osnabrück 2002.

⁶ Z.B. Platzer, RdU 1994, S. 3; Rengeling, in: FS Hoppe, S. 883 (884); Schmidt/Rütz/Bier, DVBl 2002, S. 357; Feldmann, UVP-Report 2000, S. 109 f.; Jacoby, UVP-Report 2000, S. 37; Scholles, UVP-Report 2001, S. 127; Näckel, UVP-Report 2001, S. 130; Bernotat/Herbert, UVP-Report 2001, S. 75. Die Bezeichnung „Strategische Umweltprüfung“ wurde auch für das Sonderheft 2/1998 des UVP-Reports sowie für das Schwerpunktthema in Heft 3/2001 gewählt.

⁷ Vgl. Feldmann, UVP-Report 2000, S. 109 f.; Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002; Schmidt/Rütz/Bier, DVBl 2002, S. 357; Jacoby, UVP-Report 2000, S. 37; Scholles, UVP-Report 2001, S. 127; Näckel, UVP-Report 2001, S. 130; Bernotat/Herbert, UVP-Report 2001, S. 75.

⁸ Vgl. zu Plan-UP z.B. Otto, Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen, (1997); Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002.

⁹ Z.B. Runge, UVP-Report 1995, S. 174; Hübler, UVP-Report 1998, S. 65; Hoppe/Deutsch, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, § 88, Rn. 73.

¹⁰ Z.B. Voß/Wiehe, UTR Bd. 45 (1998), S. 449 (469); Knieps/Schmiedecken, UVP-Report 1998, S. 62; Ziekow, UPR 1999, 287; Schink UPR 2000, S. 127 (129); Rühl, UPR 2002, S. 129; vgl. Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002.

¹¹ Böhm-Amtmann, WiVerw 1999, S. 135 (152).

¹² Weiland, UVP-Report 1998, S. 74; zum Nachhaltigkeitsprinzip vgl. Bunzel, NuR 1997, S. 583; Erbguth, DÖV 1998, S. 673; Mitschang, DÖV 2000, S. 14.

¹³ Ob darin eine ausreichende Rechtsgrundlage liegt, ist allerdings gelegentlich bestritten worden, so Beschluss des Bundesrates vom 6.6.1997 (BR-Drs. 277/97, S. 3 f.), bestätigt durch Beschluss vom 9.12.1999 (BR-Drs. 693/99, S. 4); vgl. auch Knieps/Stein, UVP-Report 1998, S. 77; vgl. auch Steinberg, in: FS Hoppe, S. 494; Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002.

die Mitgliedstaaten im nationalen Recht für die unter Absatz 3 und 4 fallenden Pläne und Programme festlegen bzw. ermitteln können, ob insofern erhebliche Umweltauswirkungen zu befürchten sind. Die Kriterien des Anhang II müssen hierbei in jedem Fall berücksichtigt werden. In den Artikeln 4 bis 9 ist das eigentliche Verfahren, die „Umweltprüfung“, geregelt. Kern des Verfahrens ist die Erstellung eines sogenannten „Umweltberichts“ (Art. 5 Plan-UP-RL), in dem die Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen. Anhang I legt fest, welche Informationen zu diesem Zweck vorzulegen sind, u.a. die Nullvarianten- und Alternativenprüfung. Dem Anhang I der SUP-Richtlinie kommt in inhaltlich-methodischer Hinsicht besondere Bedeutung zu, weil hier die Inhalte von Umweltberichten rahmensetzend vorgegeben werden.¹⁴ Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist im wesentlichen in den Art. 6 „Konsultationen“ und Art. 7 „Grenzüberschreitende Behördenbeteiligung“ geregelt. Artikel 10 regelt die Überwachung (sogenanntes „Monitoring“) der Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Programme und Pläne durch die Mitgliedstaaten und in Artikel 11 wird das Verhältnis der Richtlinie zu anderen Gemeinschaftsvorschriften, insbesondere zur UVP-Richtlinie, festgelegt. Deren Anforderungen müssen zwar gleichwohl erfüllt werden (Absatz 1), es wird aber die Möglichkeit eingeräumt, koordinierte oder gemeinsame Verfahren zur Erfüllung der einschlägigen Rechtsvorschriften vorzusehen, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden (Absatz 2). Nach Art. 12 tauschen die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen über die Anwendung der Richtlinie aus. Art. 13 enthält Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie¹⁵ und ferner eine Bestimmung, gemäß der die Mitgliedstaaten der Kommission eine Liste von Typen von Plänen und Programmen übermitteln, die sie aufgrund der Richtlinie einer Umweltprüfung unterziehen.

Der Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung lässt sich bereits Art. 3 der Richtlinie 85/337/EWG entnehmen: „Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert ... Auswirkungen eines Projektes auf folgende Faktoren: *Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft. Die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten und dem zweiten Gedankenstrich genannten Faktoren, Sachgüter und das kulturelle Erbe.*“ Durch die UVP-ÄndRL 1997 sind diese Faktoren sogar aufgewertet worden, indem nunmehr die Reihenfolge lautet: *Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe. Die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten, dem zweiten und dem dritten Gedankenstrich genannten Faktoren.*

Die Plan-UP-RL knüpft an die Projekt-UVP-RL an. Deshalb die Annahme berechtigt, dass die Richtlinien einen identischen Umweltbegriff zugrunde legen. Das wird auch durch den Anhang I der Plan-UP-RL bestätigt, der die Informationen des Umweltbericht aufführt. Hier wer-

den die umweltrelevanten Auswirkungen wie folgt benannt: „Die Informationen, die gemäß Artikel 5 Absatz 1 nach Maßgabe von Artikel 5 Absätze 2 und 3 vorzulegen sind, umfassen... *die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen*¹⁶, *einschließlich auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich des architektonischen und archäologischen Erbes, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren.*“

Ziel der Plan-UP-RL ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden (Art. 1 Plan-UP-RL).¹⁷

Die Plan-UP-RL versteht unter „Plänen“ und „Programmen“ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen (Art. 2 a Plan-UP-RL).

Diese Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 Plan-UP unterzogen. Dabei wird die obligatorische Umweltprüfung (Art. 3 II Plan-UP-RL) und die konditionale Umweltprüfung¹⁸ (Art. 3 III und IV Plan-UP-RL) unterschieden. Bei allen Plänen und Programmen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Projekt-UVP-RL aufgeführten Projekte gesetzt wird oder bei denen angesichts der voraussichtlichen Auswirkungen auf

¹⁴ Jacoby, UVP-Report 2001, S. 28.

¹⁵ Die Umsetzungsfrist ist auf Druck des Rates von 2 auf 3 Jahre erhöht worden, so dass bis zum 21. Juli 2004 das nationale Recht angepaßt werden muss.

¹⁶ Einschließlich sekundärer, kumulativer, synergetischer, kurz-, mittel- und langfristiger, ständiger und vorübergehender, positiver und negativer Auswirkungen.

¹⁷ Zur Entstehungsgeschichte Entwurf für eine Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Politiken, Plänen und Programmen vom 16.8.1990, Vorlage der Kommission an den Rat, XII/194/90-DE; vgl. dazu Wagner, UVP-Report 1991, S. 98 f.; Entwurf für eine Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Politiken, Plänen und Programmen vom 4.6.1991, Vorlage der Kommission an den Rat, XI/194/90-DE.REV.4, S. 2; Entwurf einer Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung vom 7.4.1995 (überarbeiteter Entwurf vom 19.5.1995); vgl. dazu Wagner, UVP-Report 1995, S. 166 ff; Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002.

¹⁸ Jacoby, UVP-Report 2000, S. 38; Bruns/Kahl, NuL 2000, S. 309 (310).

Gebiete einer Prüfung nach Art. 6 oder 7 FFH-RL für erforderlich erachtet wird, ist eine Plan-UP durchzuführen. Für die rahmensetzende Wirkung der Pläne ist die Steuerungswirkung von Plänen und nicht die strikte rechtliche Verbindlichkeit der Planvorgaben für die Zulassung eines UVP-Projekts entscheidend. Aus der Sicht der Kommission reicht es aus, wenn Pläne nachfolgende Zulassungsentscheidungen „beeinflussen“.¹⁹

Neben die obligatorische Plan-UP tritt die konditionale Plan-UP. Hierunter fallende Pläne und Programme, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der vorgenannten Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Bei anderen, nicht unter die obligatorische Umweltprüfung fallenden Plänen und Programmen mit rahmensetzender Wirkung für die künftige Genehmigung bestimmen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-RL, ob mit voraussichtlich mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist (Art. 3 IV Plan-UP-RL). Dabei kann der Mitgliedstaat entweder eine Einzelfallprüfung anordnen oder bestimmte Arten von Plänen und Programmen für UP-pflichtig erklären oder aber auch beide Modelle kombinieren (Art. 3 V Plan-UP-RL).²⁰

II. Bundesverkehrswegeplan und Bedarfspläne

Der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße unterfallen der UP-RL nur, wenn es sich dabei um Pläne oder Programme handelt, die auf der Grundlage von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, die den Rahmen für UVP-pflichtige Projekte setzen oder bei denen auf Grund ihrer Auswirkungen eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-RL erforderlich ist.

1. Bundesverkehrswegeplan

Die Bundesregierung stellt einen Bundesverkehrswegeplan auf, der als Infrastrukturleitplan ein Programm für die künftigen Verkehrsprojekte enthält. Zu diesen Vorhaben gehören u. a. auch Straßen, Eisenbahnen oder Wasserstraßen. Auch die 17 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit stehen mit diesem Bundesverkehrswegeplan im Zusammenhang. Der Bundesverkehrswegeplan wird durch die Bundesregierung beschlossen und enthält keine förmlichen Bindungen für nachfolgende Planungsentscheidungen. Allerdings wird die Finanzierung von Projekten von einer entsprechenden Aufnahme im Bundesverkehrswegeplan abhängig gemacht. Auch steht der Bundesverkehrswegeplan mit den Bedarfsplänen des Bundes im Zusammenhang, deren Entwürfe durch den Bundesverkehrswegeplan vorbereitet werden. Die in ihm enthaltenen politischen Absichtserklärungen beinhalten allerdings keine förmliche Bindungswirkungen in dem Sinne, dass bereits durch die Aufnahme eines Projektes in diesen Plan

das Vorhaben gerechtfertigt oder gar zugelassen wäre, noch, dass der einzelne Bürger Ansprüche aus dem Bundesverkehrswegeplan ableiten könnte. Er bleibt geronnene Politik und hat keine formal-rechtliche Relevanz.

Eine andere rechtliche Einschätzung ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass der Bundesverkehrswegeplan rein tatsächlich wichtige Vorentscheidungen für die weitere Verkehrsplanung trifft. Denn nach dem Wortlaut von Art. 2 a) Plan-UP-RL ist für die Anwendung der Richtlinie erforderlich, dass die Pläne oder Programme auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Das ist beim Bundesverkehrswegeplan nicht der Fall.²¹ Die rein tatsächliche Zugehörigkeit zu einem gestuften Planungsprozess und die sich ergebenden tatsächlichen Vorbildwirkungen für nachfolgende Planungsstufen führt noch nicht dazu, dass die Plan-UP-RL auf diese Pläne anwendbar wird.²²

2. Bedarfspläne

Unterfällt der Bundesverkehrswegeplan nicht dem Anwendungsbereich der Plan-UP-RL, so stellt sich die Frage, ob die Rechtslage hinsichtlich der Bedarfspläne anders zu beurteilen ist. Denn im Gegensatz zu dem Bundesverkehrswegeplan haben die Bedarfspläne Wirkungen für die einzelne Projektplanung dadurch, dass mit der gesetzlichen Anordnung der Bedarf für das einzelne Projekt festgesetzt worden ist. Der Bedarf kann danach nur noch in Zweifel gezogen werden, wenn erfolgreich geltend gemacht wird, dass das Bedarfsplangesetz verfassungswidrig ist. In diesen Wirkungen der Bedarfspläne für die konkrete Projektplanung könnten sich auch Unterschiede hinsichtlich der Anwendbarkeit der Plan-UP ergeben.

a) Das Konzept der Bedarfspläne

Im Gegensatz zum Bundesverkehrswegeplan werden die Bedarfspläne in den Bereichen Straße und Schiene als förmliches Parlamentsgesetz beschlossen. Um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten und vordringliche Straßenbauvorhaben auch verwirklichen zu können, hat der Bund im Rahmen eines Gesamtplanes den voraussichtlichen Bedarf an Straßen im Fernstraßenbaugesetz verbindlich festgestellt.²³ Die Feststellung des Bedarfs ist gem. § 1 II 2 FStrG für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Damit erhält der Bedarfsplan zugleich für die einzelnen Vorhaben eine gesetzlich begründete Planrechtfertigung. Ist ein Vorhaben gemäß § 1 II 2 FStrAG durch den Gesetzgeber in einen Bedarfsplan aufgenommen worden, können die Voraussetzungen des tatsächlichen Bedarfs nicht mehr in Frage gestellt werden, es sei denn, es liegt eine offensichtlich fehlsame Entscheidung des Gesetzgebers vor. Dann ist die Entscheidung des BVerfG einzuho-

¹⁹ Vgl. Nr. 1.7 der Begründung zum KOM-E-1997 (abgedruckt in BT-Drs. 277/97, S. 3); vgl. auch Platzer, RdU 1998, S. 3 (7).

²⁰ Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002.

²¹ So auch Stürer, NVwZ 2002, 1164.

²² So auch Stürer, NVwZ 2002, 1164.

²³ BVerwG, Urt. v. 12.12.1196 – 4 C 29.94 – DVBl. 1997, 798 – Nesselwang-Füssen; kritisch Blümel in: Stürer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17; vgl. auch Höning in: Stürer (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, S. 162.

len. Die gesetzgeberische Bedarfsentscheidung ist dabei nicht nur für die Planrechtfertigung verbindlich,²⁴ sondern erstreckt sich auch auf den Bedarf als abwägungserheblichen Belang. Durch den Bedarfsplan wird allerdings noch nicht abschließend über das Vorhaben entschieden. Denn die Planfeststellungsbehörde muss weiterhin auch alle gegen das Vorhaben sprechenden Belange abwägen und sich ebenso bei ihren Untersuchungen insbesondere mit der Möglichkeit einer „Null-Variante“ auseinandersetzen.²⁵ Auch die EG-UVP-RL²⁶ hindert den deutschen Gesetzgeber nicht daran, den Bedarf für eine Verkehrsinfrastrukturmaßnahme durch Gesetz festzulegen. Denn das Fernstraßenbaugesetz²⁷ konkretisiert ebenso wie das Bundesschienenwegeausbaugesetz für die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben den Bedarf im Sinne der Planrechtfertigung. Diese Bedarfsfestlegung, bezogen auf die Verbindung zweier Punkte in einem bestimmten räumlichen Korridor, ist der konkreten UVP weit vorgelegt.²⁸ Erst die in einem Planfeststellungsverfahren erfolgende Konkretisierung des Trassenverlaufs beantwortet u.a. im Rahmen der UVP die Frage, ob und wie das Vorhaben im Einzelnen zu verwirklichen ist. Zwar ist die Bedarfsfestlegung durch den Gesetzgeber auch für die planerische Abwägung verbindlich. Doch kann auch ein derartiges Vorhaben bei der Abwägung scheitern, wenn gegenläufige andere öffentliche oder private Belange ein solches Gewicht haben, dass der Bedarf des Verkehrsbedarfs aus Rechtsgründen zurückgedrängt wird.²⁹ Der Bedarfsplan ist in regelmäßigen Abständen (alle fünf Jahre) der tatsächlichen Entwicklung anzupassen (§ 4 FStrAbG)³⁰

Vergleichbar mit dem Ausbau des Bundesfernstraßennetzes besteht für den Bau des Schienennetzes ein Bundesschienenwegebauplan, der als Bundesgesetz beschlossen wurde und für die Planfeststellung verbindlich ist (§ 1

I Bundesschienenwegeausbaugesetz).³¹ Damit hat der Bundesgesetzgeber den Bedarf i. S. der Planrechtfertigung grundsätzlich mit bindender Wirkung auch für die zur Rechtmäßigkeitskontrolle von Planfeststellungen berufenen Gerichte konkretisiert.³² Verfassungsrechtliche Bedenken wegen der Kompetenzverteilung im GG oder im Hinblick auf enteignungsrechtliche Vorwirkungen der Planfeststellung stehen dem vom Grundsatz her nicht entgegen. Die Fachgerichte haben jedoch eine Entscheidung des *BVerfG* über die Verfassungsmäßigkeit des Bedarfsplans einzuholen, wenn ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelung bestehen.³³ Dabei darf der Gesetzgeber auch dem Gesichtspunkt Bedeutung zumessen, dass durch den Ausbau des Schienennetzes eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene unterstützt wird und dies Umweltsichtspunkten dient.³⁴

b) Bedarfspläne werden nicht auf Grund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt

Die Bedarfspläne werden auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans durch den Gesetzgeber aufgestellt. Dies geschieht zudem auf der Grundlage von durch die Verwaltung erarbeiteten Gesetzentwürfen. Damit handelt es sich bei den Gesetzgebungsunterlagen um Pläne und Programme, die die Voraussetzungen des Art. 2 a erster Spiegelstrich erfüllen.

Dem Anwendungsbereich der Plan-UP-RL unterliegen solche Pläne allerdings nur, wenn sie auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Diese Anforderungen sind bei einer strengen Auslegung dieses Merkmals nicht erfüllt. Denn die Bedarfspläne, die als Anlage zu den vom Parlament beschlossenen Ausbaugesetzen erlassen werden, müssen

²⁴ Die von der Rechtsprechung des *BVerwG* zur Planrechtfertigung entwickelten Grundsätze gelten auch für den Ausbau von Verkehrsflughäfen in den neuen Ländern, so *BVerwG*, Urt. v. 8.7.1998 – 11 A 53.97 – DVBl. 1998, 1188 = UPR 1998, 457 – Erfurt.

²⁵ *BVerwG*, Urt. v. 18.6.1997 – 4 C 3.95 – UPR 1998, 25 = NVwZ-RR 1998, 292 = NuR 1998, 251 – Hochspeyer – B 37; Urt. v. 26.3.1998 – 4 A 7.97 – UPR 1998, 382 – Reinbek-Wentorf; Urt. v. 19.5.1998 – 4 A 9.97 – *BVerwGE* 107, 1 = NVwZ 1998, 961 = DVBl. 1998, 900 – Ostseeautobahn A 20; Urt. v. 10.4.1997 – 4 C 5.96 – DVBl. 1997, 1115 = *BVerwGE* 104, 236 = NVwZ 1998, 508 – B 15 neu; Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 26.94 – DVBl. 1996, 914 = *BVerwGE* 100, 388 = NVwZ 1997, 169 = UPR 1996, 337; B. v. 30.12.1996 – 11 VR 21.95 – NVwZ 1998, 284 = UPR 1997, 153; zum BSchWAG siehe *VGH München*, Urt. v. 10.1.1997 – 20 A 96.40052 u. a. – DVBl. 1997, 842.

²⁶ Abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 809.

²⁷ *BVerwG*, Urt. v. 8.6.1995 – 4 C 4.94 – DVBl. 1995, 1012 = *BVerwGE* 98, 339 – B 16; Urt. v. 26.3.1998 – 4 A 7.97 – UPR 1998, 382 = *BauR* 1998, 896 – Reinbek-Wentorf: Die Bindungswirkung erstreckt sich auch auf die im Bedarfsplan vorgesehene Dimensionierung.

²⁸ *BVerwG*, B. v. 26.3.1998 – 11 B 27.97 – (unveröffentlicht).

²⁹ *BVerwG*, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – DVBl. 1996, 677 = *BVerwGE* 100, 238 = NVwZ 1996, 788 – Eifelautobahn A 60.

³⁰ Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Fernstraßenbaugesetzes v. 15.11.1993 (BGBl. I S. 1878).

³¹ *BVerwG*, Urt. v. 21.12.1995 – 11 VR 6.95 – NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 – Erfurt – Leipzig/Halle.

³² Das *BVerwG* hat die Planrechtfertigung auch aus der Zugehörigkeit der Neubaustrecke zu einem transeuropäischen Verkehrsnetz abgeleitet, zu dessen Aufbau die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sich verpflichtet haben (Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7.1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie die Nr. 1 des Anhangs III dazu, ABl EG Nr. L 228/1), so *BVerwG*, B. v. 8.1.1997 – 11 VR 30.95 – NuR 1998, 221 – Staffelstein; zum Hauptsachenverfahren Urt. v. 18.6.1997 – 11 A 70.95 – UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 – Staffelstein. Das kann auch für die Zulässigkeit des Sofortvollzuges von Bedeutung sein.

³³ *BVerfG*, B. v. 19.7.1995 – 2 BvR 2397/94 – NVwZ 1996, 261 = BayVBl. 1996, 107 – Aumühle; *BVerwG*, Urt. v. 8.6.1995 – 4 C 4.94 – *BVerwGE* 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 = UPR 1995, 391 = NuR 1995, 537 – B 16 Bernhardswald; Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – *BVerwGE* 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 19.94 – DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 26.94 – *BVerwGE* 100, 388 = DVBl. 1996, 914 – Autobahnring München-West – Allach; Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 1.95 – DVBl. 1996, 915 – Autobahnring München A 99; Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 29.94 – DVBl. 1997, 798 – Nesselwang-Füssen; für einen umfassenden Rechtsschutz der Planbetroffenen *Blümel* in: *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 17.

³⁴ *BVerwG*, Urt. v. 27.6.1990 – 4 C 26.87 – Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 18; Urt. v. 21.12.1995 – 11 VR 6.95 – NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 – Erfurt – Leipzig/Halle.

nicht auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden und unterfallen daher nicht dem Begriff der „Pläne“ i. S. der Plan-UP-RL. Allein die Tatsache, dass die vorgenannten Pläne einen Rahmen für spätere Verwaltungsentscheidungen setzen, führt noch nicht notwendigerweise dazu, dass es sich um Pläne und Programme i.S. des Art. 2 a Plan-UP-RL handelt und damit die Plan-UP-RL auf diese planerischen Steuerungsinstrumente Anwendung findet. Insoweit stellen sich hier vergleichbare Probleme wie bei der Frage, ob der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne einer Prüfung nach der FFH-RL unterliegen.³⁵

3. Linienbestimmung als Gegenstände der Plan-UP

An die Bedarfsplanung schließt sich die Bestimmung der Linienführung (Linienbestimmung) für den einzelnen Straßenzug gem. § 16 I 1 FStrG an. Der Bundesminister für Verkehr bestimmt im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen³⁶ In der Sache gleicht die Linienbestimmung dem Raumordnungsverfahren; es handelt sich um eine behördeninterne Vorabstimmung, wenn auch unter anderer Federführung, die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Die Linienbestimmung nach § 16 I BFStrG und § 13 I WaStrG sind Pläne und Programme i.S. des Art. 2 a Plan-UP-RL und fallen in den in Art. 3 Plan-UP-RL festgelegten Geltungsbereich. Die vorgenannten Planungsinstrumente müssen auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden und werden von einer Behörde in den Bereichen Raumordnung und Bodennutzung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und setzen den Rahmen für künftige Verwaltungsentscheidungen (Art. 3 II a Plan-UP-RL). Dies ergibt sich aus den jeweiligen gesetzlichen Regelungen. Damit unterliegen diese Planungen dem Regelungsbereich der Plan-UP-RL, weil sie den Plänen und Programmen und nicht der eigentlichen Zulassungsentscheidung zuzurechnen sind, für die die Projekt-UVP-RL anzuwenden ist.

III. Raumordnungspläne und Regionalplanung

Für das Gebiet eines jeden Landes ist ein zusammenfassender und übergeordneter Plan aufzustellen. Die Raumordnungspläne benachbarter Länder sind aufeinander abzustimmen. In den Stadtstaaten Berlin Hamburg und Bremen kann der Flächennutzungsplan diese Aufgabe übernehmen. In den Ländern mit Verflechtungsbereichen mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe sind Regionalpläne aufzustellen. Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan zu entwickeln. Die Raumordnungspläne haben in ihren Zielaussagen Bindungswirkung für die gemeindliche Bauleitplanung (§ 3 Nr. 2 ROG) aber auch für besondere Bundesmaßnahmen (§ 5 ROG) und in der

Reichweite des Darstellungsprivilegs für Private (§ 7 III ROG, § 35 III 3 BauGB). Die in den Raumordnungsplänen enthaltenen Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind bei nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsentscheidungen zu berücksichtigen.

Die Länder nutzen zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung traditionell das Landesplanungsgesetz, Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne. Das Landesentwicklungsprogramm enthält zumeist Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen (vgl. etwa § 12 LPIG NW). Die Landesentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Grundsätze der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes fest. Die Landesentwicklungspläne bestehen zumeist aus textlichen oder zeichnerischen Darstellungen oder einer Verbindung von textlichem und zeichnerischem Teil. Die Landesplanung entwickelt traditionell ein System der zentralörtlichen Gliederung sowie der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen.³⁷ Die städtebauliche Entwicklung soll auf die Siedlungsschwerpunkte in den Gemeinden ausgerichtet werden (vgl. etwa § 6 LEProG NW). Es sind dies solche Standorte, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen. Dabei soll eine angemessene Erreichbarkeit dieser Einrichtungen für die Bevölkerung gewährleistet werden. Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten i. V. mit zentralörtlichen Einrichtungen soll im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung erreicht werden (vgl. etwa § 7 LEProG NW). Auch die funktionsgerechte und umweltverträgliche Einbindung Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie der Verkehrseinrichtungen und -leistungen soll mit diesem Zentren- und Achsensystem harmonieren.

Auch die Landesplanung unterliegt daher der Umweltprüfung, wenn sie auf Grund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzustellen ist und den Rahmen für nachfolgende Zulassungsentscheidungen UVP-pflichtiger Vorhaben setzt oder auch Vorhaben betrifft, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-RL durchzuführen ist. Die in der Form der Landesentwicklungspläne ergehenden Raumordnungspläne gehören zu diesen Plänen und Programmen nach Art. 2 a Plan-UP-RL. Sie sind nach § 8 ROG aufzustellen und unterliegen nach Art. 3 II UP-RL der Umweltprüfung, weil sie rahmensetzende Wirkung für Projekte haben, die der UVP-RL unterliegen. Zudem werden von den Projekten Vorhaben mit FFH-Auswirkungen betroffen sein. In die Umweltprüfung sind aber auch Landesentwicklungsprogramme einzubeziehen, wenn sie auf der Grundlage des jeweiligen Landesplanungsgesetzes aufgestellt werden und rahmensetzende Vorgaben für nachfolgende Projektentscheidungen haben.

³⁵ Stürer, NVwZ, 2002, 1164.

³⁶ § 16 FStrG.

³⁷ Bielenberg/Erbguth/Söfker Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder.

Auch die Regionalpläne und Gebietsentwicklungspläne³⁸ in Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe umfasst, unterliegen der Umweltprüfung. Diese Regionalpläne sind nach § 9 I ROG aufzustellen und setzen nach § 3 Nr. 2, 3, 6 und 7 ROG den Rahmen für nachfolgende Zulassungsentscheidungen. Auch die brandenburgischen Braunkohlen- und Sanierungspläne (§§ 12 BbgRegBKPIG), die nordrhein-westfälischen und sächsischen³⁹ Braunkohlenpläne⁴⁰ (§§ 11, 24 NRWLPiG, § 8 SächsLPiG) sowie die schleswig-holsteinischen Kreisentwicklungspläne (§§ 11 ff. SchlHLPiG) gehören zu den umweltprüfungspflichtigen Plänen, da sie den Regionalplänen nach § 9 ROG gleichzustellen sind. Keiner Umweltprüfung bedürfen demgegenüber die schleswig-holsteinischen Regionalbezirkspläne (§ 3 Abs. 1, § 7a SchlHLPiG), da es bei ihnen an der Planaufstellungspflicht fehlt.

IV. Umweltprüfung auch bei der hochstufigen Verkehrswegeplanung empfehlenswert

Die hochstufige Bundesverkehrswegeplanung wäre nach den bisherigen Ausführungen wegen des fehlenden Erfordernisses auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften von einer Umweltprüfung freigestellt, während die Landesplanung und die Regionalplanung, soweit sie den Verflechtungsbereich mehrerer Oberzentren umfasst, der Umweltprüfung unterläge.

1. Offene Fragen

Allerdings muss bei dem Bundesverkehrswegeplan und bei den Bedarfsplänen die Frage, ob diese einer Umweltprüfung unterliegen, im Hinblick auf ihr Erfordernis auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und im Hinblick auf ihre rahmensetzenden Wirkungen für die Folgeentscheidungen als noch nicht abschließend geklärt bezeichnet werden. Eine Übernahme der Grundstrukturen der Plan-UP-RL in das nationale Recht würde die Umsetzung der Plan-UP-RL damit rechtssicherer machen. Dies gilt vor allem für die Bedarfspläne, die für die konkrete Projektplanung den Bedarf verbindlich feststellen und die in ein rechtlich gestuftes Planungssystem eingebunden sind.

³⁸ Zum Rechtsschutz gegen die Gebietsentwicklungspläne VerfGH Münster, Urt. v. 15.12.1989 – VerfGH 5/88 – NWVBL 1990, 51 – Mühlheim a. d. R.; Urt. v. 18.6.1991 – VerfGH 5/90 – NWVBL 1991, 371; Urt. v. 28.1.1992 – VerfGH 2/91 – NVwZ 1992, 875; Urt. v. 12.2.1992 – VerfGH 6/91 – NWVBL 1992, 242; Urt. v. 9.2.1993 – VerfGH 18/91, 2/91 – NWVBL 1993, 170; Urt. v. 11.7.1995 – VerfGH 21/93 – NWVBL 1995, 373; Urt. v. 30.10.1987 – 19/86 – NWVBL 1988, 11; BVerfG, B. v. 23.6.1987 – 2 BvR 826/83 – DVBl. 1988, 41 zu § 91 BVerfGG; *Hoppe in: FS Redeker 1993, 377.*

³⁹ VerfG Potsdam, Urt. v. 1.6.1995 – VfGBbG 6/95 – DVBl. 1996, 37 = UPR 1995, 354 – Horno.

⁴⁰ VerfGH Münster, Urt. v. 29.4.1997 – VerfGH 9/95 – DVBl. 1997, 824 = NVwZ-RR 1998, 478; Urt. v. 9.6.1997 – VerfGH 20/95 u. a. – DVBl. 1997, 1107 = NVwZ-RR 1998, 473; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 14.12.1990 – 7 C 18.90 – Buchholz 406.27 § 55 BbergG Nr. 3 = RdL 1991, 151 = ZfB 1991, 140 = NVwZ 1991, 992 – Untersuchungsbohrungen Garzweiler II #

Ohnehin stellt die formale Nichtanwendbarkeit der Plan-UP-RL auf die vorgelagerten Planungsentscheidungen durch den Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne diese Planungsebenen nicht völlig frei. Lässt sich bereits auf dieser Planungsstufe absehen, dass ein Verkehrsprojekt nach einer in der Regel summarischen Beurteilung auf den nachfolgenden Stufen etwa eindeutig an den Vorgaben des Habitatschutzes scheitert, darf es nicht in diese Pläne aufgenommen werden.⁴¹ Gewisse verfahrensrechtliche Anforderungen an die Ermittlung und Bewertung von Belangen ergeben sich auch aus dem Abwägungsgebot. Auch der Gesetzgeber selbst ist an das Abwägungsgebot gebunden.⁴² Außerdem mehrten sich in der Rechtsprechung Anzeichen dafür, dass höherstufige Pläne und Programme für den Eigentümer strikte Rechtsbindungen nur erzeugen können, wenn er zuvor Gelegenheit hatte, seine Belange in die Planung einzubringen.⁴³

2. Prozesscharakter der Planung

Wenn die Einbeziehung der Plan-UP in die hochstufige Bundesverkehrswegeplanung danach vor allem nach einer engen Wortinterpretation von Art. 2 a) Plan-UP-RL rechtlich nicht zwingend geboten ist, erscheint eine Integration der Plan-UP auch auf der Ebene des Bundesverkehrswegeplans und der Bedarfspläne gleichwohl empfehlenswert. Die Plan-UP-RL bietet hierzu einen bestimmten Standard, der eine sachgerechte Aufarbeitung von betroffenen Umweltbelangen ermöglicht. Es spricht daher einiges dafür, bereits den Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne einer Plan-UP zu unterziehen. Hierdurch würde dem Stufen- und Prozesscharakter der Planung und dem Umstand Rechnung getragen, dass die einzelnen Planungsstufen aufeinander aufbauen bzw. sich voneinander ableiten. Denn es ergibt sich von der hochstufigen Bundesverkehrswegeplanung über die Bedarfspläne, die Linienbestimmung, die Raumordnung und die Planfeststellung ein geschlossenes System, das gerade einen gestuften Entscheidungsprozess charakterisiert ist. Die UP muss allerdings in diesen gestuften Prozess eingebettet werden.

Für ein solches Vorgehen spricht auch der europarechtliche Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinie unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen.⁴⁴ Dabei verlangt die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden; je nach Inhalt der Richtlinie kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen

⁴¹ Stürer, NVwZ 2002, 1164.

⁴² BVerfG, B. v. 12.5.1992 – 2 BvR 470/90 – BVerfGE 86, 90 = DVBl. 1992, 1141 – Papenburg; B. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 – DVBl. 1997, 42 = NJW 1997, 383 – Südumfahrung Stendal; Stürer DVBl. 1991, 1333.

⁴³ BVerwG, Urt. v. 19.7.2001 – 4 C 4.00 – BVerwGE 115, 17 = DVBl. 2001, 1855.

⁴⁴ EuGH, Urt. v. 8.4.1976, Rs. 48/75, Slg. 1976, S. 497 (Rn. 69/73).

genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass, soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll, die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.⁴⁵

3. Gefahren einer Minimalumsetzung

Ein Konzept der „Minimalumsetzung“ böte demgegenüber gewisse Risiken wegen einer nicht völlig auszuschließenden, vom EuGH festgestellten Europarechtswidrigkeit mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen der Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland und der unmittelbaren Geltung der Plan-UP-RL. Es erscheint auch nicht ausgeschlossen, dass in anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren die nicht ordnungsgemäße Umsetzung des Europarechts gerügt werden könnte mit der Folge, dass sich hier erhebliche Rechtsunsicherheiten ergeben würden. Zwar hat das BVerwG zur Projekt-UVP die Auffassung vertreten, dass Fehler im Verfahren von einem durch Enteignung betroffenen Eigentümer nur dann erfolgreich gerügt werden können, wenn der Verfahrensfehler Einfluss auf die Sachentscheidung hatte.⁴⁶ Ob diese Rechtsprechung aber auch auf die Plan-UP übertragen wird, ist keinesfalls sicher.

4. Stufenverhältnis von Plan-UP und Projekt-UVP

Plan-UP und Projekt-UVP finden in einem gestuften Verfahren statt, das sich von der hochstufigen Bundesverkehrswegeplanung über die Linienbestimmung, die Raumordnung bis zur konkreten Projektzulassung in der Planfeststellung erstreckt. Auch das EG-Recht geht von diesem gestuften Entscheidungsverfahren aus. Pläne und Programme mit rahmenbildender Funktion für künftige Genehmigungsverfahren unterliegen unter den Voraussetzungen der Art. 2 und 3 Plan-UP-RL der UP. Projekte, bei denen unter anderem auf Grund ihrer Art, Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, sind einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen und einer UVP zu unterziehen (Art. 2 I Projekt-UVP-RL). Die Projekte sind in Art. 4 Projekt-UVP-RL definiert und unterscheiden sich in Projekte des Anhangs I, für die zwingend eine UVP durchzuführen ist, und Projekte des Anhangs II, die nach Maßgabe der Regelungen der Mitgliedstaaten einer fakultativen UVP unterliegen. Während sich die Plan-UP-RL auf für Genehmigungen und Projekte rahmensetzende Pläne und Programme bezieht, werden von der Projekt-UVP-RL Projekte betroffen, die einem konkreten Genehmigungsverfahren unterliegen. Die Schnittstelle zwischen beiden Richtlinien ist also der Beginn des Genehmigungsverfahrens, mit dem der Anwendungsbereich der Plan-UP-RL in den der Projekt-UVP-RL übergeht.

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 28.2.1991, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825 (Rn. 6); Urt. v. 30.5.1991, Rs. C-59/89, Slg. 1991, I-2607 (Rn. 18).

⁴⁶ BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Stürer, Der uvp-pflichtige Bebauungsplan, BauR 20001, 1195; ders., JURA 2002, 54; Kläne, SUP in der Bauleitplanung, Diss. 2002.

5. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Plan-UP und Projekt-UVP

Plan-UP-RL und Projekt-UVP-RL bilden dabei keinen Gegensatz, sondern haben Gemeinsamkeiten: Beide Richtlinien sehen einen Umweltbericht vor (Art. 5 Plan-UP-RL, Art. 5 III Projekt-UVP-RL). Die UP geht allerdings hinsichtlich der zu prüfenden Alternativen weiter. Auch ist bei der Plan-UP-RL ein Monitoring vorgesehen. Im Umweltbericht werden die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen, welche die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, welche die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet. Beide Richtlinien sehen eine Behörden- und eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor (Art. 6 Plan-UP-RL, Art. 6 Projekt-UVP-RL). Die Behördenbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei allerdings tendenziell bei der Zulassung von Projekten differenzierter angelegt als bei (hochstufigen) Plänen und Programmen. Hier kann der Mitgliedstaat bestimmen, was unter Öffentlichkeit i.S. des Art. 6 II Plan-UP-RL zu verstehen ist (Art. 6 IV Plan-UP-RL). Die Plan-UP für Pläne und Programme und die Projekt-UVP für die Zulassung von Projekten ergänzen sich daher. Die rechtlichen Anforderungen sind den jeweiligen Stufen von Planung und Zulassung zugeordnet. Die Anforderungen an die Plan-UP bzw. Projekt-UVP sind nach den beiden Richtlinien um so geringer, je mehr lediglich hochstufige Planungen oder Programme betroffen sind. Die Anforderungen sind um so höher, je konkreter der Bereich der Zulassungsentscheidung ansteht. Dabei kann die Projekt-UVP bereits in vorgelagerten Planungsstufen erfolgen (Art. 2 I Projekt-UVP-RL: „vor Erteilung der Genehmigung“).

Insoweit können sich bei der Plan-UP und der Projekt-UVP auch tendenziell etwas andere Schwerpunkte entwickeln: Die Projekt-UVP ist auf die Verwirklichung eines konkreten Projektes gerichtet. Auf der Plan- und Programmebene werden dagegen oft eine Vielzahl von Maßnahmen, Vorhaben oder Planungen in einem größeren Raum und die sich hieraus ergebenden Summenwirkungen wiederum unter noch relativ globalen Vorgaben untersucht und ermittelt.⁴⁷ Auch aus diesen unterschiedlichen Funktionen ergeben sich detaillierte projektbezogene Untersuchungen erst auf der Ebene der Projekt-UVP.

6. Plan- und Programmhierarchie

Gehören Pläne und Programme zu einer Plan- oder Programmhierarchie, so berücksichtigen die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen die Tatsache, dass die Prüfung gem. der Plan-UP-RL auf verschiedenen Stufen dieser Hierarchie durchgeführt wird (Art. 4 III Plan-UP-RL). Dies gilt vor allem auch für den Umweltbericht (Art. 5 II und III Plan-UP-RL). Auch kann die Umweltprüfung der Plan-UP-RL insbesondere mit der UVP nach der Projekt-UVP-RL harmonisiert werden (Art. 11 I Plan-UP-RL). Hier können die Mitgliedstaaten koordinierte oder gemeinsame Verfahren vorsehen. Die Plan-

⁴⁷ Jacoby, in: Hübler (Hrsg.), UVP bei Plänen und Programmen, S. 17 (23).

UP-RL gibt den Mitgliedstaaten daher einen Spielraum, die Umweltprüfung auf die einzelnen Planungsstufen zu verteilen. Das Modell einer gestuften Prüfung auf den einzelnen Planungsebenen ist in der Plan-UP-RL daher angelegt.

Es empfiehlt sich daher, in dieses gestufte und koordinierte System der Plan-UP und Projekt-UVP alle Planungs- und Zulassungsstufen vom Bundesverkehrswegeplan über die Bedarfspläne sowie die Linienbestimmung einzubeziehen und sodann im und die Raumordnungsverfahren und im konkreten Zulassungsverfahren fortzusetzen. Dasselbe gilt für die Landesplanung und die Gebietsentwicklungsplanung. Die in den beiden Richtlinien bestehenden Unterschiede sollten in den nationalen gesetzlichen Regelungen harmonisiert werden (Art. 11 II Plan-UP-RL), sodass die Umweltprüfungen bei Plänen und Programmen einerseits und bei Zulassungsentscheidungen für Projekte andererseits vom Ansatz her gleichen rechtlichen Maßstäben unterliegen. Es liegt allerdings auf der Hand, dass die rechtlichen Anforderungen an die UP bzw. UVP in den einzelnen Stufen der Planung und Zulassung unterschiedlich sind. Je geringer der Konkretisierungsgrad der Planung, um so geringer sind auch die Anforderungen an die UP. Mit steigendem Konkretisierungsgrad wachsen dagegen die Anforderungen an UP bzw. UVP. Dabei können die Ergebnisse der vorhergehenden Planungsstufen in das weitere Verfahren übernommen werden. Doppelprüfungen sind zu vermeiden.

7. Bundesverkehrswegeplan und Bedarfspläne

In welchem Umfang die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Plan-UP-RL danach abgearbeitet werden müssen, richtet sich nach den beabsichtigten Ausweisungen im Bundesverkehrswegeplan und in den Bedarfsplänen. Es ist ein Umweltbericht zu erstellen, der den Anforderungen des Art. 5 Plan-UP-RL genügt und der die in Anhang I der Plan-UP-RL angegebenen Informationen enthält. In der Regel wird eine summarische Umweltprüfung im Sinne einer Grobprüfung ausreichen, deren Detaillierungsgrad noch nicht dem einer Umweltprüfung auf der Ebene der Projektzulassung entspricht. Lässt sich das im Bundesverkehrswegeplan oder in den Bedarfsplänen vorgesehene Projekt auch unter Wahrung der danach ermittelten Umweltbelange durchführen, können weitere Prüfungen nachfolgenden Verfahrensstufen vorbehalten bleiben (Linienbestimmung, Planfeststellung). Auch der Umweltbericht kann sich daher auf einen der Hochstufigkeit der Planung entsprechenden geringeren Detaillierungsgrad beschränken. Eine größere Detailschärfe muss der Umweltbericht erst im Zulassungsverfahren aufweisen.

Bei der Ermittlung der Umweltbelange könnte an die Umweltrisikoprüfung (URE) angeknüpft werden.⁴⁸ Diese erfasst und bewertet Auswirkungen von Verkehrsprojekten auf die Schutzgüter Natur und Landschaft, Wasser und Boden, Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen. Hier kann das Früherkennungssystem zur

Projektauswahl für die URE und die eigentliche Umweltrisikoprüfung einen wichtigen Beitrag leisten. Die Detailschärfe ist dem jeweiligen Aussagewert und Konkretisierungsgrad der Verkehrsprojekte anzupassen.

Im Rahmen des Früherkennungssystems zur Projektauswahl für die ZRE werden Analyse Kriterien entwickelt und nach Grundregeln gewichtet. Aus den Gewichtungsregeln wird eine Grundmatrix zur Festlegung der Priorität für die Durchführung der URE entwickelt. Die Grundbewertung erfolgt vierstufig (von Prioritätsstufe I = sehr hoch, bis Stufe IV = gering). Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Früherkennungssystems wird dann die eigentliche Umweltrisikoprüfung vorgenommen. Diese besteht aus (1) einer Raumanalyse und -bewertung zur Ermittlung des umweltbezogenen Raumwiderstandes, (2) einer Beurteilung der Wirkungen des Vorhabens und (3) einer Ermittlung des Umweltrisikos durch Verknüpfen von Wirkungen und konfliktrelevanten Raumeigenschaften. Dabei werden die verschiedenen verkehrsträger vergleichbar behandelt. Die URE zielt damit auf die Ermittlung und Bewertung von Umweltbelangen ab. Die Plan-UP könnte an diese methodischen Ansätze anknüpfen und diese ggf. ausbauen.

Auch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung kann entsprechend gestuft werden. Dies wird aus den unterschiedlichen Regelungen in Art. 6 Plan-UP-RL und Art. 6 Projekt-UVP-RL deutlich. Auf der hochstufigen Ebene des Bundesverkehrswegeplans und der Bedarfspläne ist eine umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich. Vielmehr kann die Beteiligung hier auf Behörden und eine Öffentlichkeit beschränkt werden, die der hochstufigen Planung angemessen ist. Eine Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit ist auf dieser Planungsstufe nicht erforderlich. Der Mitgliedstaat hat hier entsprechende Bestimmungs- und Konkretisierungsmöglichkeiten, die dem Charakter der hochstufigen Planung gerecht werden.

Es empfiehlt sich aber, die Regelungen für den Umweltbericht im Zulassungsverfahren nach Art. 5 III Projekt-UVP-RL mit den zusätzlichen Angaben des Umweltberichts in Art. 5 I Plan-UP-RL anzureichern. Dies hätte den Vorteil, dass der Umweltbericht vom Ansatz her einheitlichen Prüfungskriterien genügt.

Die Bekanntgabe der Entscheidung nach Art. 9 Plan-UP-RL muss an die beteiligten Behörden und die Öffentlichkeit erfolgen. Dabei sind der angenommene Plan oder das angenommene Programm, eine zusammenfassende Erklärung über die Umwelterwägungen sowie die beschlossenen Überwachungsmaßnahmen zugänglich zu machen. Die zusammenfassende Erklärung setzt eine entsprechende Abwägung voraus. Auch diese ist allerdings auf den einzelnen Ebenen der Planung und Zulassung gestuft. Für den Bereich der Bundesverkehrswegeplanung könnte dies im Zusammenhang mit der Bekanntgabe der jeweiligen Pläne bzw. Gesetze erfolgen. Es empfiehlt sich, auch für die Zulassungsentscheidung nach einheitlichen Grundsätzen zu verfahren und eine zusammenfassende Erklärung auch für die konkrete Zulassungsentscheidung einzuführen.

⁴⁸ Bundesministerium, Bundesverkehrswegeplan 2003, Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertung.

8. Landesplanung und Regionalplanung

Nach vergleichbaren Grundsätzen ist auch bei den Raumordnungsplänen des Landes und der Regionalpläne (Gebietsentwicklungspläne) zu verfahren. Die Anforderungen an die Umweltprüfung muss sich nach dem Grad der Konkretisierung der Planaussagen richten. Die hochstufigen Landesentwicklungsprogramme und Raumordnungspläne für das Landesgebiet unterliegen hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades geringeren Prüfungsanforderungen als die Regionalpläne, deren rahmensetzende Funktion für konkrete Projekte stärker in den Vordergrund tritt. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung kann diesem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad angepasst werden. Auf der Ebene der Landesplanung wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichen, wie sie auch für die Bundesverkehrswegeplanung vorgeschlagen wird. Bei der Regionalplanung könnte sich eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Bürgerbeteiligung empfehlen. Der Projektbezug der Pläne ist auf dieser Ebene bereits größer. Zudem spricht auch das aus der Eigentumsgarantie folgende Gebot, den betroffenen Eigentümern vor einer bindenden Wirkung des Darstellungsprivilegs in § 35 III 3 BauGB Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren⁴⁹, für eine Ausweitung der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Bürgerbeteiligung auf die Ebene der Regionalplanung. Die Beteiligung könnte in den einzelnen Gemeinden durchgeführt werden. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre an die Regionalplanung zu vermitteln.

Der Gesetzgeber wird sich einer Umsetzung der Plan-UP-RL nicht entziehen können. Dinge, an denen man nicht vorbeikommt, sollte man eigentlich mit Begeisterung machen, besagt schon ein altes Sprichwort. Vielleicht kann der deutsche Gesetzgeber diesen Grundsatz auch bei der Umsetzung der Plan-UP-RL beherzigen.

⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 19.7.2001 – 4 C 4.00 – BVerwGE 115, 17 = DVBl. 2001, 1855.