



## Dr. Anton Hofreiter

Mitglied des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1 • 11011 Berlin • [www.toni-hofreiter.de](http://www.toni-hofreiter.de)

---

Hintergrundinfo vom 12.11.2009

### **WER – WIE – WAS im Straßenbau ? ein kleines Merkblatt für Bürgerinitiativen**

#### **1. Wie entsteht eine Straße?**

Straßen müssen bevor sie gebaut werden, erst behördenintern geplant und in ihrer Dringlichkeit gewertet werden. Für Bundesfernstraßen folgt dabei eine Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium.

Die mittelfristige Planung für Bundesfernstraßen ist geregelt im **Bundesverkehrswegeplan (BVWP)**. Dies ist ein Rahmenplan der deutschen Bundesregierung, jedoch kein Finanzierungsplan für die Erstellung neuer Verkehrswege.

Hier werden die geplanten Straßen eingeordnet in „**vordringlichen Bedarf**“ und „**weiteren Bedarf**“, wobei beim weiteren Bedarf noch unterschieden wird, ob mit oder ohne Planungsrecht. Die Straßen werden danach nach einem Nutzen-Kosten- Verhältnis bewertet, welches die raumordnerische Bedeutung sowie die Umweltrisiko- und FFH-Verträglichkeits-einschätzung beinhaltet. Die Realisierung einzelner Projekte ist abhängig von einer speziell ausgetüftelten Länderquote.

*Aus dem Bundesverkehrswegeplan lassen sich keine unmittelbaren rechtlichen Wirkungen ableiten, allerdings sollte es für eine Straße ohne festgestellten Bedarf auch keine Planfeststellung (s.u.) geben.*

Im Bundesverkehrswegeplan stehen derzeit allein im Vordringlichen Bedarf Straßenbauprojekte mit einem geschätzten Finanzbedarf von 51,5 Mrd. Euro. Jährlich stehen demgegenüber ca. 2,4 Mrd. Euro für den Straßenneubau im Haushalt.

*Das heißt für die meisten geplanten Straßen erledigt sich bereits hier, aufgrund des knappen Geldes – ohne weitere Einflussnahme – der Bau dieser Straße!*

Es gibt seit der letzten Überarbeitung die Kategorisierung von Straßenbauprojekten mit „**besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag**“ („**Öko-Sternchen**“).

Alle neu im Bundesverkehrswegeplan aufgeführten Straßen wurden einer Umweltprüfung durch das Bundesamt für Naturschutz unterzogen. Projekte, für die ein besonders hohes Umweltrisiko ausgemacht wurde, erhielten ein Öko-Sternchen.

**Das Öko-Sternchen stellt einen Vorbehalt dar, der nur durch den Beschluss des Bundestages aufgehoben werden kann.** Dies ist möglich, wenn der Bundestag den jeweiligen Straßenbauplan als Teil des Haushaltsplanes beschließt.

Ansonsten können diese Straßen NICHT gebaut werden.

*Der aktuell gültige BVWP wurde 2003 beschlossen und ist im Prinzip bis 2015 gültig, parallel dazu wird ab dem kommenden Jahr an einer Überarbeitung gearbeitet.*



Nächster Schritt ist ein Bedarfsplan. Die **Fernstraßenausbaugesetze** legen aus der Sicht der Bundesregierung den „Straßen-Bedarf“ gesetzlich fest und enthalten als Anhang den dazugehörigen **Bedarfsplan**. *In dieser Phase bekommen Straßenplanungen also gesetzlichen Charakter (2004 wurden in diesem Zuge fast alle Planungen des Bundesverkehrswegeplans von 2003 in Gesetzesform gegossen)*. Auch hier werden Änderungen vom Bundestag beschlossen, d.h. auch hier gibt es (nur) politische Einflussnahme.

**Staatsstraßen** werden ebenso wie Bundesstraßen in der Verwaltung geplant, in Bayern ist dafür das Innenministerium zuständig. Der Ausbaubedarf für die Staatsstraßen wird von der Bayerischen Staatsregierung im Ausbauplan als Bestandteil des **Gesamtverkehrsplans Bayern (GVP)** festgelegt. Diese Fachpläne für den Straßenbau sind eingebettet in die überfachlichen Rahmenplanungen sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene.

Im **kommunalen Bereich** gibt es vergleichbare Fachpläne für den Straßenbau, für die die Kommunen selbst zuständig sind. Kleinere Straßenplanungen können auch nach Baurecht erfolgen. Wenn Spannungen (z. B. Interessenskonflikte) zu erwarten sind, erstellt die Gemeinde hierfür einen Bebauungsplan, wobei hierbei alle relevanten Träger öffentlicher Belange einbezogen werden.

## 2. Möglichkeiten der Einflussnahmen

### 2.1. Politische Ebene

Beim Bundesverkehrswegeplan bzw. den einzelnen Länderplänen kann **politischer Druck** erzeugt werden, indem einzelne PolitikerInnen für ihre Handlungen „abgestraft“ oder belohnt werden. Das heißt, sie werden gewählt, oder auch nicht. Diese Einflussnahme ist direkt jedoch nur alle vier oder fünf Jahre möglich, mehr Möglichkeiten gegen eine Straße vorzugehen hat man daher während der Planungsphase.

### 2.2. Bürgerbeteiligung bei Raumordnung und Linienbestimmung

Im Raumordnungsverfahren (ROV) werden Projekte, die bedeutsam für den RAUM sind, auf ihre Ziele hin geprüft. Das ROV findet behördenintern statt. Hier wird die Trasse für eine künftige Bundesfernstraße noch nicht eindeutig bestimmt, sondern nur ein Korridor, 300 Meter beidseits einer künftigen Linienführung festgelegt. Beim ROV werden die betroffenen Gemeinden und die gängigen Naturschutzverbände beteiligt und gehört, auch gibt es eine Form der Bürgerbeteiligung, allerdings hat das ROV nur gutachterlichen Charakter ohne Außenwirkung. Die dabei gefällte Entscheidung ist kein Rechtsakt. Es können deshalb dagegen auch keine Rechtsmittel eingelegt werden. Die Einflussmöglichkeiten sind auf dieser Ebene daher sehr beschränkt!

Für die Linienfeststellung werden mögliche genaue Linienführungen der Straßen als Varianten untersucht. Die Vorschlagsvariante der Straßenbaubehörde wird in einer Vorplanung weiter ausgearbeitet. Bürger und Behörden (Bezirksregierung, Kreise, Kommunen, Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Wasserverbände u.a.) erhalten anschließend Gelegenheit zu dem geplanten Projekt eine Stellungnahme abzugeben. Die bestimmte Linienführung ist als Planungsentscheidung verbindlich für alle öffentlichen Planungsträger und für die weitere Entwurfsbearbeitung. Die Entscheidung ist eine rein verwaltungsinterne Regelung ohne Außenwirkung. Die Linienfindung als solche kann daher auch nicht angefochten werden.

### 2.3. Fokus: PLANFESTSTELLUNG

**Die wohl vielfältigsten Möglichkeiten gegen ein Straßenbauprojekt vorzugehen, hat man im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens:**

Während der Planfeststellung besteht nun die Möglichkeit gegen eine Straße gezielt vorzugehen, denn **Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen dürfen grundsätzlich nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt und beschlossen wird. Die Planfeststellung ist die Baugenehmigung für den Straßenbau.**



Seine Besonderheit besteht darin, dass in einem einzigen Akt alle erforderlichen Genehmigungen erteilt werden (Konzentrationswirkung). Gemeinsam mit den Planunterlagen liegt auch, wenn vorhanden, eine Umweltverträglichkeitsstudie aus, gegen welche ebenso vorgegangen werden kann, wie gegen die restlichen Planungsunterlagen. **Die Umweltverträglichkeitsstudie ist KEIN selbstständiges Verfahren!**

In Bayern sind für die Anhörung und Planfeststellung von Bundesfernstraßen die Regierungsbezirke zuständig. Die Antragstellung erfolgt durch die Autobahndirektionen (bei Autobahnen) und die Staatlichen Bauämter (bei Bundesstraßen).

Während des Planfeststellungsverfahrens gibt es drei wichtige Phasen:

- Im ersten Abschnitt, der „**Anhörung**“ werden die Pläne vor Ort ausgelegt, damit jede und jeder diese ansehen kann und ggfs. **Einwendungen** erheben kann. Die rechtzeitig erhobenen Einwendungen werden in einem **Erörterungstermin** diskutiert und besprochen.
- In der zweiten Phase wird der **Planfeststellungsbeschluss** (PFB) gefasst. Dieser muss den Einwendern zugestellt werden, oder, wenn es über 300 Einwendungen gab, reicht es, diesen öffentlich auszulegen und das über die ortsüblichen Medien mitzuteilen. Nach zwei Wochen Auslage, gilt der Planfeststellungsbeschluss als zugestellt und die Klagefrist beginnt!
- **Gegen diesen Beschluss kann – als dritte Phase – innerhalb eines Monats geklagt werden.**

Sind Planfeststellungsbeschlüsse erst einmal durch, dann haben sie bis zu **15 Jahre lang Gültigkeit**, auch wenn sich in der Zwischenzeit die Rahmenbedingungen komplett ändern. Die Pläne dürfen ohne neues Verfahren nur geringfügig verändert werden. Es ist daher so wichtig, hier rechtzeitig zu agieren!

## **Die EINWENDUNG**

Für die Durchführung der Bürgerbeteiligung erhalten die Gemeinden, die von dem Verfahren betroffen sind, die Planunterlagen zur Auslegung. Normalerweise werden diese dann im Rathaus öffentlich ausgelegt, was in der ortsüblichen Art und Weise kommuniziert wird. Diese Unterlagen kann jedeR ansehen und gegen diese Planungen kann jedeR Einwendungen erheben, der sein Interesse durch die Planung berührt sieht:

**WER:** Innerhalb der Einwendungsfrist – meist zwei Wochen nach Auslegung der Pläne (die Auslegungsdauer ist dabei meist ein Monat) – kann **jedeR** Einwendungen gegen diesen Plan machen. Man muss zum Beispiel nicht direkter Anlieger einer Straßentrasse sein.

**WIE:** Einwendungen in einem Planfeststellungsverfahren müssen sachlich begründet sein. Ein „ich bin dagegen“ reicht nicht aus! Wichtig ist, dass die Einwendungen schriftlich eingehen und zwar mit Namen, voller Anschrift des Einwendenden und eigenhändiger Unterschrift. Man kann die Einwendungen aber auch vor Ort in der Verwaltung diktieren.

**WANN:** **Während der Auslegungsfrist (meist ein Monat)**, wo alle zum Planfeststellungsverfahren benötigten Unterlagen in der zuständigen Verwaltung auslegen und in der Regel bis **zwei Wochen nach der Auslegungsfrist**, können die Einwendungen vorgebracht werden. Dabei zählt jedoch nicht der Poststempel, sondern der tatsächliche Eingang.

**WAS:** Im Betreff der Einwendung ist der Plan zu nennen, gegen den sich die Einwendung richtet. Wichtig ist, dass alle allgemeinen Argumente gegen den Plan aufgezählt werden, alles was auch später wichtig werden könnte, muss hier genannt werden. Einwendungen sollten so detailliert wie möglich ausgeführt sein. Es sollte auch möglichst genau aufgefächert werden, welches Schutzgut (z.B. Mensch, Wasser, Boden) durch ein Vorhaben beeinträchtigt wird. Wichtig ist hierbei die persönliche Betroffenheit zu erklären.

**WIEVIEL:** Der Inhalt einer Einwendung ist nicht beschränkt. Kosten entstehen keine!

**WARUM:** Auch wer grundsätzlich zum Verkauf seines Grundstückes z.B. bei einer Umgehungsstraße bereit ist, sollte Einwendungen erheben, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken, denn nur nach einer Einwendung kann man glaubhaft mit einer Klage drohen – und ohne



Einwendung hat man keine Klagemöglichkeit!

*Muster- und Sammel-Einwendung sind möglich, aber nur als zusätzliche Einwendung geeignet.*  
Einwendungen sind grundsätzlich kostenfrei!

*Parallel zu der Bürgerbeteiligung werden auch die Gemeinden und Kreise sowie die anerkannten Naturschutzverbände angehört und können ihre Einwendungen vorbringen.*

### **Erörterungstermin:**

Nachdem die Behörden die Einwendungen durchgearbeitet haben, laden sie zu einem Erörterungstermin, zu dem allerdings nur EinwenderInnen und die jeweiligen Behörden und Institutionen Zugang haben. Je mehr EinwenderInnen hier anwesend sind, desto größer wird natürlich der Druck, Änderungen mit einzubeziehen.

### **Was bedeutet Präklusion? – OHNE EINSPRUCH KEIN ANSPRUCH!**

Präklusion bedeutet, den Ausschluss vom weiteren Verfahren. Man kann vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden aus zwei Gründen:

1. wenn man die Fristen nicht beachtet hat, also zu spät Einwendungen vorgebracht hat.
2. man kann auch inhaltlich ausgeschlossen werden, nämlich wenn man zu einem späteren Zeitpunkt neue Argumente vorbringen möchte, die man vorher nicht eingebracht hat. Das heißt im Umkehrschluss man muss wirklich alles einbringen, was irgendwann ein Argument gegen einen Straßenbau werden könnte.

### **KLAGE**

Innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes (hier: des Planfeststellungsbeschlusses), kann dieser formell angefochten werden. Wer gegen einen Planfeststellungsbeschluss klagen will, muss jedoch vorher Einwendungen erhoben haben.

### **Wann kann man Widerspruch einlegen?**

Ein Vorverfahren (mit der Möglichkeit des Widerspruchs) ist im Planfeststellungsverfahren ausdrücklich ausgeschlossen, d.h. **es kann kein Widerspruch** erhoben werden.

### **Es gibt bei einem Planfeststellungsbeschluss nur die Möglichkeit der KLAGE!**

#### **Hinweise:**

- Oft wird fälschlicherweise auch der Begriff Einspruch, statt Widerspruch gewählt. Ein Einspruch ist zwar im Prinzip das Gleiche, allerdings ist der Begriff im Strafrecht angesiedelt.
- Zur Klarstellung: Bei einem Widerspruch prüft nur die Behörde intern noch einmal die Vorgänge. Da dies ja, wie gesagt, bei einem Planfeststellungsbeschluss schon getan wurde, ist hier ein Widerspruch unzulässig, bei einer Klage wird derselbe Vorgang **gerichtlich** geprüft.
- Bei Klagen in erster Instanz gibt es grundsätzlich keine Anwaltspflicht, es wird aber dringend empfohlen. **Ausnahme: Bei Bundesfernstraßen ist das zuständige Gericht** nicht wie bei Kreis- oder Staatsstraßen das Verwaltungsgericht, sondern **der Verwaltungsgerichtshof – und hier herrscht Anwaltspflicht!**
- Normalerweise haben Widerspruch u. Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Bei einem PFB wird aber regelmäßig im Beschluss die sofortige Vollziehung angeordnet oder sie ergibt sich aus den Spezialgesetzen, z. B. aus § 17e Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz.

**Hiergegen müsste man parallel zur Klage einen Antrag auf Wiederherstellung aufschiebenden Wirkung beim entsprechenden Gericht stellen.**

**ACHTUNG: Bei einer Klage können z.T. hohe Kosten entstehen!!!**



### 3. Sonstiges, das es zu beachten gilt!

WICHTIG für Bürgerinitiativen:

Für alle Belange einer Bürgerini ist es wichtig **einen** Ansprechpartner nennen, am besten eine eigene e-mail adresse und eine eigene domain dafür einrichten!

Ein kurzer Hinweis zur **Organisationsform** von Bürgerinitiativen: Eine Bürgerinitiative ist keine Rechtspersönlichkeit, was bedeutet, dass sie nicht im Verfahren mit einer eigenen rechtlichen Position auftreten kann. Zwar schadet es nicht, wenn Einwendungen auch von einer Bürgerinitiative abgegeben werden, rechtliche Bedeutung haben Einwendungen allerdings nur, wenn sie von den einzelnen Privatpersonen erhoben werden.

Während der Auslegung der Planfeststellungsunterlagen sollte man versuchen, diese auf CD ROM zu erhalten. Folgende Unterlagen sind in jedem Fall wichtig:

- Erläuterungsbericht zur Planung inkl. der Lagepläne und Höhenpläne
- Bauwerksverzeichnis
- Verkehrsuntersuchung
- lärmtechnische Untersuchung
- Untersuchung zur Schadstoffbelastung
- Landschaftspflegerischer Begleitplan und Artenschutzfachbeitrag
- ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung bei betroffenen FFH-Gebieten oder Vogelschutzgebieten
- Bodenuntersuchung (falls vorhanden)
- Hydrogeologisches Gutachten (falls vorhanden)
- Entwässerungsplanung

Für Klageverfahren ist es ratsam, eine Klärgemeinschaft zu bilden und mit dem Bund Naturschutz oder einem anderen Verband zusammen zu arbeiten. Mehrere Kläger deshalb, weil es immer wieder vorkommt, dass einer oder gar zwei Kläger die Klage zurückziehen wollen, weil sie unter Druck gesetzt werden etc. Öffentlichkeitsarbeit ist wichtig. Die Unterstützung der Öffentlichkeit ist nur dann gegeben, wenn sie von den Planungen etwas mitbekommt.

**Juristische Beratung ist in jedem Falle ratsam!**

#### VORSICHT:

Es gibt eine Vereinigung, namens Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung (**GSV**), die nach außen versucht wie eine „engagierte“ Bürgerinitiative aufzutreten, die aber schlicht und einfach ein Lobbyverband für die Straßenbauindustrie ist. Nach eigenen Angaben ist ihr Ziel, sich für die Umsetzung der im aktuellen Bundesverkehrswegeplan aufgeführten Ortsumfahrungen und für „Autobahnlückenschlüsse“ einzusetzen.

Siehe hierzu z.B.

<http://www.fichtelgebirgsautobahn.de/index.php?name=News&file=article&sid=89>

Allgemeine Hinweise zur Arbeit von BIs finden sich in etlichen Leitfäden, z.B.

[http://www.gruener-aufbauost.de/fileadmin/dokumente/2006\\_2009/Leitfaden\\_Buergerbeteiligung\\_Teil\\_2\\_2008.pdf](http://www.gruener-aufbauost.de/fileadmin/dokumente/2006_2009/Leitfaden_Buergerbeteiligung_Teil_2_2008.pdf)

Eine grafische Darstellung der Planungsphasen von Bundesfernstraßen findet sich unter:

<http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/strassen-undbrueckenbau/aufgaben/planungsphasen.pdf>

