

Überarbeitung der Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau

FA 2.260

Forschungsstelle: INVER – Ingenieurbüro für Verkehrsanlagen GmbH, Erfurt/Bosch & Partner GmbH, Herne
 Bearbeiter: Räder-Großmann, T.
 Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn
 Abschluss: Oktober 2009

1 Aufgabenstellung

Auf Veranlassung des BMVBS hat die Bundesanstalt für Straßenwesen das Forschungsprojekt "Überarbeitung der Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau", FA 2.260, eingerichtet.

Seit Einführung der Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE), Ausgabe 1985 haben sich die Planungs- und Genehmigungs- sowie die Verwaltungsprozesse für Straßenbaumaßnahmen weiterentwickelt. Es haben sich nahezu alle Einflüsse auf diese Prozesse verändert bzw. sind neue Sachverhalte hinzugekommen. Im Wesentlichen handelt es sich um:

- Änderungen in den für den Straßenbau relevanten Rechtsgebieten,
- Änderungen des technischen Regelwerks,
- Änderungen im Kostenmanagement.

In Teilbereichen werden die aktuellen Anforderungen der öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren an die Planunterlagen durch die Festlegungen der RE-Ausgabe 1985 nicht mehr im erforderlichen Umfang erfüllt.

Dies gilt vor allem für die nach § 6 UVPG vom Vorhabenträger vorzulegenden entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen, für die Prüfung der Verträglichkeit von Vorhaben mit den Erhaltungszielen von Gebieten des europäischen Netzes "Natura 2000" und für die Vorschriften zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten. Des Weiteren sind durch die Fortschreibung der gesetzlichen Grundlagen zum Gewässer- und Immissionsschutz erhebliche Änderungen eingetreten.

Im Rahmen der Entwicklung des technischen Regelwerks sind neue Verfahren zur Bemessung von Verkehrsanlagen und verbesserte Nachweisführungen bei der Verkehrsqualität und der Verkehrssicherheit zu berücksichtigen. Darüber hinaus haben Fragen des Kostenmanagements an Bedeutung gewonnen. Außerdem sind im Rahmen der Planung von Straßen auch deren Folgekosten angemessen zu berücksichtigen.

Ziel des Projekts ist es, ausgehend von den gültigen RE, aktualisierte Vorgaben für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen zu erarbeiten, die unter Berücksichtigung der aktuellen Planungs-, Verwaltungs- und Qualitätssicherungsinstrumente die Beurteilung von Straßenplanungen und den mit ihnen verbundenen Kosten und Folgekosten ermöglichen.

2 Untersuchungsmethodik

Das vorliegende Forschungsprojekt beinhaltet eine Aufgabenstellung aus dem Bereich der Verwaltung und unterscheidet sich dementsprechend z. B. von Projekten der Grundlagenforschung. Die Untersuchungsmethodik wurde darauf abgestimmt. Das Forschungsprojekt wurde durch das BMVBS Referat S 11 unter Mitwirkung des Referats S 13 betreut. Im Rahmen einer Kern-

gruppe fanden Abstimmungen zwischen dem BMVBS und den Auftragnehmern statt. Unter Leitung des BMVBS wurde eine Betreuergruppe mit Ländervertretern aus Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz gebildet. Auftragnehmer des Projekts ist die INVER – Ingenieurbüro für Verkehrsanlagen GmbH für die Gesamtleitung; die umweltfachlichen Teile wurden von der Bosch & Partner GmbH erarbeitet.

Zwischen Februar 2006 und Januar 2009 fanden 11 Arbeitssitzungen der Kern- bzw. Betreuergruppe statt. Am 30.6.2008 fand eine Bund-Länder-Besprechung statt. Die Projektbearbeitung begann mit einer umfassenden Untersuchung der Ausgangslage. Vorgenommen wurden:

- die Analyse der RE 1985,
- die Analyse der Planungs- und Verwaltungsabläufe bei Straßenbaumaßnahmen,
- die Analyse der Stellung der RE 1985 im Planungs- und Verwaltungsablauf,
- die Erfassung der nach Einführung der RE 1985 durch das BMVBS eingeführten Regelungen,
- die Erfassung der Rechtsgrundlagen und des technischen Regelwerkes, dabei insbesondere die Analyse der Anforderungen des UVPG sowie der weiteren Umweltfachgesetze (u. a. BNatSchG) an die vorzulegenden entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen.

Zeitgleich wurden Vorschläge der Straßenbauverwaltungen der Länder eingeholt. Die Untersuchung der Ausgangslage und die Auswertung der Vorschläge der Länder führten zu einer Präzisierung der Aufgabenstellung ("Säule 1") und Erweiterung der Aufgabenstellung ("Säulen 2 und 3") des Forschungsprojekts. Seitens des BMVBS wurden die Ziele und erwarteten Ergebnisse der Überarbeitung der RE wie folgt zusammengefasst (s. Tabelle 1).

Im Anschluss erfolgte die grundlegende Überarbeitung der RE ("Säule 1") mit:

- Neustrukturierung der Entwurfsunterlagen,
- Festlegung der Gesamtheit der Entwurfsunterlagen,
- Gliederung der Entwurfsunterlagen,
- Vorgabe der Inhalte der Entwurfsunterlagen,
- Aufstellung von Verzeichnissen der Entwurfsunterlagen,
- Aufstellung von Mustern für die Gliederung des Erläuterungsberichtes.

Zur Untersetzung der Ziele der Säulen 2 und 3 wurden zwei weitere Arbeitsschritte erforderlich:

- Aufstellung eines Verzeichnisses der zum Gesehenvermerk vorzulegenden Entwurfsunterlagen,
- Inhaltliche Festlegungen zu den Gesprächen im Rahmen der Bund-Länder-Abstimmungen, Vorbereitung von Formularen für die Gesprächsvermerke.

Die Verzeichnisse, Muster und Gesprächsvermerke wurden nach einem umfangreichen Abstimmungsprozess mit fortlaufenden Verbesserungen und Aktualisierungen vom BMVBS den Straßenbauverwaltungen der Länder sowie der DEGES zur Stellungnahme zugeleitet. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden in einer abschließenden Bund-Länder-Besprechung diskutiert und in die Unterlagen eingearbeitet.

Tab. 1: Säulen der Überarbeitung der RE (nach BMVBS)

“Säule 1”	“Säule 2”	“Säule 3”
Entwurfsunterlagen von der Voruntersuchung bis zum Feststellungsentwurf mit <ul style="list-style-type: none"> – Planrechtfertigung – Technischer Planung – Umweltplanung – Kostenplanung 	Entwurfsunterlagen des Vorentwurfs mit dem Ziel der Vorlage für <ul style="list-style-type: none"> – haushaltsrechtliche Genehmigung – Gesehenvermerk – Abstimmungsprozess 	Abstimmungsprozess Bund/Länder <ul style="list-style-type: none"> – Erörterung und Festlegung der planerischen Kriterien – Beteiligung des BMVBS an Planungsänderungen – Verfahren bei Überschreiten der Vorlagegrenzen inf. Kostenerhöhungen
Gesamtheit aller Unterlagen im Planungs- und Genehmigungsprozess einschließlich Erarbeitung der Inhalte	Festlegung der vorzulegenden Entwurfsunterlagen	Interne Anweisungen (Gesprächsvermerke) ggf. als Rundschreiben

3 Untersuchungsergebnisse

Erweiterung des Anwendungsbereiches der RE

Im Ergebnis der Analyse der Stellung der RE im Planungsprozess wird der zukünftige Anwendungsbereich der RE erweitert. Mit den neuen RE wird die Beurteilung von Straßenplanungen von der Vorplanung bis zum Genehmigungsverfahren ermöglicht.

Die RE waren bisher “nur” für die Planunterlagen Vorentwurf und Feststellungsentwurf vorgeschrieben. Die Anwendung für den Vorentwurf ergibt sich aus dem ARS Nr. 1/1985, also dem Einführungsschreiben der RE, die Anwendung für den Feststellungsentwurf aus den Planfeststellungsrichtlinien. Daneben wurden mit einem weiteren ARS (Hinweise zu § 16 FStrG) Vorgaben für vorzulegende Unterlagen beim Antrag auf Linienbestimmung gemacht. Die gewählte Linie – insbesondere deren Umweltverträglichkeit – ist bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens in der Planfeststellung in allen Planunterlagen sowohl gegenüber der Planfeststellungsbehörde als auch gegenüber der Öffentlichkeit nachvollziehbar zu begründen. Es lag daher nahe, den Anwendungsbereich der neuen RE auf die Vorplanung auszudehnen, um über eine durchgängige Struktur der Planungsunterlagen die Beurteilung für alle am Verfahren Beteiligten zu erleichtern.

Die neuen RE werden direkt auf die einzelnen Planungsstufen Vorplanung, Entwurfsplanung und Genehmigungsplanung Bezug nehmen. Dabei erwies es sich aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Anforderungen an die Unterlagen als zweckmäßig, getrennte Vorgaben für die Vorplanung einerseits und für die Entwurfs- und Genehmigungsplanung andererseits zu machen. Im Zusammenhang mit der Festlegung des zukünftigen Anwendungsbereiches der RE wurden auch die Bezeichnungen der in den Planungsstufen herzustellenden Gesamtunterlagen festgelegt. Der Planungsstufe Vorplanung ist die Voruntersuchung, der Entwurfsplanung wie bisher der Vorentwurf und der Genehmigungsplanung der Feststellungsentwurf zugeordnet.

Neustrukturierung der RE

Im Ergebnis der Analyse derzeit geltender Regelungen des BMVBS zu Form und Inhalt von Entwurfsunterlagen für Straßenbaumaßnahmen und nach Analyse der sich aus gesetzlichen Regelungen ergebenden Anforderungen erfolgt eine Neufestlegung der Gesamtheit der Entwurfsunterlagen sowie deren Neustrukturierung und die Neufassung der Inhalte.

Nach Einführung der RE 1985 hat das BMVBS zur Berücksichtigung der fachlichen und rechtlichen Veränderungen sowie im Rahmen des Kostenmanagements eine Anzahl ergänzender Festlegungen zu Entwurfsunterlagen für Straßenbaumaßnahmen getroffen, die zusätzlich zu den RE zu beachten sind, z. B.

in den Hinweisen zu § 16 FStrG und den Planfeststellungsrichtlinien.

Darüber hinaus hat die Praxis gezeigt, dass die sog. entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen nach § 6 UVPG sowie die nach BNatSchG erforderlichen Fachbeiträge, deren z.T. frei gewählte Einordnung in die heutige Gliederung der Entwurfsunterlagen und die Darstellung der Ergebnisse der Fachbeiträge an verschiedenen Stellen der Entwurfsunterlagen zunehmend zu unerwünschten Doppelungen geführt haben.

Im Hinblick auf die Wiederherstellung der Übersichtlichkeit erschien es zweckmäßig, die Entwurfsunterlagen, die das Vorhaben unmittelbar beschreiben sowie die Unterlagen, die zur beschriebenen Ausgestaltung des Vorhabens geführt haben und die Abwägungsentscheidungen stützen, voneinander zu trennen. Dabei wird ein Baukastenprinzip planungsstufenübergreifend angewendet, das die Planungs- und Verwaltungsabläufe flexibel unterstützt.

Es wird eine Neustrukturierung der Entwurfsunterlagen durch die Trennung in 4 Teile

- Teil A – Vorhabenbeschreibung
- Teil B – Planteil
- Teil C – Untersuchungen, weitere Pläne, Skizzen
- Teil D – Nachweise vorgenommen.

Teil A und Teil B enthalten die Erläuterungen und Pläne, aus denen die Rechtfertigung der Baumaßnahme einschließlich Umweltverträglichkeit sowie die Beschreibung aller zu errichtenden baulichen Anlagen einschließlich Anlagen des technischen Umweltschutzes, die landschaftspflegerischen Maßnahmen, der Grunderwerb und die Kosten der Baumaßnahme hervorgehen. Teil A und Teil B enthalten somit für den Genehmigungsprozess wesentliche, teils zusammenfassende Unterlagen. Der Erläuterungsbericht im Teil A hat eine zentrale Stellung und soll zukünftig die Ergebnisse aller Abwägungen, Berechnungen und Fachbeiträge zusammenfassend und allgemeinverständlich wiedergeben. Es ist entsprechend dem Baukastensystem der Gesamtunterlagen auch eine einheitliche und systematische Gliederung des Erläuterungsberichtes vorgesehen. Der Erläuterungsbericht wird gleichzeitig die Funktion der allgemeinverständlichen, nicht technischen Zusammenfassung der Angaben über die Umweltauswirkungen nach § 6 UVPG übernehmen.

Teil C und Teil D enthalten Unterlagen, die zur fachlichen Vorbereitung der Pläne des Teils B dienen bzw. die umfassende Beschreibung des Vorhabens in Teil A und B stützen. Teil C enthält Detailpläne und Fachbeiträge, Teil D technische und wirtschaftliche Nachweise.

Insgesamt enthalten die neuen RE 24 Entwurfsunterlagen.

Eine Reduzierung der Anzahl der Entwurfsunterlagen der RE konnte nicht erreicht werden. Mit Eingliederung der seit Einführung der RE neu hinzugekommenen Sachverhalte ergibt sich – auch wenn auf einzelne Unterlagen verzichtet wird – eine Vergrößerung der Anzahl von 15 Entwurfsunterlagen in den RE 1985 auf 24 in den neuen RE. Dabei handelt es sich allerdings um Unterlagen, die auch heute schon im Laufe des Planungs- und Genehmigungsprozesses beizubringen sind, bisher jedoch nicht unter dem Dach der RE vereint waren.

Neue Inhalte der RE

Die Planunterlagen entsprechend den Hinweisen zu § 16 FStrG (Linienbestimmung) werden zukünftig in den RE grundsätzlich für die Planungsstufe Vorplanung berücksichtigt. Damit werden die Inhalte einer Vorplanung wesentlich überarbeitet. Die neuen RE öffnen sich damit einer Eingliederung der wesentlichen Ergebnisse der Verkehrsuntersuchung und der UVS, der Ergebnisse vorangegangener Verfahren sowie der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen in den Erläuterungsbericht der Voruntersuchung. Dies entspricht dem Ziel, die Darstellungen im zentralen, über die Planungsstufen fortzuschreibenden, Erläuterungsbericht zu bündeln, damit seine Stellung innerhalb der Entwurfsunterlagen zu stärken und auf viele Einzeldarstellungen zu verzichten.

Die Planunterlagen entsprechend Planfeststellungsrichtlinien werden zukünftig in den RE für die Planungsstufe Genehmigungsplanung berücksichtigt. Dabei werden in die RE u. a. das Verzeichnis der Bauwerke, Wege, Gewässer und sonstigen Anlagen sowie Unterlagen zur Widmung, Umstufung und Einziehung eingegliedert.

In allen Planungsstufen werden im Rahmen der vorzulegenden entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen insbesondere folgende neue Angaben berücksichtigt und den Teilen der RE zugeordnet:

- allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung der Angaben nach § 6 UVPG,
- Verträglichkeitsprüfung bei Betroffenheit von Schutzgebieten gemeinschaftlicher Bedeutung und,
- Europäischen Vogelschutzgebieten (Natura 2000),
- Untersuchungen über Betroffenheiten geschützter Tier- und Pflanzenarten (Artenschutzbeitrag),
- ggf. Nachweis des Fehlens zumutbarer Alternativen (bei erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebiets oder artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen),
- ggf. Nachweis zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für Ausnahmen (bei erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebiets oder artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen),
- ggf. Maßnahmen zur Sicherung des kohärenten Netzes "Natura 2000",
- ggf. Maßnahmen zur Erhaltung der ökologischen Funktionalität (CEF-Maßnahmen) und zur Verbesserung des Erhaltungszustands (FCS-Maßnahmen) geschützter Arten.

Neue Verzeichnisse der Entwurfsunterlagen und Gliederung der Erläuterungsberichte

Die Entwurfsunterlagen und die Anforderungen in den einzelnen Planungsstufen sind in Listen aufgeführt. Die Listen enthalten außer der Nummer und der Bezeichnung der Entwurfsunter-

lagen Vorgaben zum Inhalt der textlichen und zeichnerischen Unterlagen sowie Angaben zu den Maßstäben der zeichnerischen Unterlagen.

Die Entwurfsunterlagen für eine Voruntersuchung sind in einer separaten Liste aufgeführt. Die Entwurfsunterlagen für Vorentwurf und Feststellungsentwurf werden in einer gemeinsamen Liste "Verzeichnis der Entwurfsunterlagen für einen Vorentwurf bzw. einen Feststellungsentwurf" aufgeführt. Entwurfsunterlagen, die entweder nur Bestandteil des Vorentwurfs oder nur Bestandteil des Feststellungsentwurfs sind, sind entsprechend gekennzeichnet.

Die Vorgaben in den neuentwickelten Verzeichnissen der Entwurfsunterlagen zu den umweltfachlichen Untersuchungen beschreiben dabei nur die grundsätzlichen Inhalte der erforderlichen Unterlagen. Die inhaltlichen und methodischen Anforderungen an die Erarbeitung und Darstellungsformen der einzelnen Fachbeiträge werden in den Regelwerken RUVS, RLBP und FFH-Leitfaden des BMVBS beschrieben.

Auch die Gliederung und die Inhalte der Erläuterungsberichte für Voruntersuchungen einerseits und Vorentwurf/Feststellungsentwurf andererseits sind in Listen aufgeführt.

Der Erläuterungsbericht (Teil A: Vorhabenbeschreibung) wird zukünftig so ausgestaltet, dass er im Sinne der Planfeststellungsrichtlinien als "allgemeinverständliche nichttechnische Zusammenfassung" der Angaben nach § 6 UVPG fungiert.

Vorentwurf und Feststellungsentwurf haben ein gemeinsames Muster für die Gliederung des Erläuterungsberichtes. Die Gliederung und die inhaltlichen Vorgaben sind in beiden Planungsstufen gleich. Neu ist dabei Ziff. 5 mit den Angaben zu den Umweltauswirkungen der bestätigten, d. h., der entworfenen Linienführung.

Mit den neuen inhaltlichen Anforderungen an die Ziff. 4 ergibt sich auch die Beantwortung der Frage nach der Berücksichtigung neuer Entwicklungen im Regelwerk. Diese entsprechenden Anforderungen finden insbesondere im Erläuterungsbericht als inhaltliche Vorgabe ihren Niederschlag.

Mit den neuen RE werden zukünftig verbesserte Darstellungen gefordert, dies gilt insbesondere für die Begründung des Ausbaustandards und den Nachweis der prinzipiellen Planungsziele Verkehrsqualität und Verkehrssicherheit sowie für die Umweltverträglichkeit und die Wirtschaftlichkeit.

4 Folgerungen für die Praxis

Die Ergebnisse des Projekts sind unmittelbar praxiswirksam. Die aufgestellten Verzeichnisse der Entwurfsunterlagen und Muster für die Gliederung des Erläuterungsberichtes für Voruntersuchung, Vorentwurf bzw./und Feststellungsentwurf werden als Anlage der neuen RE durch das BMVBS eingeführt. Sie sind somit die erneuerte Vorgabe für die Planaufstellung für Straßenbaumaßnahmen des Bundes. Sie sind so aufbereitet, dass sie auch für andere Straßenklassen bzw. Träger der Bau- last anwendbar sind. Die bisher als Bestandteil der neuen RE erarbeiteten Gliederungen und Inhalte sind die Grundlage für eine anschließende Neuauflage der Musterpläne für die technische Planung. Mit Einführung der neuen RE treten auch Festlegungen zu den dem BMVBS zum Gesehenvermerk vorzulegenden Unterlagen und zum Abstimmungsprozess Bund/Länder in Kraft.