

Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenbauvorhaben

Das Ende der Plangenehmigung?

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Münster/Osnabrück und Oberregierungsrat Willi Probstfeld, Koblenz*)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei Straßenbauvorhaben ist nicht neu. Schon seit Jahren werden größere Straßenbauprojekte des Bundes und der Länder von einer UVP begleitet. Der Kreis der uvp-pflichtigen Projekte ist allerdings durch die UVP-ÄndRL erheblich erweitert worden. Zudem sieht die UVP-ÄndRL für bestimmte Projekte ein Vorprüfungsverfahren vor, bei dem Merkmale und Standorte der Projekte sowie die potenziellen Auswirkungen der Projekte zu berücksichtigen sind. Neue Aufgaben daher, denen die Planfeststellung von Straßen gerecht werden muss. Bei weniger gravierenden Auswirkungen konnte bisher die Plangenehmigung genutzt werden, die in einem vereinfachten Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung die Rechtsgrundlage bildete. Für uvp-pflichtige Verfahren ist diese Möglichkeit vorbei, wenn die UVP-ÄndRL konsequent angewendet wird. Die sich daraus ergebenden Fragen werden in diesem Beitrag dargestellt.

I. Gesetzliche Neuregelungen

Das Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL¹⁾, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, das am 3. 8. 2001 in Kraft getreten ist, hat u. a. verschiedene Verkehrsgesetze einschließlich des Bundesfernstraßengesetz geändert²⁾. Mit dem komplexen Gesetzeswerk wird der Versuch unternommen, die europarechtlichen Vorgaben vollständig in nationales Recht umzusetzen.³⁾ Im Bereich der Straßen betrifft dies nur die Bundesfernstraßen⁴⁾. Für die übrigen Straßen hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz; die einzelnen Bundesländer sind dementsprechend gehalten, selbst tätig zu werden. In den Bundesländern bestand vor dem Hintergrund der Aktivitäten des Bundes bisher eine eher abwartende Haltung.

Die Länder haben allerdings nach der Überleitungsvorschrift in § 25 UVPG unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Jahren, die dem § 3 d UVPG entsprechenden Vorschriften zu erlassen oder bestehende Vorschriften anzupassen. Solange die Länder nicht über eigene gesetzliche Regelungen verfügen, gelten für wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Benutzung oder Ausbau eines Gewässers (Nr. 13) und forstliche Vorhaben (Nr. 17 der Anlage 1 zum UVPG) die bundesrechtlichen Regelungen entsprechend. Ist danach eine Vorprüfung nach Maßgabe des Landesrechts vorgesehen, erfolgt eine Vorprüfung des Einzelfalls. Auf Straßenbauprojekte erstreckt sich die unmittelbare Geltung der Neuregelungen des UVP nicht. Hier verbleibt es vielmehr bei der unmittelbaren Geltung der UVP-RL, bis die Länder eigene Umsetzungsregelungen erlassen.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, wann Straßenneubauten, Straßenerweiterungen oder Straßenänderungen der Pflicht zur Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP) unterliegen.

II. UVP-Pflicht bei Bundesfernstraßen

Unmittelbar anwendbar ist das Artikelgesetz bei Straßenbauvorhaben für Bundesfernstraßen. Bei größeren Neu- und Ausbauvorhaben findet traditionell ein Planfeststellungsverfahren statt. Än-

derungen von geringerer Bedeutung konnten in einem vereinfachten Verfahren durch Plangenehmigung ohne Öffentlichkeitsbeteiligung zugelassen werden.

1. Planfeststellung/Bebauungspläne

Die uvp-pflichtigen Vorhaben sind durch das Artikelgesetz neu bestimmt worden.

a) Frühere Regelung

Bisher war für den Neubau und die Änderung von Bundesfernstraßen, die der Planfeststellung nach § 17 FStrG oder eines Bebauungsplanes nach § 9 BauGB bedürfen, grundsätzlich eine förmliche UVP erforderlich.⁵⁾ Der Bundesgesetzgeber ist mit dieser Regelung seinerzeit über die EG-rechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Richtlinie 85/337 hinausgegangen. Zwingend wäre eine UVP nur gewesen für den Neubau von Autobahnen und Schnellstraßen.⁶⁾ Für Neubauten anderer Bundesfernstraßen wurde eine UVP-Prüfung in das Ermessen der EG-Mitgliedsstaaten gestellt.⁷⁾ Für Änderungen an Bundesfernstraßen (Ausbaumaßnahmen) sah die EG-Richtlinie 85/337 keinerlei UVP-Pflicht vor. Das BVerwG hat allerdings bereits in einer Entscheidung vom 30. 8. 1985⁸⁾ klargestellt, dass von einer UVP alle Projekte nicht ausgenommen werden dürfen, deren Umweltrelevanz auch unter Berücksichtigung der in Art. 2 I der EG-Richtlinie 85/337 ge-

*) Anmerkung der Schriftleitung: Die Verfasser waren u. a. mit der Planfeststellung der Hochmosebrücke (B 50 n) befasst. Stürer lehrt an den Universitäten Münster und Osnabrück das Bau-, Fachplanungs-, Umwelt- und Kommunalrecht. Probstfeld ist in der Planfeststellung des Landesamtes für Straßen und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz tätig.

1) Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. 3. 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABL EG Nr. L 73, S. 5. Der Anwendungsbereich der RL ist erweitert worden. Die einer Regel-UVP zu unterliegenden Projekte des Anhangs I sind von 9 auf 21 erweitert worden. Der Anhang II ist um neue Projektarten ergänzt worden. Der neue Anhang III enthält Kriterien für Schwellexperte und sonstige Kriterien im Einzelfall, vgl. dazu Becker, NVwZ 1997, 1167; Eiders/Krings, DVBl. 2001, 1242; Feldmann, DVBl. 2001, 589; Peters, UVP 1999, 294; Schink, DVBl. 2000, 312; ders., NVwZ 1999, 11; vgl. auch Schinde, JZ 1997, 1042; Schmid-Preuß, DVBl. 1995, 485; ders., Auf dem Wege zum UGB I, in: Rengeling (Hrsg.), 1999, 115; Wahl, ZUR 2006, 360; ders., NVwZ 2000, 502. Zur UVP in der Bauleitplanung und zum Umweltbereich: Bausil/Krautzberger/Lohv., NVwZ 2001, 961; Stürer, Städtebaurecht 2001, Schriftenreihe Planungsrecht, Bd. 5, Osnabrück 2001; ders., Der Bebauungsplan, 2. Aufl., Beck-Baurecht, 2001; ders., Baur 2001, 1195.

2) Artikelgesetz vom 27. 7. 2001 (BGBl. I 1950). Die Vorgaben des Europarechts sollten zunächst durch ein UGB umgesetzt werden, vgl. dazu Unabhängige Sachverständigenkommission, UGB-Entwurf, 1998; BMU, Entwurf für ein Einführungsgesetz zum UGB, G 14 - 41022, Stand: 22. 4. 1999; Hasch, UTR 49 (1999), 159; Klopfer/Durner, DVBl. 1997, 1081; Krings, UTR 45 (1998), 47.

3) Durch das Inkrafttreten der UVP-RL war bereits ein erheblicher Anpassungsbedarf entstanden, vgl. EuGH, E. v. 22. 10. 1998 - Rs. C-301/95 - DVBl. 1999, 232 - EG gegen Deutschland; E. v. 9. 9. 1999 - Rs. C-217/97 - DVBl. 1999, 1494 - Kommission gegen Deutschland betreffend die Umweltinformationsrichtlinie; E. v. 21. 9. 1999 - Rs. C-392/96 - ZUR 2000, 284 - Kommission gegen Irland; vgl. auch das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland - Rs. C-24/99 -.

4) Bundesfernstraßen gliedern sich nach § 1 Abs. 2 FStG (BGBl. I 1994, S. 854) in Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrern.

5) § 3 in Verbindung mit Ziffer 8 der Anlage zu § 3 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. 6. 1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. 2. 1990, BGBl. I. S. 205 - UVPG.

6) Art. 4 Abs. 1 i. V. mit Anhang I Ziffer 7 EG-Richtlinie 85/337 vom 27. 6. 1985; Schnellstraßen sind nach Anlage II, II 3 des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs (AGR) vom 29. 5. 1983, BGBl. I. S. 245 dem Kraftfahrzeugverkehr vorbehalten, nur über Anschlussstellen oder besonders geregelte Kreuzungen erreichbare Straßen, auf denen insbesondere das Halten und das Parken verboten sind.

7) Art. 4 Abs. 2 i. V. mit Anhang II, Ziffer 10 d EG-Richtlinie 85/337 vom 27. 6. 1985.

8) BVerwG, B. v. 30. 8. 1985 - 4 B 185/85 - NVwZ-RR 1996, S. 253.

nannten Merkmale keinen Beurteilungszweifeln unterliegen. Unter Anwendung dieser Merkmale wurden auch Landesstraßen unter bestimmten Voraussetzungen als uvp-pflichtig angesehen.

Mit der UVP-ÄndRL Nr. 97/11 der EG vom 3. 3. 1997 wurden die europäischen Vorgaben für Straßenplanungen, für die der Genehmigungsantrag nach dem 14. 3. 1999 gestellt wurde, erweitert. Zusätzlich ist hiernach der Neubau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder die Verlegung und/oder der Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straßen oder diese verlegten und/oder ausgebauten Straßenabschnitte eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen, uvp-pflichtig.⁹⁾

Außerdem unterliegen der UVP-Pflicht alle übrigen Neubauten von Bundesfernstraßen¹⁰⁾, wenn eine vorgeschaltete Prüfung ergibt, dass das Vorhaben einer UVP unterzogen werden muss (Einzelfalluntersuchung¹¹⁾).

Bei verbleibenden Ausbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen ist nach EG-Recht zunächst eine Prüfung vorzunehmen, ob erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zu befürchten sind (Erheblichkeitsuntersuchung¹²⁾). Wird dies bejaht, schließt sich eine Prüfung an, ob das Vorhaben einer UVP unterzogen werden muss (Einzelfalluntersuchung). Erst wenn diese Prüfung im UVP-Sinne positiv endet, muss eine förmliche UVP erfolgen.

Im Ergebnis ergibt sich bei Bundesfernstraßen durch die UVP-ÄndRL 97/11 vom 3. 3. 1997 kein Umsetzungsdefizit im Hinblick auf Planfeststellungen und Bebauungspläne, weil nach dem deutschen UVP-Gesetz aus dem Jahre 1990 insoweit generell alle Neu- und Ausbaumaßnahmen bei Bundesfernstraßen einer UVP-Pflicht unterliegen¹³⁾. In diesen Fällen geht die nationale Regelung nach wie vor, wenn auch in geringerem Umfang als bisher, über die EG-Regelung hinaus. In der bisherigen Fassung des UVP-Gesetzes spielten Erheblichkeits- und Einzelfalluntersuchungen nach EG-rechtlichen Vorgaben keine Rolle.

b) Neuregelung

Mit der Neufassung des deutschen UVP-Gesetzes werden die Straßenbauvorhaben mit einer Regel-UVP gegenüber dem früheren Recht auf den Neu- und Ausbau von Schnellstraßen i. S. der Begriffsbestimmung des europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. 11. 1975 sowie bestimmte vierspurige Bundesstraßen und Autobahnen eingeschränkt. Für sonstige Neu- und Ausbaumaßnahmen von Bundesstraßen wird ein Vorprüfungsverfahren eingeführt.

(1) UVP-pflichtige Vorhaben (Regel-UVP)

Durch die gesetzliche Neuregelung ist die generelle UVP-Pflicht aller Neu- und Ausbauvorhaben relativiert worden. Heute unterliegen nur noch folgende Vorhaben einer Regel-UVP-Pflicht¹⁴⁾:

– Neubau einer Bundesautobahn oder einer sonstigen Bundesstraße, wenn diese eine Schnellstraße im Sinne der Begriffsbestimmung des europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. 11. 1975 ist (14.3 Anlage 1 UVPG),

– Neubau einer neuen vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße, wenn diese neue Straße eine durchgehende Länge von 5 km oder mehr aufweist (14.5 Anlage 1 UVPG),

– Neubau einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße, durch Verlegung und/oder Ausbau einer bestehenden Bundesstraße, wenn dieser geänderte Bundesstraßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweist (14.5 Anlage 1 UVPG).

(2) UVP nach Vorprüfung im Einzelfall

Bei

- Neubaumaßnahmen von sonstigen Bundesstraßen (14.6 Anlage 1 UVPG),
- sonstigen Änderungen oder Erweiterungen von Bundesstraßen (§§ 3 b und 3 c UVPG)

ist eine förmliche UVP dann erforderlich, wenn eine vorgeschaltete Vorprüfung die Notwendigkeit bejaht¹⁵⁾. Im Ergebnis ist also im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage¹⁶⁾ der weitaus größte Teil aller Neu- oder Ausbauvorhaben bei Bundesfernstraßen nicht mehr von vornherein, sondern nur dann uvp-pflichtig, wenn sich dies nach näherer Prüfung bestätigt. Im Übrigen ist § 3 b Abs. 3 UVPG zu beachten, wonach bisher nicht uvp-pflichtige Vorhaben durch nachträgliche Änderungen oder Erweiterungen in die UVP-Pflicht hineinwachsen können¹⁷⁾.

(3) Vorprüfung

So weit bei Neubaumaßnahmen von sonstigen Bundesstraßen und sonstigen Änderungen oder Erweiterungen von Bundesstraßen eine Vorprüfung einer förmlichen UVP vorgeschaltet ist, sind die materiellen Anforderungen in § 3 c UVPG geregelt. Hiernach ist eine UVP durchzuführen, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde auf Grund überschlägiger Prüfung unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 zum UVPG aufgeführten Kriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären. Bei der Anlage 2 handelt es sich im Anschluss an den Anhang III der UVP-ÄndRL um eine Art Checkliste. Weiteres bleibt den Ländern überlassen.¹⁸⁾ Die Bezeichnung „Vorprüfung“ dürfte insoweit inhaltlich weitgehend identisch mit dem derzeitigen Begriff „Einzelfalluntersuchung“¹⁹⁾ sein.

Der Anwendungsbereich der Regel-UVP ist damit auf größere mindestens 4-streifige Neu- und Ausbauprojekte beschränkt worden. Alle übrigen Neu- und Ausbaumaßnahmen unterliegen einer Vorprüfung im Einzelfall.

2. Plangenehmigung

Durch die Neuregelungen ist der Anwendungsbereich der Plangenehmigung eingeschränkt worden.

a) Frühere Regelung

Nach den bisherigen Regelungen konnte an die Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 17 Abs. 1 a FStRG eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

9) Art. 4 Abs. 1 i. V. mit Anhang I Nr. 7 c der EG-Richtlinie 97/11.

10) Art. 1 Zi. 6 i. V. mit Anhang II Nr. 10 e der EG-Richtlinie 97/11.

11) Zur Einzelfalluntersuchung, vgl. unten III (S. 364).

12) Zur Erheblichkeitsprüfung, vgl. unten III (S. 364).

13) *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung, 2001, Rn. 285. Zu dem Rechtsinstrument der Plangenehmigung vgl. unten 2.

14) § 3 b Abs. 1 S. 1 i. V. mit Anlage 1 Ziffern 14.3 – 14.5. UVPG. Zur UVP-Pflicht in der Bauleitplanung *Stüer*, Der Bebauungsplan, 2001, Rn. 513.

15) Dies ergibt sich aus § 3 b Abs. 1 S. 1 UVPG i. V. mit der Anlage 1 Ziffer 14.6 UVPG. Für sonstige Änderungen und Erweiterungen von Bundesstraßen ist § 3 c UVPG einschlägig. Hiernach besteht die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP, wenn in der Anlage 1 für Vorhaben der Spalte 1 angegebene Größen- und Leistungswerte durch die Änderung oder Erweiterung selbst erreicht oder überschritten werden oder eine Vorprüfung des Einzelfalls im Sinne des § 3 c Abs. 1 S. 1 und 3 UVPG ergibt, dass die Änderung oder Erweiterung oder das bestehende Vorhaben aufgrund der Änderung oder Erweiterung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann.

16) UVPG vom 12. 2. 1990.

17) *Stüer*, Der Bebauungsplan, 2001, Rn. 514.

18) § 3 d UVPG.

19) Zum Begriff „Einzelfalluntersuchung“ vgl. III (S. 364).

– Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und

– mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung und ist eigentlich als Rechtsinstrument für kleinere Straßenbaumaßnahmen gedacht. Dies schließt nicht aus, dass bei vollem oder weitgehendem Einverständnis insbesondere von Grundstücksbetroffenen auch größere Baumaßnahmen auf diesem Wege geplant werden können²⁰⁾. Auf die Erteilung der Plangenehmigung sind die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren nicht anzuwenden. Insbesondere ist kein förmliches Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG²¹⁾ erforderlich. Auch findet keine Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände nach § 29 BNatSchG²²⁾ statt²³⁾. Das UVPG 1990 erwähnt ungeachtet dessen die Plangenehmigung beim Straßenneu- oder -ausbau nicht, weil es zu diesem Zeitpunkt im FStrG noch keine Plangenehmigung gab. § 17 Abs. 1 a FStrG ist erst im Zuge des Planungsvereinfachungsgesetzes im Jahre 1993²⁴⁾ in das FStrG eingeführt worden. Hieraus ist jedoch nicht ohne weiteres zu folgern, dass es bisher bei allen Plangenehmigungen keine UVP-Pflicht gab. Im Einzelfall war vielmehr auch früher zu prüfen, ob es sich um ein Vorhaben handelt, das nach EG-rechtlichen Bestimmungen einer UVP unterlag. Dies ist, wie unter 1.1. angegeben, seit dem Ablauf der Umsetzungsfristen für die UVP-ÄndRL bei größeren Neu- oder Ausbaumaßnahmen generell, im Übrigen nach einer vorgeschalteten Einzelfalluntersuchung bzw. einer Erheblichkeits- und Einzelfalluntersuchung erforderlich²⁵⁾. Wird die Notwendigkeit einer UVP bejaht und soll gleichwohl eine Plangenehmigung erteilt werden, ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach EU-Recht erforderlich²⁶⁾, wobei es allerdings früher an konkreten Festlegungen und Präzisierungen mangelte.

b) Neuregelung

§ 17 Abs. 1 a FStrG ist nunmehr wie folgt gefasst (die Ergänzung ist kursiv gedruckt):

„An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die UVP eine UVP durchzuführen ist,
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und
3. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.“

Nach § 17 Abs. 1 a ist folgender § 17 Abs. 1 b eingefügt:

„Abweichend von Absatz 1 a Satz 1 Nr. 1 kann in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für ein Vorhaben, für das nach dem Gesetz über die UVP eine UVP durchzuführen ist und das vor dem 31. 12. 2006 beantragt wird, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden. Im Falle des Satzes 1 ist die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die UVP einzubeziehen.“

Es ergeben sich folgende Konsequenzen:

(1) Alte Bundesländer

Vorhaben an Bundesfernstraßen, die regelmäßig einer UVP zu unterziehen sind (Regel-UVP vgl. oben S. 362) scheidet für eine Plangenehmigung aus. Das Gleiche gilt für Vorhaben, bei denen nach einer Vorprüfung im Einzelfall die Notwendigkeit einer UVP bejaht wird (vgl. oben S. 362). Für uvp-pflichtige Vorhaben kann also in den alten Ländern kein Baurecht mehr im Wege einer Plangenehmigung herbeigeführt werden. Sofern im Wege einer Vorprüfung die Notwendigkeit einer UVP verneint wird und dementsprechend eine Plangenehmigung erteilt werden kann, muss die Entscheidung nach § 3 a UVPG der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Entscheidung ist nicht selbstständig anfechtbar. Hier ist allerdings nur eine so genannte passive Öffentlichkeitsbeteiligung gemeint, nach der die Öffentlichkeit nicht grundsätzlich, sondern nur auf Antrag über das Umweltinformationsgesetz Kenntnis erhält.²⁷⁾ Diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung führt also regelmäßig nicht zu einem erhöhten Aufwand.

(2) Neue Bundesländer

In den neuen Ländern können Plangenehmigungen auch bei uvp-pflichtigen Vorhaben durchgeführt werden, wenn der Antrag vor dem 31. 12. 2006 gestellt wird. Plangenehmigungen im bisherigen Umfang sind also nach wie vor möglich. Der Plangenehmigungsbehörde bleibt es jedoch nicht mehr wie bisher überlassen, wie sie die Anhörung der Verfahrensbeteiligten durchführt bzw. organisiert. Die Neuregelung erfordert zwar kein Anhörungsverfahren, das den Erfordernissen von § 73 VwVfG entspricht. Die Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grund von § 9 Abs. 3 UVPG ist jedoch nach folgenden Kriterien durchzuführen:

- Das Vorhaben ist öffentlich bekannt zu machen.
- Die Unterlagen müssen während eines angemessenen Zeitraumes eingesehen werden können.
- Es ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben.
- Die Öffentlichkeit ist über die Entscheidung zu unterrichten.

Zur Auslegung dieser Begriffe kann auf § 15 Abs. 2 UVPG zurückgegriffen werden.²⁸⁾ Die Bekanntmachung ist in den Gemeinden vorzunehmen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt; bei dem Zeitraum der Planauslegung erscheint ein Monat angemessen. Die Gelegenheit zur Äußerung für jeden kann sich auf weitere zwei Wochen erstrecken. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit ist nur im Hinblick auf den Entscheidungstenor erforderlich. Es dürfte zweckmäßig sein, die Entscheidung in derselben Weise zur Kenntnis zu geben, in der die Behörde die Öffentlichkeit zuvor über das Vorhaben informiert hat. Außerdem empfiehlt es sich, die Begründung während eines angemessenen Zeitraumes – etwa 2 Wochen – zur allgemeinen Einsicht bereit zu halten.

20) BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 – UPR 2001, 144; Widerspricht ein Betroffener der Inanspruchnahme seines Eigentums, so kann eine Plangenehmigung gleichwohl zulässig sein, d. h. nur eine unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung vorliegen.

21) VwVfG i. d. F. vom 21. 9. 1998, BGBl. I S. 3050.

22) BNatSchG i. d. F. vom 21. 9. 1998, BGBl. I S. 2994.

23) BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2000 – 4 A 18.99 – UPR 2001, 144.

24) Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PlVereinfG) vom 17. 12. 1993 (BGBl. I S. 2123).

25) Zur Plangenehmigung vgl. auch *Hermanns/Hönig*, Plangenehmigung und Verzicht auf Planfeststellung, in *Stürer*, Planung von Großvorhaben, Band 2, Osnabrück 1999, 129.

26) Artikel 6 EU-Richtlinie 85/337 in der Fassung der Richtlinie 97/11.

27) Amtliche Begründung zu § 3 a UVPG.

28) *Storm/Bungel/Nicklas/Bunge*: Handbuch der UVP (HdUVP), 1. Band, Rn. 97

Im Ergebnis stellt sich die Frage, welche Vorteile eine uvp-pflichtige Plangenehmigung gegenüber einer klassischen Planfeststellung noch bietet bzw. welche Unterschiede noch bestehen:

Zeitfaktor: Hier sind keine relevanten Unterschiede zwischen beiden Rechtsinstrumenten mehr ersichtlich; die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plangenehmigungen entspricht insoweit im Wesentlichen dem Anhörungsverfahren bei Planfeststellungen.

Erörterungstermin: Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plangenehmigungen ist kein Erörterungstermin vorgesehen. Er kann aber auch bei Planfeststellungen unterbleiben, wenn es sich nicht um Neubauten, sondern nur um Straßenänderungen handelt.²⁹⁾ Die Einzelheiten der Unterrichtung und Anhörung werden nach Art. 6 Abs. 1 bis 3 UVPRL von den Mitgliedstaaten festgelegt.

Individuelle Kontaktierung von Privatbetroffenen: Insoweit ist die Plangenehmigung eher aufwändiger. Während in einem Planfeststellungsverfahren mit Ausnahme nicht ortsansässiger Betroffener keine Einzelkontaktierungen erforderlich sind,³⁰⁾ wird es im Hinblick auf § 17 Abs. 1 a Ziffer 1 FStrG nach wie vor unabdingbar sein, Rechtsbeeinträchtigte einzeln zu ermitteln und ggf. um Zustimmung zu ersuchen. Denn nur auf diese Weise kann letztlich beurteilt werden, ob größere Rechtsbeeinträchtigungen nicht einvernehmlich gelöst werden können und sich dann das Rechtsinstrument der Plangenehmigung verbietet.

Im Übrigen bleibt es dabei, dass bei Plangenehmigungen keine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände erforderlich ist. § 29 Abs. 1 Ziffer 8 BNatSchG, wonach eine Verbandsbeteiligung nur in Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, bleibt unverändert.

Entscheidung über Einwendungen: Die Äußerungen aus der allgemeinen Öffentlichkeit im Rahmen einer Plangenehmigung erfordern keine Einzelbescheidung, sondern lediglich eine Gesamtwürdigung und -entscheidung. Damit bleibt der rechtliche Aufwand verringert.

Zustellung: Bei der Plangenehmigung sind Einzelzustellungen lediglich im Hinblick auf § 17 Abs. 1 a FStrG erforderlich, im Übrigen wird die Öffentlichkeit nur über die Entscheidung durch öffentliche Bekanntmachung unterrichtet.

Rechtsschutz: Rechtsansprüche werden durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit bei einer Plangenehmigung nicht begründet.³¹⁾ Es gibt also insoweit keine eigenständige Klagebefugnis. Dies gilt allerdings in gleicher Weise bei Planfeststellungen, wenn ein Kläger nicht geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein. Wenn lediglich einfache Belange berührt sind, reicht dies für eine Klagebefugnis nicht aus.

c) Fälle von unwesentlicher Bedeutung

Fälle von unwesentlicher Bedeutung im Sinne von § 17 Abs. 2 FStrG liegen insbesondere vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Im Ergebnis steht die Größe eines Straßenbauvorhabens oder der räumliche Umfang hier nicht im Vordergrund; maßgeblich ist vielmehr uneingeschränktes Einvernehmen.

Nunmehr wird hier zusätzlich vorausgesetzt, dass es sich bei dem Vorhaben nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die UVP eine UVP durchzuführen ist. Bei

- Neubaumaßnahmen von sonstigen Bundesstraßen und
- sonstigen Änderungen oder Erweiterungen von Bundesstraßen

können also auch weiterhin Fälle von unwesentlicher Bedeutung vorliegen und ein Abstimmungsverfahren durchgeführt werden, wenn im Wege einer Vorprüfung eine UVP verneint wird. Bezüglich der dann nach § 3 a UVPG erforderlichen Einbeziehung der Öffentlichkeit gelten die vorstehenden Ausführungen zur Plangenehmigung (S. 363) sinngemäß, d. h. die Öffentlichkeit wird im Einzelfall auf einen entsprechenden Antrag hin informiert.

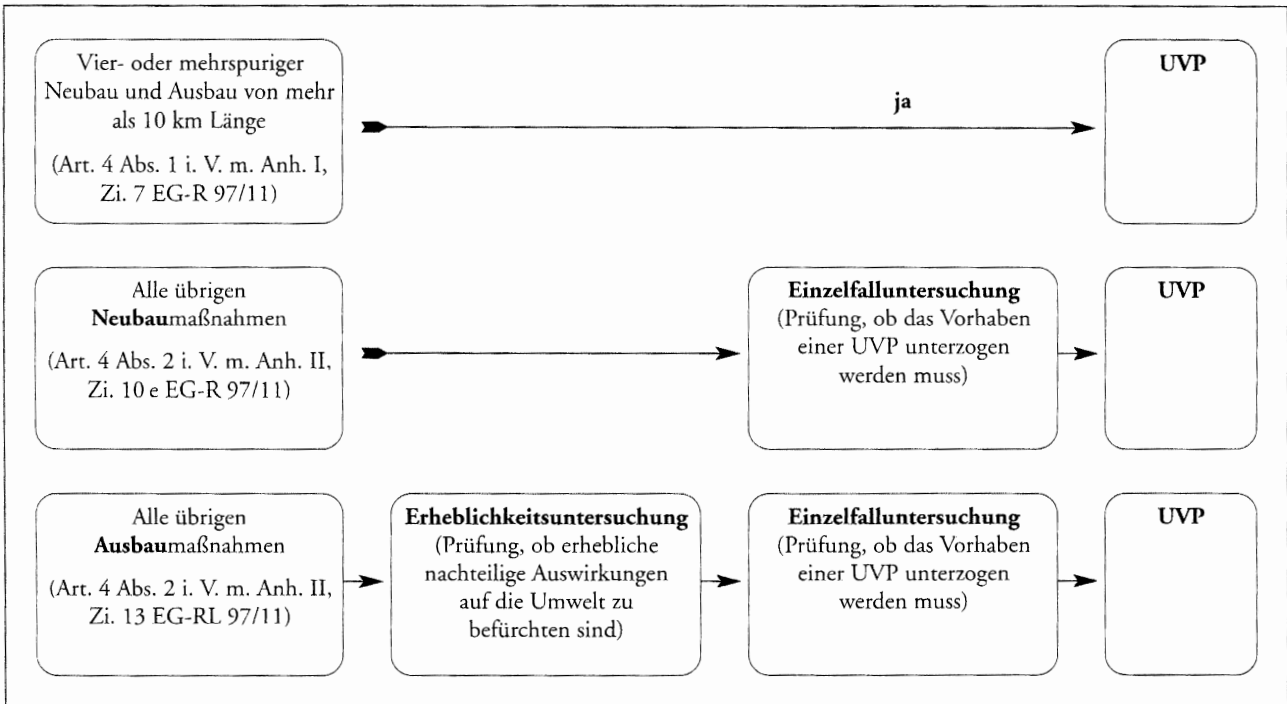
III. UVP-Pflicht bei Landes- und Kreisstraßen

Ebenso wie der Bund sind die einzelnen Bundesländer gehalten, die EG-rechtlichen Vorgaben für Landes- und Kreisstraßen in ihre straßengesetzlichen Bestimmungen einzuarbeiten. Solange dies noch nicht geschehen ist, ist davon auszugehen, dass die EG-Richtlinien 85/337 und 97/11 unmittelbar gelten. Regel-UVP-Pflichten ergeben sich nach Maßgabe der Nr. 7 der Anlage 1 zur UVP-ÄndRL nur bei dem Neubau oder Ausbau vierspuriger Straßen, sodass Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen nicht der Regel-UVP unterliegen. Neubau, Änderung oder Erweiterung derartiger Straßen unterfallen allerdings dem Vorprüfungsverfahren (Nr. 10 d und 13 des Anhangs I UVP-ÄndRL). Die näheren Einzelheiten sind in den Landesstraßengesetzen zu regeln.

29) § 17 Abs. 3 c S. 3 FStrG.

30) § 73 V 3 VwVfG.

31) § 9 Abs. 2 UVPG.



Die Ausgestaltung von Erheblichkeitsuntersuchungen und Einzelfalluntersuchungen ist im Wesentlichen den Ländern überlassen. Bei der Prüfung, ob erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zu befürchten sind (Erheblichkeitsuntersuchung), bilden FFH-Gebiete, Flächen im Sinne von § 20 c BNatSchG, Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler, Kernzonen von Naturparks und Biosphärenreservate, Wasserschutzgebiets-Zonen und ausgewiesene Kulturdenkmäler entscheidungserhebliche Kriterien. Ergibt die Erheblichkeitsuntersuchung, dass nach Maßgabe derartiger Untersuchungsmerkmale keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen für die Umwelt mit der Ausbaumaßnahme einhergehen, ist die Maßnahme nicht uvp-pflichtig; die Prüfung der UVP-Pflicht ist damit abgeschlossen. Stellt sich bei der Erheblichkeitsuntersuchung dagegen heraus, dass mit der Ausbaumaßnahme erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen verbunden sein können, so ist gemäß Anhang II Nr. 10 e der UVP-ÄndRL eine Einzelfalluntersuchung durchzuführen. Hierbei ist zu prüfen, ob das beabsichtigte Straßenbauvorhaben einer förmlichen UVP unterzogen werden muss. Bei dieser Einzelfallprüfung sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-ÄndRL zu berücksichtigen. Diese Einzelfalluntersuchung ist im Ergebnis nichts anderes als die Vorprüfung nach neuem Recht für die Bundesfernstraßen.³²⁾

IV. Zusammenfassung

1. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL in nationales Recht werden Vorgaben aus den EG-Richtlinien 85/337 und 97/11 mit nationalem Recht harmonisiert. Auf Bundesfernstraßen bezogen bedeutet dies eine Beschränkung der generellen UVP-Pflicht auf vierstreifige Großbauvorhaben (Regel-UVP). Im Übrigen ist im Einzelfall im Wege einer Vorprüfung zu entscheiden, ob ein Vorhaben umweltrelevant ist und dementsprechend in die UVP-Pflicht fällt. Für die Vorprüfung müssen die Bundesländer innerhalb des bundesgesetzlichen Rahmens Vorgaben schaffen.

2. Das Rechtsinstrument der Plangenehmigung kann in den alten Bundesländern bei uvp-pflichtigen Vorhaben nicht mehr angewendet werden.

3. Bei Vorhaben mit Vorprüfungspflicht ist eine Plangenehmigung nicht ausgeschlossen, wenn auf Grund einer Vorprüfung die UVP-Pflicht verneint wird. Die Entscheidung hierüber ist nach § 3 a UVPG der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Feststellung ist nicht selbstständig anfechtbar.

4. In den neuen Bundesländern sind auch bei uvp-pflichtigen Vorhaben zukünftig noch Plangenehmigungen möglich, wenn der Antrag vor dem 31. 12. 2006 gestellt wird. Es ist allerdings eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 3 UVPG durchzuführen. Ein Erörterungstermin ist nicht erforderlich.

5. Fälle von unwesentlicher Bedeutung im Sinne von § 17 Abs. 2 FStrG liegen bei uvp-pflichtigen Vorhaben nicht mehr vor. Wird eine UVP-Pflicht im Wege einer Vorprüfung verneint, erhält die Öffentlichkeit auf Antrag Kenntnis.

6. Die Bundesländer sind gehalten, für Landes- und Kreisstraßen EG-konforme Regelungen zu schaffen.

7. Die Neuregelungen bedeuten nicht das „Aus“ für die Plangenehmigung. Ergibt eine Vorprüfung, dass die beabsichtigte Maßnahme keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, kann unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 1 a FStrG auch weiterhin eine Plangenehmigung erteilt werden.

32) Mit der UVP-ÄndRL und deren Umsetzung in nationales Recht ist allerdings das Ende der Fahnenstange umweltrechtlicher Regelungen noch nicht erreicht. Vielmehr ist die Plan-UVP in Brüssel bereits beschlossen; siehe Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 (Abl. Nr. L 197/30); vgl. auch EG-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/3/7/EWG und 96/61/EWG des Rates v. 18. 1. 2001 = BR-Drs. 100/01 vom 8. 2. 2001. Die UVP mit entsprechender Öffentlichkeitsbeteiligung soll danach auf umweltrelevante Pläne erweitert werden.