

### Prüfungsanforderungen an den neuen Landesstraßenbedarfsplan, insbesondere Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2011). *Prüfungsanforderungen an den neuen Landesstraßenbedarfsplan, insbesondere Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/39). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52691-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Prüfungsanforderungen an den neuen Landesstraßenbedarfsplan,  
insbesondere Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)**

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 9. Februar 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag	2
II. Stellungnahme	3
1. Hintergrund	3
2. Einheitliche Prüfungsanforderungen und Bewertungskriterien für alte („indisponible“) und neue Projekte?	4
3. Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung des Bedarfsplans 2010	7
a) Ausnahme von der SUP-Pflicht gemäß § 14d UVPG	8
b) Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 14f UVPG	9
III. Zusammenfassung	12

## **I. Auftrag**

Im Landtag Brandenburg wird derzeit das „Erste Gesetz zur Änderung des Landesstraßenbedarfsplangesetzes“ beraten.<sup>1</sup> Mit dem Änderungsgesetz soll der dem Landesstraßenbedarfsplangesetz (LStrBPIG)<sup>2</sup> als Anlage beigefügte Bedarfsplan fortgeschrieben werden und ein neuer Landesstraßenbedarfsplan (Bedarfsplan 2010) an die Stelle des bisherigen, seit 1995 unverändert geltenden Landesstraßenbedarfsplans (Bedarfsplan 1995) treten. In den Entwurf des Bedarfsplans 2010 wurden 14 Maßnahmen aus dem Bedarfsplan 1995 übernommen, zusätzlich weist der Bedarfsplan 2010 vier neue Projekte aus.<sup>3</sup>

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden, die Frage zu beantworten, ob die im Bedarfsplan 1995 und erneut im Bedarfsplan 2010 ausgewiesenen 14 Vorhaben denselben Prüfungsanforderungen und Bewertungskriterien unterliegen wie die neu in den Bedarfsplan aufgenommenen Projekte. Dabei soll speziell auch auf die 2007 eingeführte Strategischen Umweltprüfung (SUP) eingegangen werden.

---

<sup>1</sup>Entwurf der Landesregierung, eingegangen am 29. Oktober 2010, Drs. 5/2238.

<sup>2</sup>Vom 26. Oktober 1995 (GVBl. I S. 250), geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S. 186).

<sup>3</sup>Korrekturblatt zur Drs. 5/2238 (vom 3. November 2010) und Begründung zum Änderungsgesetz, S. 3 und 7 (Anlage zu A.5).

## II. Stellungnahme

### 1. Hintergrund

Die Planung der brandenburgischen Landesstraßen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG)<sup>4</sup> (ausgenommen sind danach Kreis-, Gemeinde- und sonstige öffentliche Straßen) vollzieht sich in drei Abschnitten: der gesetzlichen Neu- und Ausbauplanung nach § 43 Abs. 1 (= Bedarfsplanung), der Grobplanung in Form der Linienbestimmung gemäß § 35 (= Planung und Linienführung) und der konkreten Planfeststellung oder Plangenehmigung nach den §§ 38 ff. BbgStrG (= Feinplanung). Die erste Stufe der Straßenplanung auf Landesebene bildet der auf der Grundlage des Landesverkehrsplans entwickelte Landestraßenbedarfsplan, der vom Landtag als formelles Gesetz beschlossen wird. Die Aufnahme bestimmter Straßenbaumaßnahmen in den Bedarfsplan stellt die politische Grundentscheidung durch Regierung und Parlament dar, mit der die baulichen Prioritäten festgelegt werden.<sup>5</sup> Innerhalb des Bedarfsplans werden weitere Prioritätsabstufungen vorgenommen. Im Bedarfsplan 1995 wurde zwischen Maßnahmen mit „vordringlichem Bedarf“ und solchen mit „weiterem Bedarf“ unterschieden; die Kategorien im Bedarfsplan 2010 lauten hingegen „BBI-Zubringer (indisponibel)“, „weitere indisponible Projekte“ und „neue Projekte“. Nach § 43 Abs. 1 Satz 2 BbgStrG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 LStrBPIG ist der im Bedarfsplan festgestellte Bedarf für die konkrete Planung von Straßenaus- und -neubaumaßnahmen verbindlich, d. h. Voraussetzung für die Planung einer Straße ist ihre Aufnahme in den Bedarfsplan.<sup>6</sup> Im Übrigen richtet sich die Umsetzung des Bedarfsplans in erster Linie nach den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln (§ 2 LStrBPIG).<sup>7</sup>

Der Bedarfsplan wird gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 BbgStrG für einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren festgestellt. Er ist jeweils nach Ablauf von fünf Jahren durch das für den Straßenbau zuständige Ministerium zu überprüfen und ggf. durch Gesetz anzupassen. Bei der Prüfung sind die durch die Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der

---

<sup>4</sup>In der Fassung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I S. 358), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. April 2010 (GVBl. I Nr. 17).

<sup>5</sup>Jupe, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht in Brandenburg, Kap. 15.00 (Planung/Planfeststellung und Enteignung), Anm. 1.1.

<sup>6</sup>Vgl. für die entsprechende bundesrechtliche Ausgestaltung auch BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2007 – 9 B 14/06 –, juris, Rn. 6 (= NVwZ 2007, 462 ff.); Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 3.

<sup>7</sup>Vgl. zur Konkretisierung des Bedarfsplans durch sog. Ausbauprogramme und zur Einbeziehung des Ausgabenbedarfs in den Haushaltsplan § 43 Abs. 2 und 3 BbgStrG.

Wirtschaft, des Naturschutzes, des Umweltschutzes, des Städtebaus und der Verkehrssicherheit, zu berücksichtigen (§ 4 LStrBPIG).

## **2. Einheitliche Prüfungsanforderungen und Bewertungskriterien für alte („indisponible“) und neue Projekte?**

Zunächst ist die Frage zu beantworten, ob es allgemein zulässig ist, bei der Aufstellung des Bedarfsplans 2010 zwischen Altvorhaben und neuen Projekten in der Weise zu unterscheiden, dass an beide Gruppen von Vorhaben unterschiedliche Prüfungsanforderungen und Bewertungsmaßstäbe angelegt werden oder diese zwar angewandt, aber in unterschiedlicher Weise gewichtet werden.

Die für eine Aufnahme in den neuen Bedarfsplan in Betracht kommenden Projekte sind einheitlich nach den aktuell geltenden Prüfungsanforderungen zu beurteilen. In die Bewertung sind alle Belange einzubeziehen, die nach dem gegenwärtigen Stand durch die Planung berührt werden. Dazu gehören nicht nur die im Landesstraßenbedarfsplangesetz genannten Belange, sondern sämtliche durch die Planung berührten öffentlichen und privaten Belange. Umfasst sind auch Belange des Vertrauensschutzes und der Bau- und Planungskontinuität aufgrund fortgeschrittener Planung, die speziell bei der Beurteilung einzelner Vorhaben aus dem Bedarfsplan 1995 von Bedeutung sein können. Dies ergibt sich aus den folgenden Überlegungen:

Weder das Landesstraßenbedarfsplangesetz noch andere gesetzliche Bestimmungen, wie z. B. das Brandenburgische Straßengesetz, unterscheiden bei der Aufstellung neuer Pläne zwischen bereits in „Vorgängerplänen“ enthaltenen Altbeständen und neu hinzu kommenden Vorhaben. Im Gegenteil muss § 4 LStrBPIG – dem Wesen des auf die Zukunft gerichteten Planungsprozesses entsprechend – so verstanden werden, dass bei der alle fünf Jahre durchzuführenden Überprüfung die aktuellen Daten und Prognosen zu ermitteln und die geltenden rechtlichen Grundlagen heranzuziehen sind, und zwar mit Blick sowohl auf die bereits im Bedarfsplan enthaltenen als auch auf potenziell neue Vorhaben. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme sind die durch die Bedarfsplanung berührten Belange ebenso wie die aktuellen Ziele der Raumordnung und Landesplanung bezogen auf alle von der bisherigen Bedarfsplanung erfassten Projekte zu berücksichtigen und zu bewerten. Nichts anderes gilt für die Aufstellung eines neuen Bedarfsplans.

Einer Differenzierung bei der Bedarfsplanung stünden insbesondere allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen an öffentliche Planungen entgegen. Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) verlangt zum einen, dass Planungen nur dann aufgestellt werden dürfen, wenn ihre Durchführung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendig ist (sog. *Übermaßverbot*). Dies beruht auf der Erwägung, dass mit der Planung vielfach Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte der Bürger verbundenen sind oder diese – wie im Falle des Bedarfsplans – jedenfalls auf die Planung gestützt werden. Zum anderen müssen die Planungen dem *Grundsatz der Erforderlichkeit* genügen. Das mit der Planung beabsichtigte Vorhaben oder die planerische Regelung muss nach Maßgabe der mit ihr verfolgten öffentlichen Aufgabe objektiv notwendig sein.<sup>8</sup> Diesen Anforderungen muss jede neue Planung grundsätzlich genügen. Damit gelten sie nicht nur für neue Vorhaben im Bedarfsplan 2010, sondern auch für die Vorhaben, die aus dem Bedarfsplan 1995 in den Bedarfsplan 2010 übernommen werden sollen. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Umstände seit der damaligen Bedarfsplanung so erheblich verändert haben, dass an einer Durchführung schon aus Gründen des Übermaßverbots oder der fehlenden objektiven Erforderlichkeit nicht mehr festgehalten werden kann.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt zudem das sog. *Abwägungsgebot* im Planungsrecht. Die Abwägung ist ein Wesenselement der Planung. Das Gebot der Abwägung verlangt eine gerechte Abwägung aller von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange, und zwar jeweils unter sich und die beiden Gruppen gegeneinander. Voraussetzung ist,

- dass alle nach Lage der Dinge betroffenen Belange in die Abwägung eingestellt werden,
- dass die Bedeutung der öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt wird und
- dass der Ausgleich zwischen den Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht.<sup>9</sup>

Allen Abwägungen geht zunächst die Ermittlung und Zusammenstellung aller abwägungserheblichen Belange voraus.<sup>10</sup> Diese sind im Falle des Bedarfsplans keineswegs auf die in § 4 LStrBPIG beispielhaft genannten Belange beschränkt. In welchem Grad die ermittelten

---

<sup>8</sup>Leue, in: Kodal, Straßenrecht, 2010, Kapitel 32 Rn. 11 (S. 1023), Kapitel 34 Rn. 10 (S. 1108).

<sup>9</sup>Vgl. z. B. BVerwGE 48, 56 (63 f.); 56, 110 (122); 71, 166 (171); ferner Hoppe, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 77 (Planung) Rn. 24; Leue (Fn. 8), Kapitel 32 Rn. 11.1 (S. 1024); Dürr, in: Kodal, Straßenrecht, 2010, Kapitel 36 Rn. 29.14 (S. 1228).

<sup>10</sup>Dürr (Fn. 9), Kapitel 36 Rn. 29.3 (S. 1229 f.).

Belange zu berücksichtigen sind, hängt von der jeweiligen Planungsebene ab. Bei einer übergeordneten Planung, wie es die Bedarfsplanung ist, geht es nicht um konkrete Grundrechtseingriffe, wohl aber um die Schaffung einer planungsrechtlichen Grundlage, die auch Grundrechtseingriffe nach sich ziehen kann. Dementsprechend ist z. B. die Frage der Flächeninanspruchnahme bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung von Bedeutung. Vielfach kann auf der Planungsebene des Bedarfsplans nicht abschließend über Beeinträchtigungen von Landschafts- oder Naturschutzgebieten entschieden werden. Ist aber der Detaillierungsgrad der Bedarfsplanung so weit konkretisiert, dass sich Beeinträchtigungen feststellen lassen, bietet es sich an, sie bereits auf dieser Ebene in die Abwägung einzubeziehen.<sup>11</sup>

Je nach dem Grad der Konkretisierung der Planung auf den nachfolgenden Planungsstufen kommen als weitere Belange auch der Vertrauensschutz und die Wahrung von Planungs- und Baukontinuität (Plangewährleistung) in Betracht, die gerade bei noch nicht verwirklichten Vorhaben aus dem Bedarfsplan 1995 maßgeblich für eine Aufnahme in den Bedarfsplan 2010 sprechen können.<sup>12</sup> Der Grundsatz der Plangewährleistung ist jedoch kein absoluter Wert. Vielmehr ist zwischen dem schutzwürdigen Interesse der Planbetroffenen auf Fortbestand des Planes einerseits und dem Bedürfnis des Planers nach Änderung der Planziele andererseits abzuwägen. Eine willkürliche Zieländerung wäre zwar unzulässig. Davon abgesehen ist eine Planänderung aber nicht ausgeschlossen, etwa wenn sich ein notwendiger Nachbesserungsbedarf aufgrund eines relevanten demografischen oder ökologischen Wandels ergibt. Die Planänderung steht in solchen Fällen gleichwohl unter einem erhöhten Rechtfertigungs- und Begründungszwang.<sup>13</sup>

Wie die sich gegenüberstehenden Belange konkret zu gewichten sind und ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes bei der vorzunehmenden Abwägung überwiegt, hängt letztlich vom jeweiligen Stand der Planung und dem Grad der Betroffenheit Dritter ab, ebenso wie vom Gewicht entgegenstehender, ebenfalls relevanter Belange und dem Ausmaß ihrer Beeinträchtigung durch das jeweilige Vorhaben.

---

<sup>11</sup>Vgl. zur Bedeutung der verschiedenen Planungsebenen für die Abwägung z. B. die Ausführungen bei Leue (Fn. 8), Kapitel 34 Rn. 9.1 (S. 1107).

<sup>12</sup>Vgl. dazu die Darstellung zur Übernahme indisponibler Vorhaben aus dem früheren Bedarfsplan des Bundes in den aktuellen Bedarfsplan bei Leue (Fn. 8), Kapitel 34 Rn. 2.3 (S. 1100).

<sup>13</sup>Hoppe (Fn. 9), § 77 Rn. 93 f.; vgl. zum Problem der Plangewährleistung auch Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009; § 16 Rn. 26 ff.; Köck, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 37 (Pläne), Rn. 117 ff.

### **3. Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung des Bedarfsplans 2010**

Wie eben gezeigt, ist für die Bedarfsplanung insgesamt, d. h. einschließlich der Altvorhaben, die schon im Bedarfsplan 1995 aufgenommen waren, die aktuelle Sach- und Rechtslage maßgeblich. Daraus folgt, dass auch die jetzt geltenden Regeln über die Strategische Umweltprüfung auf den neuen Bedarfsplan in seiner Gesamtheit anzuwenden sind. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, schließt dies aber nicht aus, dass bei der Durchführung der SUP unter Umständen auf geeignete Informationen und Erkenntnisse aus anderen Umweltprüfungen zurückgegriffen werden kann, soweit solche Prüfungen bei den in der Planung fortgeschrittenen Altvorhaben bereits durchgeführt worden sind.

Im Juni 2007 wurde – in Umsetzung einer Europäischen Richtlinie<sup>14</sup> – die sog. Strategische Umweltprüfung (SUP) in das Brandenburgische Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BbgUVPG)<sup>15</sup> eingefügt.<sup>16</sup> Während die bis dahin schon geltende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei konkreten Vorhaben durchzuführen ist, kommt die SUP bei bestimmten Plänen und Programmen zur Anwendung. Die SUP ist also ein Verfahrensinstrument des Planungsrechts, durch das eine Berücksichtigung positiver und negativer Umweltauswirkungen schon bei der Aufstellung, Änderung und Annahme der im BbgUVPG aufgeführten Pläne und Programme gewährleistet werden soll. Die SUP findet zu Beginn eines zumeist mehrstufigen Planungsprozesses statt, d. h. bereits vor der Entscheidung über die Zulassung konkreter Projekte und der damit verbundenen UVP. Die SUP schließt eine Lücke, die dadurch entstand, dass Vorentscheidungen vielfach bereits auf der Ebene der Planung getroffen werden, während die UVP erst beim konkreten Projekt ansetzt, ohne auf die bereits bestehenden planerischen Vorgaben Einfluss nehmen zu können.

Die SUP-Pflicht besteht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 1. Alternative BbgUVPG für Pläne und Programme, sofern sie in Anlage 2 Nr. 1 BbgUVPG genannt sind. Gemäß Nummer 1.1 der Anlage 2 ist eine obligatorische Strategische Umweltprüfung bei der „Verkehrswegeplanung auf Landesebene einschließlich Bedarfspläne“ durchzuführen. Folglich gilt für den Landesstraßenbedarfsplan 2010 die SUP-Pflicht. Allenfalls könnte sich noch die Frage

---

<sup>14</sup>Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

<sup>15</sup>Vom 10. Juli 2002 (GVBl. I S. 62), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2010 (GVBl. I Nr. 39).

<sup>16</sup>Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme im Land Brandenburg und zur Änderung des Waldgesetzes des Landes Brandenburg vom 21. Juni 2007 (GVBl. I S. 106).



stellen, in welchem Verhältnis sie zu der Pflicht nach § 4 LStrBPIG steht, wonach bei der alle fünf Jahre durchzuführenden Überprüfung des Bedarfsplans u. a. die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen sind. Insoweit kann auf die Vorrangregelung des zeitlich späteren § 4 Abs. 2 Satz 3 BbgUVPG zurückgegriffen werden, der die Anwendung des BbgUVPG auch dann vorschreibt, wenn das den jeweiligen Plan regelnde Landesgesetz (hier also das Landesstraßenbedarfsplangesetz) keine oder keine den Anforderungen des BbgUVPG entsprechende Umweltprüfung vorsieht. § 4 LStrBPIG ist folglich nachrangig; der Bedarfsplan 2010 unterfällt der SUP-Pflicht.

Wegen der Einzelheiten der SUP, ihrer Voraussetzungen und Durchführung sowie der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen verweist § 4 Abs. 2 BbgUVPG auf das Gesetz über die Umweltverträglichkeit (UVPG)<sup>17</sup> des Bundes.

Aus dem zuvor Gesagten folgt als Zwischenergebnis, dass der Bedarfsplan 2010 den gesetzlichen Bestimmungen über die Strategische Umweltprüfung unterliegt. Im Folgenden bleibt aber zu prüfen, ob die Vorschriften des UVPG (Bund) über die Strategische Umweltprüfung Ausnahmen von der SUP-Pflicht oder auch eine Differenzierung zwischen Alt- und Neuvorhaben erlauben.

#### **a) Ausnahme von der SUP-Pflicht gemäß § 14d UVPG**

Nach § 14d UVPG kann die ansonsten obligatorische Strategische Umweltprüfung entfallen, wenn bestimmte Pläne und Programme, zu denen auch Straßenbedarfspläne zählen, nur geringfügig geändert werden oder sie lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen. Liegt eine der beiden Alternativen vor, ist eine SUP nur durchzuführen, wenn eine Vorprüfung ergibt, dass der Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird. Ob eine geringfügige Änderung vorliegt, kann nur einzelfallbezogen geprüft werden. Bezugspunkt der Geringfügigkeit sind die Änderungen der Pläne, nicht die Änderungen bei den Umweltauswirkungen.<sup>18</sup>

Vergleicht man den Bedarfsplan 2010 mit dem bislang geltenden Bedarfsplan 1995, kann nicht von geringfügigen Änderungen gesprochen werden. Zwar weist der Bedarfsplan 2010 zum überwiegenden Teil Vorhaben aus, die auch schon im früheren Plan enthalten

---

<sup>17</sup>In der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163).

<sup>18</sup>Leidinger, in: Hoppe (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar, 3. Aufl. 2008, § 14d Rn. 8.

waren (14 von insgesamt 18 Projekten<sup>19</sup>). Von den insgesamt 64 noch nicht realisierten Vorhaben des Bedarfsplans 1995<sup>20</sup> greift der neue Bedarfsplan jedoch nur 14 wieder auf, die übrigen 50 Projekte sollen demgegenüber entfallen. Hinzu kommt, dass sämtliche Maßnahmen des Bedarfsplans 1995 einer erneuten Prüfung auf der Grundlage neuer Bewertungsmethoden unterzogen worden sind.<sup>21</sup> Der Bedarfsplan 1995 wurde folglich insgesamt überarbeitet und nicht nur – angesichts geringerer zur Verfügung stehender Haushaltsmittel – „eingedampft“.

Hinzu kommt, dass die Strategische Umweltprüfung in erster Linie auf den Gesamtplan und weniger auf die Einzelprojekte im Detail ausgerichtet ist. Gegenstand der SUP sind daher vorrangig übergreifende Umweltauswirkungen.<sup>22</sup> Dazu gehören z. B. Kriterien wie die CO<sup>2</sup>-bedingten Klimaauswirkungen, der Umfang der Bodeninanspruchnahme oder auch die Frage, inwieweit unberührte Räume beeinträchtigt werden.<sup>23</sup> Maßgeblich ist daher nicht, dass im Vergleich zum Bedarfsplan 1995 nur vier neue Projekte in den Bedarfsplan 2010 aufgenommen wurden, sondern die Veränderungen insgesamt. Von einer geringfügigen Änderung lässt sich angesichts dessen nicht sprechen.

Da auch die zweite Alternative des § 14d UVPG (Pläne, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen) bei einer – wie hier – landesweiten Planung nicht in Betracht kommt,<sup>24</sup> greift die Ausnahmegesetzgebung des § 14d UVPG nicht.<sup>25</sup>

## **b) Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 14f UVPG**

Eine Herausnahme der Altvorhaben aus der SUP lässt sich auch nicht durch die Festlegung eines entsprechend eingeschränkten Untersuchungsrahmens erreichen. Allenfalls

---

<sup>19</sup>Vgl. Entwurf des LStrBPIG-ÄndG, Drs. 5/2238, Begründung, S. 5 und Anlage zur Begründung.

<sup>20</sup>Vgl. zu dieser Zahl die Angaben in der Begründung zum Entwurf des LStrBPIG-ÄndG, Drs. 5/2238, S. 3: von insgesamt 82 Vorhaben konnten bis heute nur 18 Maßnahmen realisiert werden (abweichend der Minister für Infrastruktur und Landwirtschaft, PIPr. 5/25, S. 1864, der von nur 14 realisierten Projekten aus dem Bedarfsplan 1995 sprach).

<sup>21</sup>Entwurf des LStrBPIG-ÄndG, Drs. 5/2238, Begründung, S. 4 f.

<sup>22</sup>Sydow, DVBl 2006, 65 (71).

<sup>23</sup>Springe, in: Kodal, Straßenrecht, 2010, Kapitel 33, Rn. 2.3 (S. 1030).

<sup>24</sup>Vgl. Leidinger (Fn. 18), § 14d Rn.10, der eine Anwendung dieser Alternative nur bei Planungen auf kommunaler Ebene in Betracht zieht.

<sup>25</sup>§ 14d UVPG zeigt im Übrigen, dass sich die SUP-Pflicht nicht nur auf die Neuaufstellung eines Plans oder Programms bezieht, sondern grundsätzlich auch auf deren Änderung. Insofern könnte auch nicht geltend gemacht werden, im vorliegenden Fall handele es sich lediglich um eine Änderung eines schon bestehenden Plans, so dass eine Strategische Umweltprüfung schon aus diesem Grund nicht erforderlich sei.

kann auf die Ermittlung bestimmter umweltrelevanter Daten verzichtet werden, wenn bei einzelnen Altvorhaben entsprechende Umweltprüfungen auf einer niedrigeren Planungsebene bereits durchgeführt wurden und verwertbare relevante Erkenntnisse gewonnen worden sind.

Erster Verfahrensschritt bei der SUP ist das sog. „Scoping“ (scope [engl.] = Rahmen, Umfang, Bereich). Die zuständige Behörde legt gemäß § 14f UVPG den Untersuchungsrahmen der SUP fest und bestimmt den Umfang und Detaillierungsgrad des später von ihr zu erstellenden Umweltberichts. Mit der Festlegung des Untersuchungsrahmens wird der inhaltliche Umfang des Umweltberichts vorbestimmt.<sup>26</sup> Der Untersuchungsrahmen orientiert sich an den für den jeweiligen Plan maßgeblichen Rechtsvorschriften unter Einbeziehung der Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter.<sup>27</sup> Auf der einen Seite sollen die von der Planung berührten Umweltaspekte anhand der Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 UVPG ermittelt und eingegrenzt werden, auf der anderen Seite sind diejenigen Planelemente zu ermitteln, die einen Umweltbezug haben könnten. Der Untersuchungsrahmen sollte im Zweifel eher weit gefasst werden. Dies lässt sich nicht zuletzt damit begründen, dass die planerische Gestaltungsfreiheit – im Gegensatz zur projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung – das eigentliche Wesen eines Plans ist und sich die endgültigen Konturen eines Plans im Vorhinein nur schwer vorhersagen lassen.<sup>28</sup> Aus dem Umstand, dass das UVPG bei der Umweltprüfung nicht zwischen positiven und negativen Umweltauswirkungen unterscheidet, wird zudem geschlossen, dass der Untersuchungsrahmen nicht einseitig auf negative Auswirkungen begrenzt werden sollte.<sup>29</sup>

Betrachtet man konkret den Bedarfsplan 2010, so ist angesichts der eben dargestellten Anforderungen an das Scoping nicht ersichtlich, dass der Untersuchungsrahmen auf die neuen Projekte im Bedarfsplan 2010 begrenzt werden dürfte, geht es doch in erster Linie um die Prüfung des Gesamtplans und seiner negativen wie positiven Auswirkungen insgesamt auf die Umwelt. Dennoch mag es im Einzelfall gerechtfertigt sein, die Altvorhaben in

---

<sup>26</sup>Kment, in: Hoppe (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar (Fn. 18), § 14f Rn. 12.

<sup>27</sup>Hierbei handelt es sich um

1. Menschen, Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkungen zwischen den genannten Schutzgütern (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 4 UVPG).

<sup>28</sup>Vgl. dazu Kment (Fn. 26), § 14f Rn. 12 m. w. Nachw.

<sup>29</sup>Kment (Fn. 26), § 14f Rn. 18 m. w. Nachw.

einer anderen Intensität und Tiefe in die Gesamtprüfung einzubeziehen als die neuen Vorhaben. Dies lässt sich mittelbar aus § 14f Abs. 3 UVPG ableiten:

Die genannte Vorschrift erlaubt – kurz gesagt – bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozessen unter bestimmten Bedingungen eine „Abschichtung“ von Umweltprüfungen „nach unten“. Bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens kann bestimmt werden, auf welcher Planungsebene bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass Umweltauswirkungen auf der Stufe geprüft werden, auf der die Prüfung am sachgerechtesten durchgeführt werden kann. Diese Delegationsmöglichkeit dient außerdem der Vermeidung von Mehrfachprüfungen und damit der Verfahrensökonomie.

Der Gedanke der Verfahrensökonomie liegt auch der Überlegung zugrunde, trotz fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung ebenso eine Abschichtung „von unten nach oben“ zuzulassen. Dies betrifft die Fälle, in denen auf einer niedrigeren Planungsebene oder im Projektzulassungsverfahren bereits Umweltprüfungen vorgenommen worden sind. Soweit diese verwertbar sind, können sie nach Auffassung zahlreicher Literaturmeinungen auch für die Planung auf der höheren Ebene herangezogen werden.<sup>30</sup> Die Anwendung dieses Prinzips auf den Landesstraßenbedarfsplan 2010 würde bedeuten, dass bei Altvorhaben, für die bereits im Rahmen der fortgeschrittenen Planung und Planfeststellung geeignete Umweltprüfungen durchgeführt wurden, auf die dabei gewonnenen Informationen zurückgegriffen werden könnte, soweit sie für die Bedarfsplanung relevant sind. Gegen eine solche Bündelung von Planungsprozessen spricht letztlich nichts, solange es sich um für die Zwecke der Bedarfsplanung verwertbare Ergebnisse handelt, die insbesondere hinreichend aktuell sein müssen. Für diesen verfahrensökonomischen Ansatz spricht auch, dass nach § 14f Abs. 2 Satz 2 UVPG in den Umweltbericht nur Angaben aufzunehmen sind, die mit *zumutbarem Aufwand* ermittelt werden können. Hier wird ebenfalls das Ziel des Gesetzgebers deutlich, einen unverhältnismäßigen Aufwand bei der SUP zu vermeiden. Auch die Regelung des § 14g Abs. 4 UVPG dient letztlich dazu, eine möglichst effektive Abwicklung der SUP zu erreichen; sie erlaubt die Nutzung von Angaben im Umweltbericht, wenn die zuständige Behörde diese in anderen Verfahren in ihrem eigenen Verantwortungsbereich bereits erhoben hat und die Angaben geeignet und hinreichend aktuell sind. Eine entsprechende Anwendung auf Verfahren anderer Behörden auf der niedrigeren Planungsstufe erscheint daher sachgerecht.

---

<sup>30</sup>Kment (Fn. 26), § 14f Rn. 39 m. zahlr. w. Nachw.; Sydow, DVBl 2006, 65 (71).

### **III. Zusammenfassung**

Grundsätzlich sind sämtliche für die Aufnahme in einen Bedarfsplan in Betracht kommenden Straßenbaumaßnahmen anhand einheitlicher Kriterien und Bewertungsmaßstäbe zu prüfen. Insbesondere sind die aktuell geltenden gesetzlichen Vorgaben und Ziele der Bedarfsplanung auf den gesamten Bedarfsplan anzuwenden und damit einheitlich für alle in Betracht kommenden Vorhaben maßgeblich. Das Gleiche gilt für die durch die Planung berührten Belange. Auch insoweit ist einheitlich auf die aktuelle Sach- und Rechtslage abzustellen. Das schließt aber nicht aus, dass in die erforderliche Abwägung zwischen verschiedenen relevanten Belangen auch Belange des Vertrauensschutzes und der Wahrung der Planungskontinuität einfließen. Diese können sich unter Umständen im Ergebnis zugunsten von „Altvorhaben“ auswirken, selbst wenn beispielsweise ihre Umweltbilanz schlechter ausfällt als diejenige anderer (neuer) Projekte.

Die – gegenwärtig – geltenden Regeln über die Strategische Umweltprüfung finden auf den neuen Bedarfsplan in seiner Gesamtheit Anwendung. Es ist allerdings aus verfahrensökonomischen Gründen nicht ausgeschlossen, dass anstelle einer eigenen Gewinnung von Umweltinformationen auf der Ebene der Bedarfsplanung auf relevante Informationen und Erkenntnisse zurückgegriffen wird, die bereits als Ergebnis geeigneter Umweltprüfungen auf einer niedrigeren Planungsstufe vorliegen. Dies kann bei Altvorhaben aus dem Bedarfsplan 1995 der Fall sein, die sich bereits in einem fortgeschrittenen Planungsprozess befinden. Daraus folgt jedoch nicht, dass diese Altvorhaben aus dem Anwendungsbereich der SUP gänzlich herausfallen. Vielmehr sind die auf der niedrigeren Planungsstufe erhobenen umweltrelevanten Daten und Informationen im Umweltbericht ebenso zu berücksichtigen wie die speziell für den Zweck der Bedarfsplanung erhobenen Informationen. Sie gehen gleichermaßen in die Bewertung der Umweltauswirkungen und in die Prüfung möglicher Alternativen ein.

gez. Ulrike Schmidt