

Weiterentwicklung und Konsolidierung des Regelwerkes zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Straßenbau

FA 2.386

Forschungsstellen: Froelich & Sporbeck Umweltplanung und Beratung, Bochum

Bosch & Partner GmbH, Hannover

Bearbeiter: Günnewig, D. / Balla, S. / Die-
derichs, N. / Reinhartz, F.

Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr und digi-
tale Infrastruktur, Bonn

Abschluss: Juli 2020

1 Aufgabenstellung

Im Jahr 2017 wurde das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) auf der Basis der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU inhaltlich deutlich erweitert, neu gegliedert und sprachlich erheblich überarbeitet. Wesentliche Änderungen betreffen die Vorschriften zur Feststellung der UVP-Pflicht sowie die Unterlagen des Vorhabenträgers zur UVP, die zukünftig in einem zusammenhängenden UVP-Bericht zu bündeln sind. Das UVPG formuliert insbesondere in seiner neuen Anlage vier detaillierte Anforderungen an den UVP-Bericht.

Um diese neuen Anforderungen zu erläutern, sollen Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung (RUVP) zur Bundesfernstraßenplanung entstehen, für die das FE-Vorhaben 02.0386/2015/LRB einen entsprechenden Richtlinienvorschlag erarbeitet. Der Anwendungsbereich der RUVP soll sowohl die Ebene der Vorplanung (UVP im Raumordnungs- oder Linienbestimmungsverfahren) als auch die Ebene der Entwurfs- und Genehmigungsplanung (UVP im Planfeststellungsverfahren) erfassen. Dabei werden im Schwerpunkt diejenigen Prüfschritte der UVP einschließlich der UVP-Vorprüfung erläutert, die in der Verantwortung der Straßenbauverwaltung als Vorhabenträger liegen. Die RUVP schließen dabei ausdrücklich auch die Aufgabenstellung einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) ein, in der es um den systematischen Vergleich räumlicher Trassenvarianten aus Umweltsicht geht.

In der beschriebenen Funktion sollen die RUVP die bisher für den Straßenbau auf Bundesebene vorliegenden Regelwerke mit UVP-relevanten Inhalten bündeln und auf der Basis des neuen UVPG weiterentwickeln. Abgelöst und gebündelt werden insbesondere folgende Arbeitshilfen:

- Merkblatt über die Umweltverträglichkeitsstudie (MUVS, FGSV 2001),
- Hinweise zur Prüfung der UVP-Pflicht von Bundesfernstraßenvorhaben (FGSV 2005),

- Richtlinien für die Erstellung von Umweltverträglichkeitsstudien im Straßenbau (RUVS) mit Musterkarten UVS (BMVBS, Entwurf 2009),

- Hinweise für die UVP-Unterlagen zum straßenrechtlichen Genehmigungsverfahren (FGSV, Entwurf 2015).

2 Untersuchungsmethodik

Für das FE-Vorhaben besteht die wesentliche Aufgabe darin, die für die UVP relevanten rechtlichen und fachlichen Grundlagen und methodischen Ansätze im Schrifttum und im vorliegenden Regelwerk der Straßenplanung zu sichten, auszuwerten und zu einer aktuellen Richtlinie weiterzuentwickeln.

Aus der verfügbaren Wissensbasis, den rechtlichen Rahmenbedingungen und den praktischen Erfahrungen der Forschungsnehmer mit der UVP und Umweltverträglichkeitsstudien wurden methodische Empfehlungen als Fachkonventionsvorschläge abgeleitet und zur Diskussion gestellt. Zur Konventionsbildung wurden im FE-Vorhaben regelmäßige Treffen des Fachbetreuerkreises durchgeführt.

3 Untersuchungsergebnisse

Wesentliches Ergebnis des FE-Vorhabens ist ein fortgeschrittener Richtlinienentwurf zu den RUVP. Der Entwurf umfasst einen Richtlinien-Haupttext sowie zahlreiche Arbeitshilfen mit Formblättern, Checklisten und ergänzenden Erläuterungen zu Einzelthemen. Die Richtlinien sind thematisch in folgende Teile untergliedert:

Teil I Grundlagen

Teil II Prüfung der UVP-Pflicht

Teil III Umweltverträglichkeitsstudie (UVS)

Teil IV UVP-Bericht

Teil V Musterkarten

Teil VI Arbeitshilfen

Teil I enthält allgemeine Informationen zum gestuften Prozess der Bundesfernstraßenplanung und -zulassung, zu den UVP-Verfahrensschritten, zur abschnittswisen Planfeststellung, zur Bestimmung des Untersuchungsrahmens für UVS und UVP sowie zum Verhältnis von UVP-Bericht zu UVS und Erläuterungsbericht.

Die RUVP verfolgen konsequent ein Modell, welches den UVP-Bericht und die UVS als getrennte Unterlagen mit unterschiedlicher Zielsetzung versteht. Der UVP-Bericht dient der Erfüllung der vom Vorhabenträger im Rahmen der UVP zu erbringenden formalen Dokumentationspflichten, die sich aus § 16 UVPG in Verbindung mit Anlage 4 zum UVPG ergeben. Die UVS hingegen wird als Fachmethodik beziehungsweise Fachgutach-

ten zur Identifizierung einer möglichst umweltverträglichen Trassenführung eines Straßenbauvorhabens verstanden. Die UVS deckt zwar grundsätzlich die gleichen Schutzgüter ab wie der UVP-Bericht, der UVP-Bericht ist jedoch inhaltlich umfassender zu verstehen und erstreckt sich auch auf umweltbezogene Angaben, die nicht variantenentscheidend sind. Die Trennung von UVP-Bericht und UVS sowohl auf der vorgelagerten Ebene (Raumordnungs-/Linienbestimmungsverfahren) als auch auf der Zulassungsebene ermöglicht es, den UVP-Bericht kompakt zu halten und in den Erläuterungsbericht zu integrieren.

Im Rahmen von Teil II der RUVP werden die für die **Feststellung der UVP-Pflicht** notwendigen Schritte und Maßstäbe erläutert. Die RUVP enthalten dabei Hinweise, welche Fallgruppen für die UVP-Pflicht zu unterscheiden sind und in welchen Fällen eines Straßenbauvorhabens nicht von einem Neubau, Ausbau oder einer Änderung einer Bundesfernstraße, sondern von einer Unterhaltungsmaßnahme und damit grundsätzlich nicht von einem potenziell UVP-relevanten Projekt im Sinne des UVPG auszugehen ist. Systematisch unterschieden wird, ob ein Straßenbauvorhaben als Bau im Sinne der Nrn. 14.3 bis 14.6 der Anlage 1 zum UVPG oder als Änderungsvorhaben gemäß § 9 UVPG einzuordnen ist. Es wird vorgeschlagen, Bundesstraßenvorhaben grundsätzlich als Änderungsvorhaben einzustufen, wenn sie nicht im Bedarfsplan enthalten sind, da sie nicht kapazitätserweiternd sind. Anknüpfend an Hinweise zur Prüfung der UVP-Pflicht von Bundesfernstraßenvorhaben der FGSV von 2005 wird in den neuen RUVP auch ein aktualisiertes Formblatt für die UVP-Vorprüfung angeboten werden. Das Formblatt ist auf vermehrte textliche Beschreibung beziehungsweise Begründung der für die Vorprüfung relevanten Merkmale ausgelegt, denn die §§ 5 Abs. 2 sowie 7 Abs. 7 UVPG fordern entsprechende inhaltliche Ausführungen.

Kumulierende Vorhaben im Sinne des § 10 UVPG sind bei Straßenbauvorhaben nur in Ausnahmefällen Prüfgegenstand bei der Feststellung der UVP-Pflicht. Da das UVPG aber insbesondere die Regelungen zur Kumulation neu gefasst hat, sollen die RUVP auch hierzu Hilfestellung leisten. Die Voraussetzungen für die Anwendung der Kumulationsregelung für Straßenbauvorhaben sind in § 10 Abs. 4 und 5 UVPG geregelt. Ein funktionaler und wirtschaftlicher Bezug sowie eine Verbindung mit baulichen oder betrieblichen Einrichtungen kann bei Straßenbauvorhaben im Netzzusammenhang in der Regel angenommen werden. Entscheidend für die Kumulation von Straßenbaumaßnahmen sind daher die Überschneidung der Einwirkungsbereiche im Sinne von § 10 Abs. 4 Nr. 1 UVPG sowie der zeitliche Zusammenhang im Sinne von § 10 Abs. 5.

Inhalte und Methodik der **Umweltverträglichkeitsstudie (UVS)** werden in den RUVP in Teil III ausführlich behandelt. Dabei werden die vorliegenden Entwürfe der RUVS aus dem Jahr 2009 nur soweit erforderlich fortgeschrieben und gestrafft. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass einige neue Inhalte der UVP auch in die UVS aufzunehmen sind, wenn sie für die räum-

liche Trassenentscheidung aus umweltfachlicher Sicht relevant sind. Dazu können insbesondere Ausführungen zum Klimawandel sowie zu Unfallrisiken gehören. Auch das neue Schutzgut Fläche kann eine Relevanz im Alternativenvergleich entfalten, sodass es in der UVS prominenter als bisher thematisiert werden sollte. Die generellen Anforderungen des UVPG an die Alternativenprüfung haben sich nicht verschärft. Aus rechtlicher Sicht maßgeblich bleiben die vom BVerwG entwickelten Anforderungen, die aus der Perspektive des planerischen Abwägungsgebots an eine Alternativenprüfung zu stellen sind. Auch die Hauptarbeitsschritte der UVS, die im Entwurf der RUVS 2009 dargestellt sind, bleiben im Kern unverändert.

Die notwendigen Inhalte des **UVP-Berichts** werden in den RUVP in Teil IV behandelt. Maßgeblich sind die Anforderungen des § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 UVPG, die als Pflichtprogramm für jedes UVP-pflichtige Vorhaben thematisiert werden müssen. Darauf aufbauend definiert Anlage 4 zum UVPG weitere Angaben, die immer dann im UVP-Bericht enthalten sein müssen, wenn sie für das jeweilige Vorhaben "von Bedeutung" sind (§ 16 Abs. 3 UVPG). Ob dies zutrifft, ist im Einzelfall zu prüfen.

Aufgrund der Aufgabe des UVP-Berichts, das Beteiligungsverfahren der UVP inhaltlich zu qualifizieren und Dritten die Beurteilung zu ermöglichen, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen sein können, muss der UVP-Bericht für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und für den gebildeten Laien verständlich sein. Dabei soll der UVP-Bericht nicht durch Wiederholung der Ausführungen aus den einschlägigen Fachgutachten zu allen Details der Umweltthemen ausführlich Auskunft geben. Vielmehr bleibt es wie auch bisher notwendig, die wichtigsten Umweltthemen in weitergehenden Fachgutachten – LBP, lärmtechnische Untersuchung, wassertechnische Untersuchung, Umweltverträglichkeitsstudie usw. – ausführlich zu behandeln. In den UVP-Bericht sind unter Berücksichtigung der Anforderungen des § 16 UVPG die wesentlichen Ergebnisse dieser Fachgutachten zu übernehmen beziehungsweise unter dem Blickwinkel der UVP darzustellen. Für detailliertere Informationen kann und soll im UVP-Bericht auf diese ergänzenden Unterlagen verwiesen werden. Der UVP-Bericht hat insofern einen synoptischen Charakter und fasst alle wesentlichen Informationen, die die Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG betreffen, zusammen. Zugleich übernimmt der UVP-Bericht die wichtige Aufgabe, die Umweltauswirkungen gesamthaft und unter Berücksichtigung der Schnittstellen und Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern darzustellen. Eine solche Gesamtschau soll gewährleisten, dass alle relevanten Umweltauswirkungen von der Öffentlichkeit und den beteiligten Behörden mit zumutbarem Aufwand wahrgenommen werden können.

Der UVP-Bericht enthält nicht nur beschreibende Elemente, sondern auch bewertende Aussagen. Ohne bewertende Aussagen wäre keine Fokussierung auf die entscheidungserheblichen Sachverhalte und keine Variantenentscheidung oder eine Entscheidung für bestimmte Maßnahmen möglich. Dies gilt gleich-

ermaßen auch für die UVS. Zur Vorbereitung auf die behördliche Bewertung der Umweltauswirkungen gemäß § 25 UVPG soll der UVP-Bericht daher auch einen Bewertungsvorschlag für die Umweltauswirkungen im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze beinhalten.

Gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 UVPG sind auch solche Auswirkungen des Vorhabens Gegenstand der UVP, die aufgrund von dessen Anfälligkeit für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind. Dieser Aspekt ist auch in den Nrn. 4c ee), hh) und ii) der Anlage 4 zum UVPG angesprochen. Eingeschlossen sind aus Störfällen und sonstigen schweren Unfällen und Katastrophen resultierende Risiken für die menschliche Gesundheit, für Natur und Landschaft sowie für das kulturelle Erbe. Störfälle, schwere Unfälle oder Katastrophen können vom Vorhaben selbst ausgehen, zum Beispiel als Unfall mit einem Gefahrguttransporter oder Unfall im Bereich von Tunnelstrecken, oder durch Einwirkungen von außen auf ein Straßenbauvorhaben entstehen. Hierbei kommen insbesondere Störfälle in Seveso-III-Industrieanlagen, in denen mit gefährlichen Stoffen umgegangen wird, infrage. Auslöser von Unfällen oder Katastrophen können auch extreme Wetterereignisse sein. Infrage kommen Starkregenereignisse, die Überschwemmungen oder Erdstöße auslösen können, sowie Hitzewellen, die sich zum Beispiel auf die Fahrbahndecke einer Straße auswirken können.

Gemäß Nr. 4c gg) der Anlage 4 zum UVPG schließen Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima auch Art und Ausmaß der mit dem Vorhaben verbundenen Treibhausgasemissionen ein. Somit ist im UVP-Bericht auch auf eine direkte und indirekte Beeinflussung der Treibhausgasemissionsbilanz einzugehen. Im Straßensektor spielt insbesondere das aus Verbrennungsprozessen (Baumaschinen, Straßenverkehr) stammende Kohlendioxid eine Rolle.

Sowohl der Bau als auch der Betrieb von Straßenbauvorhaben verursachen Kohlendioxidemissionen. Zudem können Straßenbauvorhaben Vegetationsflächen und Bodenflächen in Anspruch nehmen, die als Treibhausgassenken fungieren. Dies betrifft insbesondere alte Wälder, feuchte bis nasse Grünlandflächen sowie Moorflächen und sonstige hydromorphe Böden.

Teil V der RUVP widmet sich den Musterkarten für die UVS. Ziel der Musterkarten ist es, Qualitätsstandards für die kartographische Darstellung der UVS-Ergebnisse festzusetzen. Die in den RUVP enthaltenen Musterkarten knüpfen an die "Musterkarten für Umweltverträglichkeitsstudien im Straßenbau" aus dem Jahr 1995 (eingeführt durch das allgemeine Rundschreiben Straßenbau 7/1995 vom 15.03.1995) an und basieren auf den weiterentwickelten, bisher nicht veröffentlichten Entwürfen der Musterkarten zu den RUVS, Entwurfsfassung 2010. Die vorgenommene Modernisierung und Aktualisierung berücksichtigt die stetig verbesserten computergestützten Darstellungsmöglichkeiten (insbesondere im GIS-Bereich), fachliche Weiterentwicklungen sowie die aktuellen rechtlichen Rahmen-

bedingungen. Für den UVP-Bericht werden keine Musterkarten empfohlen. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass für den UVP-Bericht zumeist Verweise auf Karten aus anderen Fachbeiträgen, zum Beispiel die UVS oder den LBP genügen.

Als Ergebnis des FE-Vorhabens werden auch **Empfehlungen für die Weiterentwicklung sonstiger Regelwerke** zum Straßenbau mit UVP-Bezug gegeben. Zu aktualisieren sind insbesondere die RE 2012, das HVA F-StB sowie die PlafeRL. Für die RE 2012 wird empfohlen, den Erläuterungsbericht zu einem UVP-Bericht weiterzuentwickeln, einen eigenständigen technischen Bericht zur Vorhabensbeschreibung vorzusehen und die nachgelagerten Unterlagen konsequenter im Hinblick auf die Anforderungen der UVP zu gruppieren. Für das HVA F-StB wird die Einführung eines eigenständigen Leistungsbilds für den UVP-Bericht sowie eine Ergänzung des Leistungsbilds UVS empfohlen.

4 Folgerungen für die Praxis

Die Ergebnisse des FE-Vorhabens bieten eine fortgeschrittene Grundlage, um Richtlinien UVP (RUVP) zu veröffentlichen und zur Anwendung in den Ländern zu empfehlen. Solche RUVP würden zu einer Vereinheitlichung der praktischen Vorgehensweise und zu einer Steigerung der Rechtssicherheit in einzelnen Planungs- und Zulassungsverfahren führen. Daher wird die zügige Einführung der RUVP dringend empfohlen.