



Ermittlung und Bewertung von Belangen sowie die Bedeutung der Abwägung in der Planfeststellung

Seminar der VSVI Hessen
Dr. Dietmar Hönig
PL 11
Friedberg, 27.11.2013

Hessen Mobil
Straßen- und Verkehrsmanagement

HESSEN

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Zielfestlegung

- Planung als Abwägung steht nicht am Anfang, sondern die (politische) Zielfestlegung.
- Welche (politischen) Ziele mit dem Vorhaben verfolgt werden, ist von elementarer Bedeutung für die Abwägung. Warum?
- Von den Zielen des Vorhabens hängt es ab, ob private und öffentliche Belange erforderlichenfalls (in der Abwägung) überwunden werden können.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Bedeutung der Zielfestlegung

Die Ziele und die damit verfolgten öffentlichen Interessen haben große Bedeutung bei der Prüfung fachgesetzlicher Ausnahmen und Befreiungen.

Beispiele aus dem BNatSchG:

§ 34 Abs. 3 u. 4 BNatSchG (europäischer Habitatschutz) – Überwiegen öffentlicher Interessen

§ 45 Abs. 7 BNatSchG (europäischer Artenschutz) – Überwiegen öffentlicher Interessen

(Vor diesem Hintergrund sind nach der RE 2012, schon unter Ziff. 2.6 „Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ darzulegen.)

- **Achtung! Die fachgesetzlichen Prüfungen nehmen oft verschiedene Personenkreise vor. Deshalb sollten die Ziele am Anfang klar festgelegt und kommuniziert werden.**

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Bestimmung der Planungsziele

- Lückenschluss zw. A und B
- Verbesserung der Erschließung der Region und der regionalen Wirtschaftsstruktur
- Abbau von Kapazitätsengpässen, Entlastung des Straßennetzes
- Luftschadstoffentlastung der Bevölkerung in einer Ortdurchfahrt
- Beseitigung eines Unfallschwerpunktes

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Zielkonformität der Planungsziele

§ 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG (§ 3 Abs. 1 HStrG):

„Bundesstraßen des Fernverkehrs (Bundesfernstraßen) sind öffentliche Straßen, die ein **zusammenhängendes Verkehrsnetz** bilden und einem **weiträumigen Verkehr** dienen oder zu dienen bestimmt sind“

§ 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG (§ 9 Abs. 1 S. 2 HStrG):

„Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen **Verkehrsbedürfnis** genügenden Zustand **zu bauen**, zu unterhalten, **zu erweitern** oder sonst zu verbessern;

mit dem Gesetz konforme Ziele sind z.B.:

- Lückenschluss (z.B. Lückenschluss zw. A und B)
- Anschluss an das Verkehrsnetz (z.B. Verbesserung der Erschließung der Region und der regionalen Wirtschaftsstruktur)
- Bau einer dem Verkehrsbedürfnis entsprechenden Straße (z.B. Abbau von Kapazitätsengpässen, Entlastung des Straßennetzes)

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Zielkonformität der Planungsziele

Art 2. Abs. 2 Satz 1 GG, §§ 41 ff., 50 BImSchG und weitere

In diesen Regelungen ist der Schutz der menschlichen Gesundheit verankert

mit dem Gesetz konforme Ziele sind z.B.:

- Reduzierung der Luftschadstoff- und Lärmbelastung der Bevölkerung (z.B. Luftschadstoffentlastung der Bevölkerung in einer Ortsdurchfahrt)

§ 4 FStrG

„Die Träger der Straßenbaulast haben dafür einzustehen, dass ihre Bauten allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen“

mit dem Gesetz konforme Ziele sind z.B.:

- Verbesserung der Verkehrssicherheit (z.B. Beseitigung eines Unfallschwerpunktes)

Regelungen im Landesentwicklungsplan / in den Regionalplänen

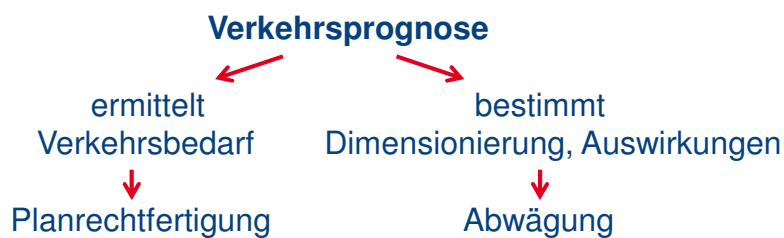
mit den Plänen konforme Ziele können sein z.B.:

- als Ziel verankert, Erschließung von Gewerbestandorten

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Zielerfüllung

Um die Erfüllung der Ziele darzulegen, bedarf es einer Analyse der bestehenden und zu erwartenden Verkehrsverhältnisse im Rahmen der Verkehrsprognose.



Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Zielerfüllung

- **Verkehrsbedarf**
 - Bedarfsplan, Anlage nach § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG - Vorhaben des vordringlichen/weiteren Bedarfs
 - Nachweis durch das Verkehrsprognosegutachten
- **Abbau von Kapazitätsengpässen, Lückenschluss zw. A und B, Entlastung des Autobahnnetzes**
 - Nachweis der Verkehrsbelastung und Entlastung durch die Zahlen im Verkehrsprognosegutachten
- **Entlastung des nachgeordneten Netzes**
 - Darlegung der Entlastung der Ortsdurchfahrten mittels Zahlen aus dem Verkehrsprognosegutachten

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Zielerfüllung

- Verbesserung der Erschließung der Region und der regionalen Wirtschaftsstruktur,
 - Gutachten zur raumstrukturellen Bedeutung, einzelne Kriterien Trassenführung, Erschließung durch Anschlussstellen
- Schutz der menschlichen Gesundheit
 - Darlegung durch Berechnung der Überschreitung der Grenzwerte für NO₂ im Prognosenullfall und Einhaltung der Grenzwerte nach Verlegung im Planfall
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
 - substantiierte Darlegung des Sicherheitsgewinns mittels Auswertung der Unfallzahlen vor Ort, der Verkehrszahlen und der Statistik der Bundesanstalt für das Straßenwesen

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / gesetzlicher Anknüpfungspunkt für die Abwägung

- Planungsnormen wie der § 17 FStrG „zwingen“ den politischen Willen in die Bahnen des Rechts. Sie geben aber nur einen Rahmen vor.

§ 17 Satz 2 FStrG:

*„Bei der Planfeststellung sind die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit **im Rahmen der Abwägung** zu berücksichtigen“*

- Der § 17 FStrG enthält einen Abwägungsauftrag.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Abwägung

Abwägung

Die Abwägung ist ein dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung innewohnender Grundsatz.
Im Rahmen der Abwägung werden zwei oder mehrere Belange zueinander in Verhältnis gesetzt, um eine angemessene Lösung zu finden.



Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Grundlagen / Abwägungsmodell

■ Das Abwägungsmodell:

- „Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet“ (**Abwägungsausfall**).
- „Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss“ (**Abwägungsdefizit**).
- „Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkant“ (**Abwägungsfehleinschätzung**) „oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht“ (**Abwägungsdisproportionalität**).

Ermittlung von Belangen

Bewertung von Belangen

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / Abwägungsausfall

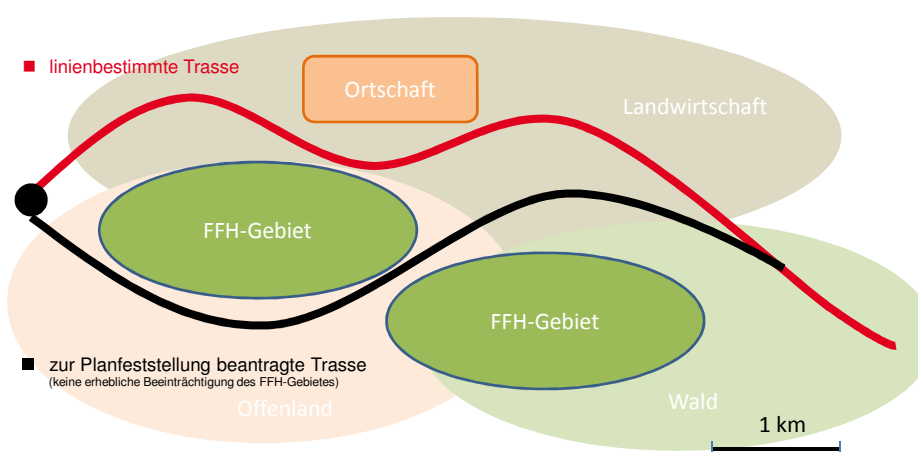
■ Eine Abwägung ist vorzunehmen.

- Ein Abwägungsausfall unterläuft, wenn sich die Planung zu Unrecht gebunden fühlt.
- Beispiel im Rahmen der Alternativenprüfung:
 - Aufgrund konkreter Erkenntnisse kann eine Abweichung von der linienbestimmten Trassenführung geboten sein.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / Abwägungsausfall

■ linienbestimmte Trasse



Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / Abwägungsdefizit

■ **Alle Belange** sind zu berücksichtigen, die „nach Lage der Dinge einzustellen sind“.

- Einen abgeschlossenen Katalog an „einzustellenden“ Belangen gibt es nicht. Neuen Entwicklungen ist Rechnung zu tragen und die daraus resultierenden abwägungserheblichen Belange in die Abwägung einzustellen.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / Abwägungserhebliche Belange

Sachverhalt / örtliche Situation



Prüfung der Relevanz der Belange

mehr als geringfügige, schutzwürdige und erkennbare Belange



Abwägungserhebliche Belange

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / Abwägungserhebliche Belange (§ 17 FStrG)

- öffentliche Belange
 - Lärm
 - Luftschadstoffe
 - Klima
 - Wasser
 - Boden
 - Natur und Landschaft
 - Forstwirtschaft / Wald
 - Landwirtschaft
 - Denkmalschutz
 - Kommunale Belange
 - Raumordnung
- private Belange
 - Eigentum
 - Gesundheit
 - Berufsausübung
- Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / vollständige Ermittlung

- Es gilt der Grundsatz der Konfliktbewältigung. Alle Konflikte mit öffentlichen und privaten abwägungserheblichen Belangen sind zu bewältigen.
- Die vollständige Ermittlung der abwägungserheblichen Belange wird durch die Beteiligung der Behörden, Verbände und Bürger sichergestellt.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung von Belangen / Instrumente der Ermittlung

- Gutachten / gutachterliche Stellungnahmen
 - Sie müssen vollständig und nachvollziehbar sein und von zutreffenden tatsächlichen Voraussetzungen ausgehen. Die Methodik ist darzulegen.
- Prognosen (Vorhersagen)
 - Sind der Planung immanent. Die zugrunde gelegten Erkenntnisse und Methoden sind transparent darzulegen.
- Wahrunterstellung
 - Sie dient der Erleichterung bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, ist aber kein Ersatz für eine sorgfältige Ermittlung.
 - Sie kann nur zugunsten eines Belangs vorgenommen werden. Die Grenzen der Wahrunterstellung sind aber erreicht, wenn der für die Abwägung maßgebende Sachverhalt mit einer Wahrunterstellung nicht erfasst werden kann.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Ermittlung und Bewertung von Belangen / Einordnung

Prüfung der Belange

- Prüfung anhand der fachgesetzlichen Anforderungen
- Alternativenprüfung und Gesamtabwägung
- Hier wird jeder Belang für sich anhand der Fachgesetze (z. B. BNatSchG, WHG, usw.) geprüft.
- Bei der Alternativenprüfung werden die Belange ins Verhältnis zueinander gesetzt.
- Bei der Gesamtabwägung werden alle Belange in ihrer Gesamtheit mit dem Vorhaben abgewogen.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Verhältnis der Abwägung zur fachgesetzlichen Prüfung

- Die gesetzlichen Vorschriften sind einzuhalten. Der Gestaltungsspielraum wird dadurch eingegrenzt.
- Regelungen in Fachgesetzen, die im Vorfeld der Abwägung zu prüfen sind:
 - § 34 BNatSchG: Abs. 2, ist es unzulässig.
Abs. 3 Abweichend.. nur zugelassen werden, soweit ...
 - Regelungen in Fachgesetzen, die Vermeidungs- und Kompensationsregelungen vorsehen (RE 2012 Ziff. 6):
 - § 15 BNatSchG: Abs. 1 ...vermeidbare Beeinträchtigungen... zu unterlassen.
Abs. 2 ...ist verpflichtet,... auszugleichen oder zu ersetzen.
 - § 41 BImSchG Abs. 1 ... keine schädlichen Umwelteinwirkungen.. die ..vermeidbar sind.

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Prüfung der fachspezifischen Anforderungen

- Für jeden Belang sind die spezifischen Anforderungen anhand der Fachgesetze zu prüfen. Dies beruht letztendlich darauf, dass der Planfeststellungsbeschluss alle erforderlichen behördlichen Entscheidungen trifft (§ 75 HVwVfG, Konzentrationswirkung).
- z.B. Belang „Natur und Landschaft“:
 - § 34 BNatSchG – Natura 2000 Gebietsschutz
 - § 44 BNatSchG – besonderer Artenschutz
 - Verbote einer SchutzgebietsVO, § 67 BNatSchG – Flächen- und Gebietsschutz
 - § 30 BNatSchG - gesetzlich geschützte Biotope
 - § 15 BNatSchG – Eingriffsregelung

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Prüfung der fachspezifischen Anforderungen

- **Prüfkriterien definieren**
 - z.B. gesetzliche Voraussetzungen / Rechtsprechung / Fachkonventionen
- **Sachverhalt ermitteln**
 - z.B. Gutachten / Bestandserfassung in Auftrag geben
 - Wichtig! Die Methodik muss erläutert und dargelegt werden, dass die Erfassungs- und Bewertungsmethode dem entsprechenden Standard entspricht.
- **Sachverhalt den Prüfkriterien zuordnen und bewerten**
- **Ergebnis**

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Alternativenprüfung

- **Abwägung zwischen allen relevanten Belangen**
- **alle Alternativen „die sich aufdrängen“ und die zulässiger Weise verfolgten Planungsziele (trotz hinnehmbarer Abstriche) erreichen**
- **gestufte Vorgehensweise / frühzeitiger Ausschluss**
- **von Dritten ins Verfahren eingeführt**
- **Prüfung der Belange nach der objektiv zukommenden Bedeutung**

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Alternativenprüfung

Beschreibung der untersuchten Alternativen (RE 2012, Kap. 3.2)

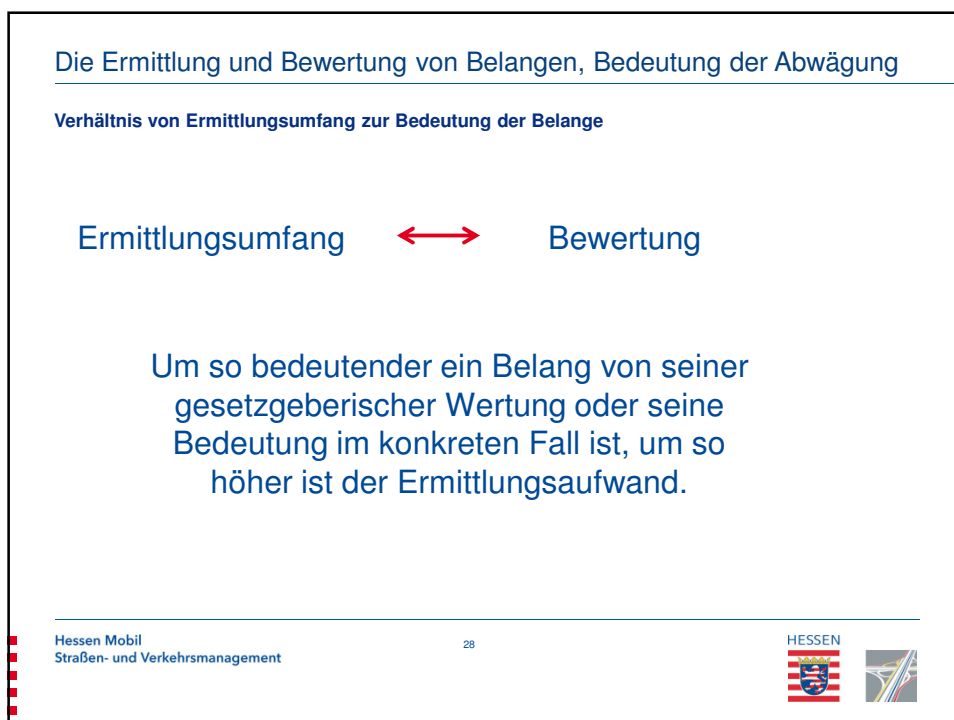
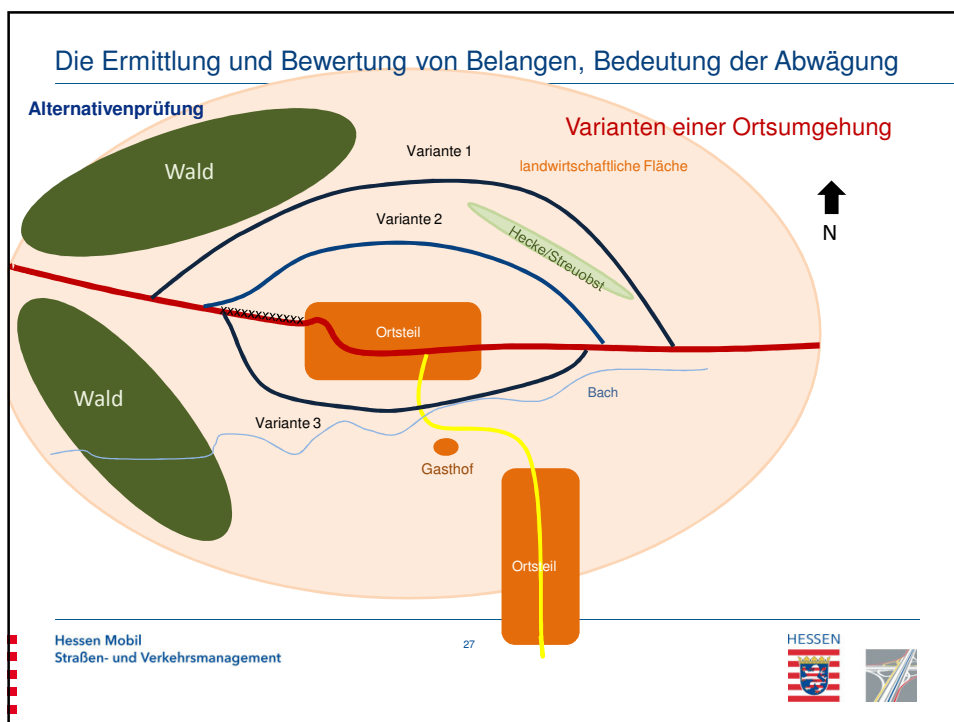
- Verlauf, Beginn, Ende und Länge der Strecke
- Zwangspunkte der Lage und Höhe
- Besonderheiten darstellen
 - besonders schwerwiegende Eingriffe in Eigentumsverhältnisse
 - Überbauung von Altlasten
 - Folgemaßnahmen größeren Umfangs
 - besondere Bauwerke

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Alternativenprüfung

Alternativenvergleich (RE 2012, Kap. 3.3)

- Raumstrukturelle Wirkungen (z. B. Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft)
- Verkehrliche Beurteilung (z. B. Entlastung, Erreichbarkeit)
- Entwurfs- und sicherheitstechnische Beurteilung (z. B. Trassierung)
- Umweltverträglichkeit (Zusammenfassung aus UVS, FFH-VP u. ASB),
Gliederung nach den Schutzgüter des UVPG (§ 2 Abs. 1 UVPG)
- Wirtschaftlichkeit (Kostenschätzung)
- **Bitte verbal-argumentative darstellen und mit Daten hinterlegen!**



Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Bewertung von Belangen

- Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Belange
 - Es darf nicht bestimmten Belangen generell der Vorzug gegeben werden.
- Beachtung gesetzlicher Gewichtungsvorgaben
 - z.B. § 50 BImSchG Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete
 - z.B. Vorgaben im Regional- oder Landesentwicklungsplan
- Gewichtung aufgrund sachlicher Kriterien nach der Bedeutung im Einzelfall
 - z.B. besondere Umstände, wie Kurort

Die Ermittlung und Bewertung von Belangen, Bedeutung der Abwägung

Bewertung von Belangen

- Vermeidung der Beeinträchtigung öffentlicher und privater Belange (Alternativen, Dimensionierung)
- Problembewältigung
 - Ein Konflikt darf nicht offen bleiben, sondern muss zumindest dem Grunde nach gelöst werden.
- Wahrung der Transparenz / Nachvollziehbarkeit der die Entscheidung tragenden Gründe