

Bessere Verzahnung der Linienbestimmung mit Raumordnung und Planfeststellung

1. Einführung

Das **Linienbestimmungsverfahren** nach § 16 FStrG wird in Niedersachsen im Anschluss an das Raumordnungsverfahren oder – bei Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren – direkt nach Erstellung der Unterlagen zur Voruntersuchung ohne vorheriges Raumordnungsverfahren durchgeführt. Nach § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG bestimmt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. Nach § 16 Abs. 2 FStrG sind bei der Bestimmung der Linienführung „die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die Bestimmung der Linienführung ist innerhalb einer Frist von drei Monaten abzuschließen.“

Die Linienbestimmung hat dabei den Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung. Durch sie wird insbesondere der Grobverlauf der Strecke einschließlich der Anfangs- und Endpunkte sowie der Verknüpfungen mit dem bestehenden Straßennetz, der Schnittstellen mit den Anlagen anderer Verkehrsträger und der Lage zu benachbarten schutzbedürftigen Bereichen festgelegt. Daneben werden die Straßengattung, die Streckencharakteristik sowie der Straßenquerschnitt festgelegt.

Wird zuvor kein Raumordnungsverfahren durchgeführt, erfolgt in der Linienbestimmung eine UVP. Dabei erfolgt die Prüfung der Umweltverträglichkeit nach dem jeweiligen Stand der Planung (§ 15 Abs. 1 UVPG). Dies bedeutet, dass bei Einleitung des Verfahrens noch nicht alle Ermittlungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen des Straßenbauvorhabens völlig abgeschlossen sein müssen (UVP-Stufe I). Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird nicht im Linienbestimmungsverfahren, sondern erst im angrenzenden Planfeststellungsverfahren (UVP-Stufe II) vorgenommen.

(Diesen Sachverhalt sieht das UVPG nach Auskunft der NLStBV anders vor. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann zu diesem Zeitpunkt nur entfallen, wenn man die Frage der Varianten ins Planfeststellungsverfahren integriert. Das BMVI müsste eigentlich die Bürgerbeteiligung durchführen. In der Regel wird diese aber von den Ländern vorab anhand geeigneter Unterlagen durchgeführt (z.B. SH).)

Beim Linienbestimmungsverfahren handelt es sich um eine verwaltungsinterne Entscheidung ohne Bindungswirkung gegenüber Dritten. Durch das Linienbestimmungsverfahren wird dem Bund als Baulastträger der Bundesfernstraßen eine bedeutende Einflussmöglichkeit gegen-

über den Planungsbehörden der Bundesländer gesichert, die derzeit die Planung der Bundesfernstraßen im Wege der Auftragsverwaltung durchführen. Ab 2020 ist der Übergang der Zuständigkeit für die Bundesautobahnen auf den Bund vorgesehen.

Für die Bestimmung der Linienführung stellt das BMVI das Benehmen mit anderen betroffenen Bundesministerien her. Diese Benehmensherstellung erfolgt grundsätzlich mit dem BMF, dem BMVg, dem BMEL, dem BMWi und dem BMU. BMVI-intern beteiligt das federführende Gebietsreferat (für NI: Referat StB 21) die Referate StB 10 (Straßennetzplanung), StB 13 (Lärm- und Umweltschutz), StB 15 (Straßenrecht), StB 17 (Ingenieurbauwerke) und ggf. StB 28 (Straßenbauweisen und Baugrund). Die in § 16 FStrG genannte Frist zum Abschluss des Linienbestimmungsverfahrens von 3 Monaten ist dort sanktionslos festgelegt und wird in der Regel vom Bund nicht eingehalten.

2. Aktuelles Verfahren

Beim **Linienbestimmungsverfahren** handelt es sich um eine verwaltungsinterne Entscheidung ohne Bindungswirkung gegenüber Dritten. Für die Linienbestimmung hat der Vorhabenträger Antragsunterlagen beim BMVI einzureichen. Es folgt ein behördeninternes Verfahren beim Bund. BMVI stellt das Benehmen mit anderen betroffenen Bundesministerien her und beteiligt evtl. die EU-Kommission. Die Benehmensherstellung erfolgt grundsätzlich mit dem BMF, dem BMVg, dem BMEL, dem BMWi und dem BMU. BMVI-intern beteiligt das federführende Gebietsreferat (für NI: Referat StB 21) die Referate StB 10 (Straßennetzplanung), StB 13 (Lärm- und Umweltschutz), StB 15 (Straßenrecht), StB 17 (Ingenieurbauwerke) und ggf. StB 28 (Straßenbauweisen und Baugrund). Das Verfahren endet mit der Bekanntgabe der durch den Bund linienbestimmten Trassenführung und evtl. Auflagen bzw. Hinweisen für die weitere Planung der Straße (in einem Schreiben des BMVI) an das Land. Die in § 16 FStrG genannte Frist zum Abschluss des Linienbestimmungsverfahrens von 3 Monaten ist dort sanktionslos festgelegt und wird in der Regel vom Bund nicht eingehalten.

Die seit den Untersuchungen für das Raumordnungsverfahren verstrichene Zeit führt nicht selten zu mangelnder Aktualität der Unterlagen verbunden mit Folgeproblemen wie erforderlichen Nachuntersuchungen. Diese sind sodann mit einem erheblichen Aufwand für den Vorhabenträger verbunden.

3. Ausblick für Niedersachsen

Für die neuen Autobahnen in Niedersachsen (A20, A26, A39, A33) sind die Linienbestimmungsverfahren abgeschlossen. Es gibt daneben im Bedarfsplan 2016 eine Reihe von Autobahnausbaumaßnahmen. Für diese Projekte ist keine Linienbestimmung erforderlich. Die Verwaltung der Autobahnen geht zum 01.01.2021 vom Land an den Bund über. Der Bund hat

dafür „Die Autobahn GmbH des Bundes“ (AdB) und das Fernstraßenbundesamt (FBA) gegründet. Im Zuge dieser Umstrukturierung wird gemäß § 16 FStrG das FBA ab 2021 zukünftig auch die Linienbestimmungsverfahren durchführen. Da das Bundesfernstraßenamt ab dem 01.01.2021 für die Linienbestimmung der Autobahnen zuständig sein wird, könnte dies eventuell zu einer Entlastung beim BMVI und in der Folge zu einer schnelleren Linienbestimmung der sonstigen Bundesfernstraßen führen.

4. Möglichkeiten der Beschleunigung

Es kommen drei Alternativen der Beschleunigung in Betracht.

4.1 Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens

Eine Möglichkeit der Beschleunigung würde die vollständige oder zumindest fakultative **Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens**. Um die Einflussmöglichkeit des Bundes in die Linienbestimmung zu gewährleisten, wäre eine Einbindung des FBA in das Raumordnungsverfahren zielführend. Hierzu käme z.B. eine Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) in Betracht, mit der eine Regelung eingeführt wird, dass der Bund (FBA) bei Raumordnungsverfahren, die den Neubau von Bundesfernstraßen mit Ausnahmen von Ortsdurchfahrt (hier ist bereits aktuell keine Linienbestimmung vorgesehen) zum Gegenstand haben, zu beteiligen ist. Eine Alternative wäre auch zunächst eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zum NROG.

Das FBA könnte während des Raumordnungsverfahrens die Beteiligung der zuständigen Bundesressorts auf Basis der Unterlagen aus dem Raumordnungsverfahren vornehmen. Darüber hinaus müsste der § 16 FStrG, der die Linienbestimmung vorsieht, geändert werden. In Betracht käme eine Ausnahmeregelung, die in etwa lauten könnte, *„Eine Linienbestimmung entfällt, wenn ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur der landesplanerisch festgestellten Linienführung zugestimmt hat.“*

Um die Beteiligung des FBA und somit den Anwendungsfall des § 16 Abs. 1 S. 2 FStrG sicherzustellen, sollte das FBA ausdrücklich als zu beteiligende Bundesbehörde in Raumordnungsverfahren über Vorhaben nach § 16 FStrG aufgenommen werden.

Durch Entfallen des separaten Linienbestimmungsverfahrens zwischen Abschluss des Raumordnungsverfahrens und Einleitung des Planfeststellungsverfahrens könnte die zeitliche Zäsur zwischen Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren verkürzt werden. Vor dem Hintergrund, dass das aus der Rechtsprechung entwickelte Alter der Umweltuntersuchungen bei fünf Jahren liegt, muss eine zeitliche Straffung der langen Verfahren angestrebt werden.

Das Linienbestimmungsverfahren nimmt entgegen der gesetzlich vorgesehenen – aber sanktionslosen – Frist von drei Monaten in der Praxis häufig deutlich längere Zeit in Anspruch (in der Regel zwischen sechs und zwölf Monaten). Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens bis zur förmlichen Beantragung des Linienbestimmungsverfahrens sind die Unterlagen aus dem Raumordnungsverfahren für das Linienbestimmungsverfahren zu erarbeiten. Auch dies nimmt in der Regel noch einmal mehrere Monate in Anspruch. Zwischen Beendigung des Raumordnungsverfahrens und Genehmigung der beantragten Linie durch den Bund vergehen somit ca. ein bis 1,5 Jahre. Eine Einsparung dieses Zeitraumes würde daher erheblich beschleunigend wirken. Durch die Beteiligung des Bundes im Raumordnungsverfahren könnten sowohl die Interessen und die Einflussmöglichkeit des Bundes im Hinblick auf die Linie gewahrt werden und zugleich eine erhebliche Verfahrensverkürzung erreicht werden. Durch die Einschränkung des Entfallens der Linienbestimmung auf Verfahren, in denen das FBA der landesplanerisch festgestellten Linie zugestimmt hat, bleiben zum einen die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die weitere Planung gewahrt. Zum anderen kann auch für Fälle, in denen das FBA keine Stellungnahme abgegeben oder der landesplanerisch festgestellten Linie nicht zugestimmt hat, durch die frühzeitige Beteiligung des FBA im Raumordnungsverfahren ggf. das nachgelagerte Linienbestimmungsverfahren verschlankt und somit beschleunigt werden.

Der später zu erteilende „Gesehenvermerk“ bliebe hiervon unberührt. Diesem liegt der Detailentwurf zur Vorbereitung des Zulassungsverfahrens zugrunde, die der Bund auf Erfüllung der gesetzlichen Obliegenheiten (insbesondere auf Haushaltsrecht) prüft und mit dem „Gesehenvermerk“ des BMVI nach den Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE) sein Einverständnis signalisiert.

Das vom BMVI eingesetzte Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat in seinem Abschlussbericht im März 2017 als eine Beschleunigungsmöglichkeit ebenfalls die Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens vorgeschlagen. Zum einen sei kein sachlicher Grund ersichtlich, warum bei Straßen- und Wasserstraßenbauprojekten eine Linienbestimmung erforderlich ist, bei der Schiene hingegen nicht. Das Innovationsforum schlägt vor, dass die Vorzugsvariante bei der Straße unter Verzicht auf die interne Verbindlichkeit wie bei der Schiene im Lichte der Raumverträglichkeitsprüfung durch den Vorhabenträger festgelegt oder mit dem fernstraßenrechtlichen Gesehenvermerk ausgewählt werden könnte. Mindestens käme nach Ansicht des Innovationsforums ein fakultativer Verzicht auf die Linienbestimmung bei Bundesstraßen in Betracht, die auch künftig in der Auftragsverwaltung der Länder geführt werden.

4.2 Verschlanktes Linienbestimmungsverfahren

Alternativ zur gänzlichen Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens kommt dessen Verschlankung durch eine Reduzierung des Arbeitsaufwandes für den Vorhabenträger in Betracht. Hierbei würde die Kostenprüfstation und Beteiligung der Ressorts im Linienbestimmungsverfahren auf Basis der Unterlagen aus dem Raumordnungsverfahren sowie der Landesplanerischen Feststellung und einer darauf aufbauenden Kostenschätzung erfolgen. Im Falle eines vorausgegangenen Raumordnungsverfahrens müssten dann keine anderen Unterlagen erzeugt werden. Hierdurch könnte der Zeitraum zwischen den beiden Verfahren Raumordnung und Linienbestimmung verkürzt werden. Das Verfahren zur Linienbestimmung ist in den Hinweisen zu § 16 FStrG, die per Erlass durch den BMVI eingeführt werden, geregelt, so dass eine entsprechende Verfahrensweise dort zu regeln wäre.

Um das seit dem 01.01.2021 für die Linienbestimmung zuständige FBA bereits frühzeitig in die Planung und Trassenfindung einzubinden, wäre auch hier seine Beteiligung im Raumordnungsverfahren (siehe Variante 1) zweckmäßig.

4.3 Genehmigungsfiktion

Als dritte Alternative kommt die gesetzliche Regelung der Genehmigungsfiktion der beantragten Linie nach Ablauf der gesetzlich vorgesehenen – bislang folgenlosen – 3-Monatsfrist in Betracht. Hierbei würden nach Ablauf von drei Monaten nach förmlicher Beantragung der Linienbestimmung die beantragte Linie als genehmigt gelten, sofern bis dahin keine Bekanntgabe der linienbestimmten Trassenführung durch den Bund vorliegt.

Diese Variante begegnet der Dauer der Bearbeitung beim Bund, welche die in § 16 Abs. 3 FStrG genannte Frist von drei Monaten regelmäßig erheblich überschreitet. Sanktionen bei Überschreitung sieht das Gesetz nicht vor. Teilweise dauern die Linienbestimmungsverfahren zwischen sechs Monaten und einem Jahr. Insofern könnte die Einhaltung der Drei-Monatsfrist für das Linienbestimmungsverfahren zumindest zu einer wertvollen und effektiven Aufwandsreduzierung beim Vorhabenträger führen.

Um das FBA bereits frühzeitig in die Planung und Trassenfindung einzubinden, wäre auch hier seine Beteiligung im Raumordnungsverfahren (siehe Variante 1) zweckmäßig.

Bei dieser Variante wird der Bund allerdings aufgrund der Genehmigungsfiktion nach Fristablauf de facto „ausgebremst“. Da im weiteren Planungsverlauf Möglichkeiten für den Bund bestehen, seine Interessen zu wahren (spätestens zum „Gesehenvermerk“), birgt diese Variante das Risiko, dass im späteren Verfahrensstadium Verzögerungen eintreten, z.B. die Gesehenvermerke noch länger dauern und die Änderungsaufgaben zunehmen. Der Bund muss als Geldgeber sinnvoll in die Variantenentscheidung eingebunden werden, da andernfalls zu

einem späteren Zeitpunkt Probleme und Verzögerungen entstehen, so dass letztlich keine Beschleunigung erreicht wird.

5. Fazit

Im Hinblick auf das enthaltene Beschleunigungspotential ist die Abschaffung des Linienstimmungsverfahrens (Variante 1) die effektivste Variante. Hierdurch könnte eine Zeitersparnis von ca. ein bis eineinhalb Jahren der Verfahrensdauer erreicht werden. Die Wahrung der Interessen des Bundes könnte durch dessen Einbindung in das Raumordnungsverfahren erfolgen. Bei vorangegangenem Raumordnungsverfahren würde eine anschließende Planungsbesprechung vollkommen ausreichend sein. Mit dieser Variante würde zugleich der Vorteil erzielt, dass bei der landesplanerisch festgestellten Trasse die Belange des Bundes Berücksichtigung gefunden haben und der Bund nicht wie derzeit erst im nachgelagerten Linienbestimmungsverfahren nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens eingebunden wird.

Die Verschlankung des Linienbestimmungsverfahrens (Variante 2) würde durch das Entfallen der Unterlagenerstellung eigens für das Linienbestimmungsverfahren eine noch immer beträchtliche Beschleunigung bewirken können und die Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellungsverfahren noch weiter fördern.

Die Genehmigungsfiktion für die beantragte Linie nach Ablauf der Drei-Monats-Frist des § 16 Abs. 3 FStrG würde die geringste Beschleunigungswirkung entfalten. Hier besteht zudem das Risiko, dass die durch die Genehmigungsfiktion erreichte Zeitersparnis durch Verzögerungen im späteren Planungsverlauf aufgebraucht wird oder das gesamte Planungsverfahren letztlich sogar länger dauert. Im Idealfall (ohne Verzögerungen im späteren Planungsverlauf) würde eine Zeitersparnis von drei bis neun Monaten erzielt werden können.

Die Linienbestimmung dauerte u.a. auch aufgrund der Ressortbeteiligung und der personellen Unterbesetzung des BMVI relativ lange (teilweise mehrere Jahre). Bei vorangegangenem Raumordnungsverfahren würde eine Planungsbesprechung vollkommen ausreichen.

Nach Ansicht der Planer(innen) ist der Sinn von Linienbestimmungen bei größeren Planungen – anders als beim Neubau von Ortsumgehungen – weiterhin gegeben, weil sie stärker das gesamte Netz betreffen können. Größere Planungen sind in Niedersachsen nach dem Bedarfsplan kaum noch vorgesehen, so dass eine Linienbestimmung nur noch in wenigen Fällen erfolgen wird.

IMAK Planungsbeschleunigung
Abschlussbericht - Anlage B

Ist-Zustand	Variante 1	Variante 2	Variante 3 (Idealfall)
Erstellung Unterlagen für ROV			
ROV	ROV unter Einbeziehung des Bundes	ROV ggf. unter Einbeziehung des Bundes	ROV ggf. unter Einbeziehung des Bundes
Erstellung Unterlagen für LinienbestimmungsV	Erstellung Detailentwurf zur Vorbereitung Zulassungsverfahren auf Basis LPF	Erstellung Kostenschätzung	Erstellung Unterlagen für LinienbestimmungsV
LinienbestimmungsV		LinienbestimmungsV	LinienbestimmungsV
Erstellung Detailentwurf zur Vorbereitung Zulassungsverfahren auf Basis LPF	Gesehenvermerk	Erstellung Detailentwurf zur Vorbereitung Zulassungsverfahren auf Basis LPF	Erstellung Detailentwurf zur Vorbereitung Zulassungsverfahren auf Basis LPF
Gesehenvermerk	Erstellung Unterlagen für Planfeststellungsverfahren	Gesehenvermerk	Gesehenvermerk
Erstellung Unterlagen für Planfeststellungsverfahren	Planfeststellungsverfahren	Erstellung Unterlagen für Planfeststellungsverfahren	Erstellung Unterlagen für Planfeststellungsverfahren
Planfeststellungsverfahren		Planfeststellungsverfahren	Planfeststellungsverfahren