

Sinnvoller Straßenbau – Welche Rechte haben Bürger?

Häufig gehen beim Bund der Steuerzahler Anfragen besorgter Bürger und Steuerzahler zum Neubau öffentlicher Wege und Straßen ein. Vielfach werden der Nutzen, die Dimension oder das gesamte Projekt bezweifelt. Stets ist aber die Frage zu vernehmen: Was können wir dagegen tun?

Der Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern möchte hierauf eine Antwort geben. Im Folgenden stellen wir die Grundzüge des Planfeststellungsverfahrens dar, erklären die wichtigsten Begriffe und benennen mögliche Rechtsmittel dagegen. Dennoch ersetzen diese Ausführungen keine Rechtsberatung im konkreten Einzelfall, sondern geben eine erste Hilfestellung zur Orientierung in die Hand. Für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben leisten wir keine Gewähr.

Grundsätzliche Verfahren

Denkbar sind drei verschiedene Verfahrensarten zum Bau einer Straße: (1) das Planfeststellungsverfahren, (2) das Plangenehmigungsverfahren und (3) der Bau einer Straße durch einen Bebauungsplan. Das bedeutendste Verfahren ist das Planfeststellungsverfahren.

(1) Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren ist ein förmliches Verwaltungsverfahren, das stattfindet, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. (§ 72 I VwVfG) Für den Bereich des Straßenbaus ist es das bedeutendste Verfahren.

Abgeschlossen wird es durch den Planfeststellungsbeschluss, mit dem der Plan festgestellt wird. Damit wird über die räumliche Lage von Verkehrsanlagen entschieden. Mit dem Planfeststellungsbeschluss wird die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten Belange festgestellt; andere behördliche Entscheidungen sind nicht erforderlich. (§ 75 I 1 VwVfG)

Gemäß § 75 I 2 VwVfG werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Nach § 75 II 1 VwVfG sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderungen der Anlagen oder auf Unterlassung der Benutzung ausgeschlossen, wenn der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden ist.

(2) Plangenehmigung

Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung ausgestattete Plangenehmigung erteilt werden, wenn 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 (§ 17 Ia FStrG, §74 VI VwVfG)

(3) Bau der Straße durch Bebauungsplan

Gemäß §9 BauGB ersetzen Bebauungspläne die Planfeststellung. Die Gemeinde kann ihr Wahlrecht zwischen Bebauungsplan und Planfeststellung nur selbständig ausüben, wenn sie Trägerin der Straßenbaulast ist.

Planerische Entscheidungen vor der Planfeststellung

Raumordnung

Bei der Planfeststellung und ihren Vorstufen sind insbesondere die Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen (§§ 3, 4 ROG 1998), die in landesrechtlich geregelten Verfahren aufgestellt worden sind. Meist geht auch ein Raumordnungsverfahren als übergeordnete Planung voraus. (§ 15 ROG 1998).

Bedarfsplan

Nach dem Fernstraßenausbaugesetz wird der Verkehrsweg aufgrund eines Bedarfsplans ausgebaut. Gemäß § 1 II 2 FStrAusbaUG ist die Feststellung des Bedarfes für die Linienbestimmung nach §16 FStrG und für Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich.

Linienbestimmung

Der Planfeststellung für Bundesfernstraßen geht gemäß §16 I1 FStrG das Verfahren zur Linienbestimmung voraus. In der Linienbestimmung wird der Anfangs- und Endpunkt der Trasse sowie ihr grundsätzlicher Verlauf bestimmt.

Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

Nachdem der Vorhabenträger den Plan bei der Anhörungsbehörde eingereicht hat, wird innerhalb eines Monats die Einholung der Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird veranlasst. (§ 17 IIIa FStrG, diese Regelung gilt nicht für Landstraßen in Ländern, deren Straßengesetze kein beschleunigtes Verfahren enthalten, dies gilt auch für die nachfolgenden Fristen). Für die Stellungnahme setzt sie den Behörden eine Frist, die drei Monate nicht übersteigen darf. (§ 17 IIIb 1 FStrG) Danach eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Planfeststellung nicht berücksichtigt werden, es sei denn, die von der Behörde vorgebrachten öffentlichen Belange sind der Planungsbehörde sowieso bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen. Innerhalb dieses Monats erfolgt auch die Auslegung des Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt (§ 17 IIIa FStrG). Naturschutzverbände sind ebenfalls zu beteiligen (§ 29 I Nr.4 BNatSchG). Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus, wobei sie die Auslegung vorher ortsüblich bekannt machen. (§17 IIIb S.2,3 FStrG) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann innerhalb der Einwendungsfrist von 2 Wochen Einwendungen gegen den Plan erheben (§73 IV 1 VwVfG). Einwendungen gegen den Plan sind nach

Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Über die Einwendungen, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist, wird im Planfeststellungsbeschluss durch die Planfeststellungsbehörde entschieden. Die Anhörungsbehörde hat die Erörterung (§ 73 VI VwVfG) innerhalb von 3 Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen und innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung ihre Stellungnahme gegenüber der Planfeststellungsbehörde abzugeben. (§17 IIIc FStrG) Diese stellt den Plan fest. Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen. Unbeschadet der Heilungsmöglichkeiten und der Unbedenklichkeitsvorschrift des § 46 VwVfG führt eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann.

Die genannten Fristen gelten nur für Bundesstraßen, für Landstraßen können sich je nach Landesstraßengesetz Abweichungen ergeben.

Der Planfeststellungsbeschluss

Anforderungen an den Planfeststellungsbeschluss

Die Planfeststellungsbehörde muss die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitteilen, die zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in der vorliegenden Form geführt haben. Insbesondere hat sie aufzuzeigen, warum sie sich gegen eine anbietende oder gar aufdrängende Planungsvariante entschieden hat. Fehlt die erforderliche Begründung, macht dies den Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig, der Mangel kann aber geheilt werden (§45 II VwVfG)

Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses

Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Vorhabenträger, den Betroffenen und Einwendern mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen (§74 IV VwVfG, §17 VI FStrG), bei Massenverfahren ist eine öffentliche Bekanntmachung möglich. (§74 V VwVfG)

Rechte des Bürgers in den einzelnen Verfahrensstadien

Raumordnungsverfahren, Linienbestimmung

Gegen das Raumordnungsverfahren und die Linienbestimmung kann rechtlich nicht vorgegangen werden.

Bei Festlegung von Plangebieten

Werden Plangebiete festgelegt, hat dies eine Veränderungssperre zur Folge (§§ 9a III S.4 i.V.m. §9 FStrG (§ 46 StrWG MV). Das heißt, dass wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden dürfen. Es hat eine Begrenzung auf 2 bis 4 Jahre zu erfolgen.

Eine Entschädigung für betroffene Gebiete ist nicht vorgesehen. Ausnahme: die 4 Jahre sind überschritten. Rechtsschutz: Normenkontrollverfahren §47 I Nr.2 VwGO (§13 AGVwGO MV).

Planfeststellungsbeschluss

Nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses muss der Nachbar Abwehransprüche bei der Planfeststellungsbehörde geltend machen. Öffentlich-rechtliche Abwehr- und Unterlassungsansprüche unmittelbar gegen den Vorhabenträger bestehen nur bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, etwa wenn der öffentliche Vorhabenträger vor Planfeststellung mit den Bauarbeiten beginnt.

Anfechtungsklage

Gemäß §74 I 2 VwGO ist die Klage binnen eines Monats nach Bekanntgabe bzw. Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses zu erheben. Voraussetzung ist die Betroffenheit in eigenen Rechten, die bloße Verletzung wirtschaftlicher, ideeller oder sonstiger Interessen reicht nicht aus. Klagebefugt sind die Adressaten, deren Grundstücke für das Vorhaben unmittelbar in Anspruch genommen werden.

Verpflichtungsklage bei Begehren von Auflagen

Eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wegen Fehlens von Schutzauflagen kommt nur dann in Betracht, wenn der Mangel nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann.

Nach Bestandskraft

Grundsätzlich einen Monat nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses ist dieser bestandskräftig. Danach kommt nur noch die Auferlegung von Schutzmaßnahmen (§ 75 II 4 VwVfG) sowie eine Geldentschädigung in Frage.

Akteneinsicht

Betroffene haben stets die Möglichkeit, bei der Planfeststellungsbehörde Akteneinsicht nach §§ 29, 72 I HS. 2 VwVfG zu erreichen.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Unterbleibt eine notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung, ist der Planfeststellungsbeschluss nicht von vornherein abwägungsfehlerhaft. Zu prüfen ist, ob der Verfahrensfehler kausal für die Sachentscheidung war. Umweltrechtlich von größerer Bedeutung sind im Zusammenhang mit dem Straßenbau auch die FFH-Richtlinie und das BNatSchG.

Abwägungsgebot

Das Abwägungsgebot verlangt, dass

1. Abwägung überhaupt stattfindet,
2. alle relevanten Belange in die Abwägung eingestellt werden,

3. keine betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt werden, noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung außer Verhältnis steht.

Erheblichkeit von Abwägungsmängeln

Nach § 75 Ia 1 VwVfG (§17 VIc FStrG) sind Mängel bei der Abwägung nur erheblich, wenn sie offensichtlich sind und auf das Abwägungsergebnis Einfluss genommen haben.

Gemäß §17 VIc S.2 hat dies nur dann die Aufhebung zur Folge, wenn der Mangel nicht durch eine Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren zu beheben ist.

Nach § 75 Ia S.2 VwVfG führen erhebliche Mängel bei der Abwägung nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können.

Fehler der Abwägung

Es lassen sich Ermittlungsfehler, Einstellungsfehler, Gewichtungsfehler und Entscheidungsfehler unterscheiden.

Ermittlungsphase: Alle generell abwägungsbeachtlichen gegenwärtigen und zukünftigen, mehr als geringwertigen und schutzwürdigen Belange mit bodenrechtlichem Bezug sind zusammenzustellen, deren Schutzwürdigkeit und Gewichtigkeit erkennbar ist. Dies gilt auch für Planungsalternativen, die als real mögliche Lösungen ernsthaft zu erwägen sind.

Einstellung: Nach Lage der Dinge sind alle konkreten abwägungsbeachtlichen gegenwärtigen und zukünftigen Belange in die Abwägung einzustellen, deren Betroffenheit mehr als geringfügig, eintrittswahrscheinlich und erkennbar ist.

Gewichtung: Jedem Belang ist das ihm nach den rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Gegebenheiten zukommende objektive Gewicht beizumessen.

Ausgleichsgebot und Planungsalternativen

Ernsthaft sich anbietende Alternativen müssen überhaupt in die Abwägung einbezogen werden. Sie müssen ferner mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Alternativen jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange Eingang finden und schließlich darf auf der Ebene des Abwägungsergebnisses die Bevorzugung einer bestimmten Lösung nicht auf einer Bewertung beruhen, die zur objektiven Gewichtigkeit der von den möglichen Alternativen betroffenen Belangen außer Verhältnis steht.

Kriterien sind in diesem Zusammenhang: Schonung des Privateigentums, Vermeidung von Immissionen durch Lärm und Abgase, Störungsfreiheit des Verkehrs, geologisch-technische Schwierigkeiten einer anderen Planung, Einwirkung eines Vorhabens auf die Umgebung, Beziehung zur Raum- und Ortsplanung, sparsamer Flächenverbrauch, Verbesserung der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur einer Region.

Lärmschutz

Zu vermeiden sind schädliche Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgläusche, also erhebliche (Vgl. §3 I BImSchG) Verkehrslärmimmissionen. Erheblich sind diese, wenn die Durchschnittswerte die Immissionsgrenzwerte des §2 I der 16 BImSchV überschreiten, wobei dieser ein abgestuftes Schutzniveau nach Gebietstypen zugrunde gelegt ist.

Wenn erhebliche Verkehrslärmimmissionen vorliegen, dann sind aktive Schallschutzmaßnahmen erforderlich (z.B. Lärmschutzwälle).

Schallschutzmaßnahmen sind aber entbehrlich, wenn die Kosten außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen.

Nach § 41 II BImSchG ist bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV eine Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen zu leisten (insbesondere Aufwendungen für Schallschutzfenster), ferner ist ein Entschädigungsanspruch nach § 74 II 3 VwVfG wegen Wertminderung des so genannten Außenbereichs möglich.

Fazit: Abschließend ist zu empfehlen, sich als möglicherweise Betroffener so frühzeitig in das Planungsgeschehen einzuschalten wie nur möglich, solange die Auswahlentscheidung zwischen verschiedenen Trassen noch nicht getroffen und die Entscheidung nach § 16 FStrG noch nicht gefallen ist und insoweit durch den Vortrag stichhaltiger Gründe Einfluss auf die Trassenentscheidung zu nehmen.

Abkürzungen

AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
(B)FStrG	Bundesfernstraßengesetz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FStrAusbauG	Bundesfernstraßenausbaugesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz des Landes
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz