



Vorlage Nr.: V0339/25
Datum: 6. Mai 2025

Vorlage

Beratungsfolge	<i>Plandatum</i>		
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	29.04.2025	nicht öffentlich	beratend
Ältestenrat	05.05.2025	nicht öffentlich	zur Information
Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften	07.05.2025	nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Stadtbezirksbeirat Neustadt	02.06.2025	öffentlich	beratend
Stadtbezirksbeirat Klotzsche	02.06.2025	öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Schönfeld-Weißig	02.06.2025	öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Gompitz	02.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Pieschen	03.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Altstadt	03.06.2025	öffentlich	beratend
Ortschaftsrat Langebrück	03.06.2025	öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Mobschatz	05.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Loschwitz	10.06.2025	öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Schönborn	11.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Plauen	11.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Blasewitz	11.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Cotta	12.06.2025	öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Oberwartha	17.06.2025	öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Prohlis		öffentlich	zur Information
Stadtbezirksbeirat Leuben		öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Weixdorf		öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Altfranken		öffentlich	zur Information
Ortschaftsrat Cossebaude		öffentlich	zur Information
Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften	04.06.2025	nicht öffentlich	beratend (federführend)
Stadtrat	19.06.2025	öffentlich	beschließend

Zuständig: GB StadtentwBauVerkLieg

Gegenstand:

Wiederaufbau der Carolabrücke – Grundsatzentscheidung zum Verfahren für einen zeitnahen, zeitgemäßen und zukunftsfähigen Brückenbau

Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat nimmt die Variantenabwägung gemäß Anlage 1 zur Wiederherstellung der Elbquerung (Ersatzneubau ohne Genehmigungsverfahren, Neubau mit Planverfahren) zur Kenntnis und bestätigt als Vorzugsvariante den Ersatzneubau.
2. Der Stadtrat nimmt das Gutachten zu verfahrensrechtlichen Szenarien für den Wiederaufbau der Carolabrücke gemäß Anlage 2 zur Kenntnis.
3. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, für die Variante 1 (Ersatzneubau) unverzüglich die Planung zu beginnen. Dazu ist eine Aufgabenstellung zu erstellen und dem Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften zur Bestätigung vorzulegen.
4. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, sich beim Freistaat Sachsen und beim Bund für eine finanzielle Beteiligung an den Kosten für den Abriss und den Ersatzneubau einzusetzen.

bereits gefasste Beschlüsse:

Keine

aufzuhebende Beschlüsse:

Keine

Finanzielle Auswirkungen/Deckungsnachweis: Keine

Investiv:

Teilfinanzhaushalt/-rechnung:

Projekt/PSP-Element:

Kostenart:

Investitionszeitraum/-jahr:

Einmalige Einzahlungen/Jahr:

Einmalige Auszahlungen/Jahr:

Laufende Einzahlungen/jährlich:

Laufende Auszahlungen/jährlich:

Folgekosten gem. § 12 SächsKomHVO (einschließlich Abschreibungen):

Konsumtiv:

Teilergebnishaushalt/-rechnung:

Produkt:

Kostenart:

Einmaliger Ertrag/Jahr:

Einmaliger Aufwand/Jahr:

Laufender Ertrag/jährlich:

Laufender Aufwand/jährlich:

Außerordentlicher Ertrag/Jahr:

Außerordentlicher Aufwand/Jahr:

Deckungsnachweis:

PSP-Element:

Kostenart:

Werte der Anlagenbuchhaltung:

Buchwert:

Verkehrswert:

Bemerkungen:

Begründung:**1. Ausgangsbedingung**

Am 11. September 2024 kam es zu einem Teileinsturz von Zug C der Carolabrücke. Aufgrund des Einsturzes wurden die Carolabrücke, das Terrassenufer und der Elberadweg auf beiden Seiten der Elbe bis auf weiteres gesperrt. Für den Kfz-Verkehr, den ÖPNV und Radverkehr wurden Umleitungen eingerichtet. Dafür erfolgten Verkehrsbeschilderungen sowie Nachsteuerungen bei verkehrslenkenden Maßnahmen wie z. B. die Anpassung von Lichtsignalanlagen. Zudem musste die Bundeswasserstraße Elbe im Bereich der Carolabrücke für den Schiffsverkehr gesperrt werden. Durch im Flussbett liegende Trümmerteile, die temporär errichtete Baustraße, aber auch durch die sich seit dem Teileinsturz stark veränderte Flusssohle ist auch der Hochwasserschutz der Stadt Dresden aktuell nachteilig beeinflusst.

Unmittelbar nach dem Teileinsturz wurde Herr Prof. Marx und das Büro MKP GmbH beauftragt, die Einsturzursachen zu ermitteln. Ein mündlicher Zwischenbericht wurde am 11. Dezember 2024 in einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften durch Herrn Prof. Marx vorgestellt. Demzufolge müssen auch die Brückenzüge A und B abgerissen werden. Bis zum vollständigen Abriss ist seit Anfang Februar 2025 der Schiffsverkehr nur eingeschränkt und nur unter bestimmten Bedingungen möglich.

Das Verkehrsgeschehen im Stadtzentrum, insbesondere auf den Umleitungsstrecken Albertbrücke und Marienbrücke zeigt, dass eine Verkehrsverbindung im Zuge der Carolabrücke nötig ist. Das gilt insbesondere für die Straßenbahn, den Radverkehr und den Kfz-Verkehr.

2. Rahmenbedingungen**Verkehr**

Die Carolabrücke ist Bestandteil eines Verkehrszuges, der eine Verbindung zwischen den Industrieansiedlungen des Dresdner Nordens über die Äußere Neustadt und das Regierungsviertel über die Elbe in die Innenstadt, den Hauptbahnhof und die TU Dresden herstellt. Die Carolabrücke wies bisher vor allem Defizite für den Radverkehr auf. Die Netzbedeutung und bisherigen Defizite für die einzelnen Verkehrsarten können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle 1: Netzbedeutung und bisherige Defizite der Carolabrücke

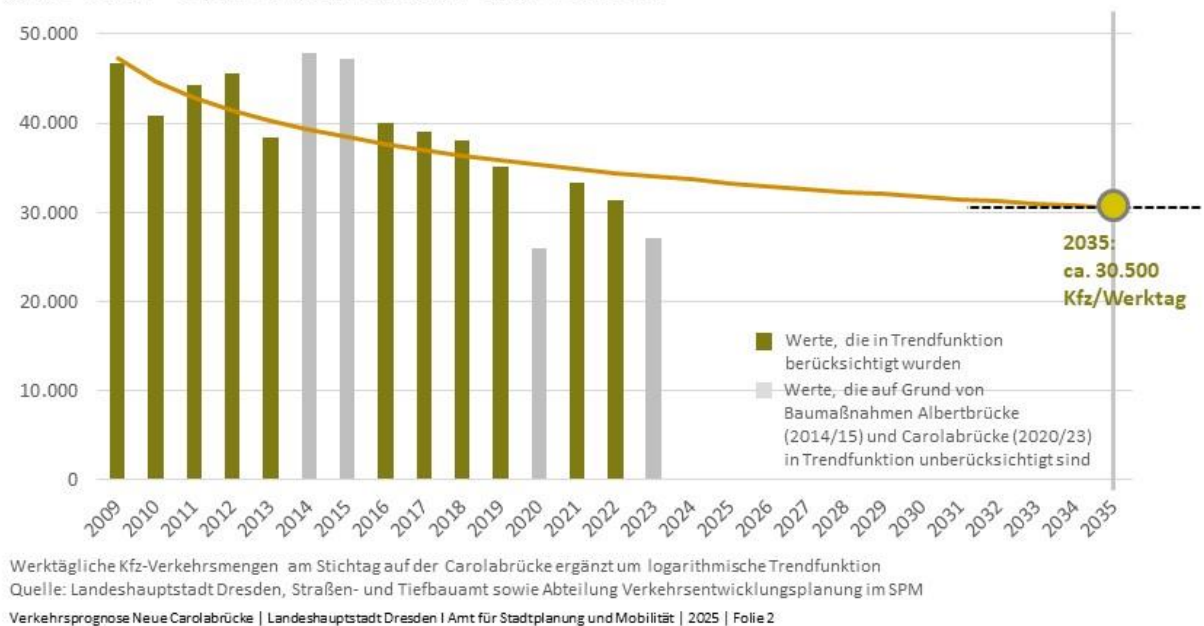
Verkehrsart	Netzbedeutung	Bisherige Defizite
ÖPNV	hoch	Angrenzend keine barrierefreie Halte-

	2-Linien zzgl. Umleitungsverkehr (1 von 4 Dresdner Straßenbahn- Brücken) 25 % des Aufkommens im städti- schen ÖPNV über die Elbe	stelle Synagoge
Kfz-Verkehr	hoch Hauptverkehrsstraße (derzeitige Bundesstraße soll gemäß bestä- tigter Planung verlegt werden) <u>Vor Einsturz:</u> ca. 27.000 – 34.500 Kfz/Tag <u>aktuelle Prognose:</u> in Abhängigkeit der Dimensionie- rung 22.000 – 31.000 Kfz/Tag	
Rad	hoch Haupttradroute (IR III) Wegweisungsnetz (Nord-Süd) Qualitätsroute zur Umfahrung Fußgängerzonen	Zweimalige Querung der Straßenbahn in Richtung Zentrum Unzureichende Breiten Fehlende Anbindung an Elberadweg
Fuß	mittel stärker auf Westseite zu Veran- staltungen und als Verbindung von Innerer Neustadt und Alt- stadt	Fehlende barrierefreie Anbindungen zum Elbefeß- und -radweg, Unzureichende Breiten, Starke Trennwirkung durch lange Que- rungswege und flächenintensive Kno- tenpunkte
Wirtschaftsverkehr	hoch Hauptstraßennetz (s. o.)	

Die Entwicklung der Zählraten für den Kfz-Verkehr auf der Carolabrücke in den letzten Jahren ist in Diagramm 1 ersichtlich. Daraus wird eine sinkende Tendenz im Kfz-Verkehr deutlich. Im Zeit-
raum zwischen 2009 und 2022 sank der Kfz-Verkehr von 46.800 Kfz/Tag (2009, vor der Wald-
schlößchenbrücke) auf 31.300 Kfz/Tag 2022 (-33 %). Gleichzeitig steigt der Radverkehr auf 4.150
Radfahrende/Tag (+270 % gegenüber 2012).

Diagramm 1: Entwicklung des Kfz-Verkehrsaufkommens auf der Carolabrücke von 2009 bis 2023
und Trendfortschreibung

Regressive Trendfortschreibung der Verkehrsmengen auf der Carolabrücke bis 2035



Die sinkende Tendenz des Kfz-Verkehrs setzt sich in der Prognose fort. In Abhängigkeit von der zukünftigen Entwicklung werden 22.000 bis 30.500 Kfz/Tag prognostiziert. Zur Abwicklung des zukünftigen Verkehrs sind 2 – 3 Fahrstreifen ausreichend, zumal die maßgebenden Knotenpunkte Carolaplatz und Rathenauplatz nicht verändert werden.

Städtebau

Die Carolabrücke ist Bestandteil eines Straßenzuges, der vom Verkehr überformt ist. Ziel ist daher, mit dem Bau einer neuen Carolabrücke die Aufwertung der vorhandenen Verkehrsräume hin zu urbanen Stadträumen und damit eine stadtverträgliche Reintegration des Verkehrs in diese Räume zu ermöglichen. Der Brückenneubau bildet dabei das Bindeglied, welches die städtebaulichen Reurbanisierungsleitbilder der Inneren Neustadt sowie der östlichen Altstadt in einer den Elbstrom übergreifenden Art und Weise zusammenfügt.

Denkmalschutz

Die Carolabrücke selbst, einschließlich der Widerlager und des Hauptpfeilers im Fluss, den drei Stützenreihen und der aufgefächerten Anbindepunkte sind als Einzeldenkmal gelistet und von besonderer zeit-, bau- und technikgeschichtlicher Bedeutung.

Das Königsufer am Nordufer der Elbe ist von der Prießnitzmündung stromauf bis zur Marienbrücke stromab als Sachgesamtheit mit einer ganzen Reihe inkludierter Einzel- und Gartendenkmale geschützt. Es kann fast über seine komplette Ausdehnung von der Carolabrücke eingesehen werden. Umgekehrt ist der Standort der Carolabrücke fast von jedem Punkt des Königsufers einsehbar.

Die Brühlsche Terrasse am Südufer der Elbe ist als Gartendenkmal mit einer Vielzahl inkludierter und angrenzender, überregional und international bekannter Einzeldenkmäler als Sachgesamtheit geschützt. Sie ist über ihre gesamte Ausdehnung von der Carolabrücke einsehbar und wird von der Silhouette der historischen Altstadt gerahmt. Der Standort der Carolabrücke selbst ist

von der Brühlschen Terrasse über seine gesamte Ausdehnung einsehbar und daher für die Rezeption aller flankierenden Einzel- und Flächendenkmale von immenser Bedeutung.

Umwelt

Die Carolabrücke liegt im FFH-Gebiet (Fauna-Flora-Habitat-Gebiet) mit besonders zu schützenden Lebensraumtypen. Die Elbwiesen sind Landschaftsschutzgebiet. Zudem gibt es ein rechtlich festgesetztes Überschwemmungsgebiet, was insbesondere bei der Carolabrücke das gesondert ausgewiesene Abflussgebiet der Elbe betrifft.

Daher sind in der Planungsphase grundsätzlich folgende Umweltgutachten erforderlich: FFH-Erheblichkeitsuntersuchung, Artenschutzgutachten, Landschaftspflegerischer Begleitplan, Nachweis und Ausschluss von Negativauswirkungen des Brückenbauwerks auf das Abflussverhalten der Elbe und ein Schallgutachten. Deren notwendiger Umfang/Detaillierungsgrad etc. hängt dabei auch von der gewählten Variante (Ersatzbau oder Neubau mit/ohne Behelfsbrücke) ab.

Die Carolabrücke überspannt die Bundeswasserstraße Elbe und berührt damit auch das gemäß Sächsischem Wassergesetz § 72 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 rechtlich festgesetzte Überschwemmungsgebiet der Elbe und insbesondere das darin gesondert ausgewiesene Abflussgebiet der Elbe. Im Hinblick auf den vorsorgenden Hochwasserschutz dürfen durch den Neubau der Brücke keine nachteiligen Auswirkungen auf das Abflussvermögen der Elbe im Hochwasserfall entstehen. Dies ist im Planungsprozess durch eine geeignete Nachweisführung (z. B. zweidimensionale-hydraulische Modellierung) zu zeigen.

Bundeswasserstraße Elbe

In einem Schreiben des Wasserstraßen- und Schifffahrtsamtes wurden die Rahmenbedingungen für die Wasserstraße Elbe dargestellt (vgl. Anlage 3). Die Elbe ist eine internationale Binnenschifffahrtsstraße und Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Für die Tschechische Republik ist die Elbe der einzige Zugang zum europäischen Wasserstraßennetz. Für alle Bundeswasserstraßen gelten bestimmte Ausbauziele. Bei Brücken beinhaltet das für die lichten Durchfahrtshöhen ein pfeilerfreies Gefährdungsprofil. Abweichend davon wurde eine individuelle Lösung für die Straßenbrücke in Bad Schandau und die Carolabrücke in Aussicht gestellt. Demzufolge können die bisherigen Lichtraumabmessungen wiederhergestellt werden, so dass ein Strompfeiler weitestgehend orientiert am Bestand zulässig ist. Ein zweiter Strompfeiler ist nicht möglich.

3. Ziele

Wegen der eingangs dargestellten Bedeutung der Carolabrücke und der Rahmenbedingungen werden für einen Wiederaufbau folgende Ziele verfolgt:

zeitnah

Eine möglichst schnelle Umsetzung einer Elbequerung am Standort der Carolabrücke ist für den ÖPNV, den Kfz-Verkehr, den Radverkehr und den Fußverkehr wichtig. Damit wird die direkte Verbindung für den Verkehrszug Königsbrücker Straße – Albertstraße – St. Petersburger Straße wiederhergestellt und die Erschließung der angrenzenden Gebiete effektiv möglich. Zudem ergeben sich bei einer zeitnahen Umsetzung geringere Kosten.

zeitgemäß

Die bisherige Elbequerung wies einige Defizite auf. Diese sollen mit dem Neubau verringert oder sogar beseitigt werden. Das geht einher mit der avisierten Anpassung an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- und Verkehrsbedürfnisse. Die neue Brücke soll sich als zeitgemäßer Bau in das historisch gewachsene Stadtgefüge einfügen. Eine Verbreiterung soll möglichst vermieden werden.

zukunftsfähig

Die neue Carolabrücke soll nicht nur die aktuellen Verkehre, sondern auch die zukünftige Verkehrsentwicklung berücksichtigen. Zudem ist die Neugestaltung und Aufwertung des Stadtraumes zwischen Carolaplatz und Hauptbahnhof mit dem derzeit sehr breiten Verkehrszug St. Petersburger Straße zu ermöglichen. Langfristiges, über die Planung und Errichtung einer neuen Carolabrücke hinausgehendes Ziel ist die Anlage eines großzügigen Stadtboulevards mit Alleen und gestalteten Freiräumen vom Hauptbahnhof bis zum Albertplatz, in dessen Verlauf sich die einzelnen Plätze als eigenständige Stadträume abzeichnen.

Eine möglichst gute Verbindung der Ziele zeitnah, zeitgemäß und zukunftsfähig hat das Potenzial, einen Kompromiss zwischen den sich andeutenden und in der Öffentlichkeit artikulierten widerstrebenden Interessen zu ermöglichen.

4. Grundsätzliche Vorgehensweise für den Wiederaufbau

Grundsätzlich ist ein sogenannter Ersatzneubau oder ein Neubau mit Planverfahren möglich. Bei einem Ersatzneubau sind Anpassungen nur in bestimmtem Maß möglich. Dafür ist kein Planverfahren erforderlich, so dass es die schnellste Art für einen Brückenneubau darstellt. Um auszuloten, welche Gestaltungsspielräume bei einem Ersatzneubau bestehen, wurde ein Rechtsgutachten beauftragt. Für die Bewertung wird die Variante Ersatzneubau mit Anpassung der Geometrie unter Nutzung der Gestaltungsspielräume aus dem Rechtsgutachten zu Grunde gelegt.

Ein Neubau mit Planverfahren (Planfeststellungsverfahren) erhöht die Gestaltungsspielräume. Allerdings gibt es Grenzen durch die im Punkt 2 beschriebenen Rahmenbedingungen, insbesondere Schifffahrt, Hochwasserschutz, Naturschutz und Denkmalschutz. Bei dieser Grundvariante wurde eine Behelfsbrücke einbezogen.

Für die Bewertung wird als Vergleich die Carolabrücke ohne Änderungen gegenüber der bisherigen Brücke herangezogen.

Als Entscheidungshilfe für den Ersatzneubau wurde ein Gutachten beauftragt, das die Spielräume für einen Ersatzneubau ohne Planverfahren aufzeigt. Grundlage des Gutachtens sind das Bundesfernstraßengesetz und das Personenbeförderungsgesetz, die beide zwischen Bau oder Änderung einer Verkehrsanlage einerseits und Unterhaltungsmaßnahme andererseits unterscheiden. Für letzteres wird häufig der Begriff Ersatzneubau verwendet, der nicht notwendigerweise identisch wie der Vorgängerbau sein muss. Dabei wurden unter anderem folgende Aspekte betrachtet:

Schaffung regelkonformer Verkehrsanlagen für alle Verkehrsarten

Änderungen durch die Schaffung regelkonformer Verkehrsanlagen (betrifft bei der Carolabrücke insbesondere den Rad- und Fußverkehr) sind ohne Planverfahren möglich.

Bündelung statt Auffächerung der Brückenzüge

Die Verfahrensfreiheit bei einer Bündelung der Brückenzüge im Bereich des Brückenbauwerks ist gut begründbar. Bei den Anpassungsbereichen ist es schwieriger, aber unter Berücksichtigung folgender Aspekte möglich:

- keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung,
- Begrenzung auf den Anschluss an das Bestandsnetz,
- keine stärkeren Betroffenheiten Dritter.

Änderung der Zügigkeit

Unter Berücksichtigung des Gesamtbrückenbauwerks als einheitliches Vorhaben (Ersatzneubau mit fortbestehender baulichen Verbindung) wird eine Änderung der bisherigen Dreizügigkeit ohne Planverfahren als möglich eingeschätzt.

Reduzierung der Zahl der Kfz-Fahrstreifen

Eine Reduzierung der Anzahl der Fahrstreifen ist ohne Planverfahren möglich, wenn die Leistungsfähigkeit gewährleistet ist.

Änderung der Straßenbahn von Seitenlage in Mittellage

Da eine Änderung der Gleislage Auswirkungen auf die Anschlussbereiche mit Anpassung an den Bestand hat, ist von einer wesentlichen Änderung auszugehen, die planfeststellungsrelevant ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es durchaus Spielräume für Änderungen bei einem Ersatzneubau ohne Planverfahren gegenüber der ursprünglichen Brücke gibt. Diese betreffen auch Aspekte, die für die Erreichung der unter Punkt 3 benannten Ziele von Bedeutung sind. Wesentlich ist, dass es keine grundlegende Änderung des äußeren Erscheinungsbildes und keine zusätzlichen Betroffenheiten gibt. Je stärker sich der Ersatzneubau in der Breite, der Gradienten, der Höhenlinie oder der Bauweise vom ursprünglichen Bauwerk unterscheidet, desto eher ist ein Planverfahren erforderlich.

Unter Berücksichtigung der im Punkt 3 dargestellten Ziele und der rechtlichen Einschätzung sind vor allem folgende Änderungen für einen Ersatzneubau relevant:

- regelkonforme Rad- und Fußverkehrsanlagen,
- Anzahl der Brückenzüge,
- parallele Führung der Brückenzüge so weit wie möglich (keine Auffächerung, damit flexible Anpassung an zukünftige Veränderungen der angrenzenden Plätze und Straßenzüge),
- Anzahl der Fahrstreifen.

Zur Information sind Beispiele für verschiedene Querschnittsvarianten als Anlage 4 beigelegt. Diese zeigen ausgehend von der bisherigen Brücke Querschnitte für 2-, 3- und 4-streifige Fahrbahnen jeweils für zwei- und dreizügige Varianten. Dabei wurden regelkonforme Rad- und Fußverkehrsanlagen unterstellt. Es zeigt sich, dass eine 4-streifige Variante zu einer wesentlichen Verbreiterung von 5 bis 7 Meter führt. Wenn das mit weiteren Änderungen kombiniert wird, verstärkt sich die Abweichung vom ursprünglichen Bauwerk und es ist ein Planverfahren wahrscheinlich.

5. Bewertung

Im jetzigen Stadium kann nur eine grundlegende Gegenüberstellung ausgewählter maßgebender Kriterien erfolgen. Daraus ergibt sich folgende Bewertung (vgl. auch Anlage 1):

Beseitigung verkehrlicher Defizite

Die im Punkt 2 beschriebenen verkehrlichen Defizite der bisherigen Brücke können durch die Gestaltungsspielräume sowohl beim Ersatzneubau als auch dem Neubau mit Planverfahren beseitigt werden.

Beseitigung städtebaulicher Defizite

Die städtebaulich-freiraumplanerische Aufwertung Terrassenufer und Königsufer ist beim Ersatzneubau und dem Neubau mit Planverfahren möglich. Bei der besseren Einbindung der Brückenköpfe in den Stadtraum gibt es beim Planverfahren mehr Spielräume.

Städtebauliche und verkehrliche Entwicklungsperspektiven

Durch die Beseitigung der Auffächerung an den Brückenköpfen ist eine flexible Anpassung der Verkehrsanlage an die zukünftige Neugestaltung des Carolaplatzes und des Rathenauplatzes möglich. Das gilt für den Ersatzneubau und den Neubau mit Planverfahren gleichermaßen. Mit den Gestaltungsspielräumen im Querschnitt kann beim Ersatzneubau und Neubau mit Planverfahren auf die Verkehrsentwicklung reagiert werden. Bei der bisherigen Brücke war das teilweise möglich.

Denkmalschutz

Die im Punkt 2 beschriebenen Belange des Denkmalschutzes gelten sowohl für den Ersatzneubau als auch den Neubau mit Planverfahren, so dass es diesbezüglich keine Unterschiede zwischen den beiden Vorgehensweisen gibt.

Spielräume Brückengestaltung/architektonische Qualität

Beim Ersatzneubau gibt es Gestaltungsspielräume, die jedoch geringer als beim Neubau mit Planverfahren sind. Die bisherige Brücke hatte diesbezüglich keine Spielräume.

Umweltauswirkungen

Die Berücksichtigung der umweltseitigen Rahmenbedingungen und die daraus resultierende Berücksichtigung bei der Planung muss bei allen Varianten gewährleistet werden. Allerdings sind durch die größeren Spielräume beim Planverfahren auch größere Umweltauswirkungen möglich.

Termine

Bei einem Ersatzneubau ist die Inbetriebnahme 3 bis 6 Jahre früher möglich als bei einem Planverfahren. Dabei wurde ein Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb für die Planung bis zur Leistungsphase 9 mit einer stufenweisen Beauftragung angesetzt. Die Inbetriebnahme der Straßenbahn könnte etwa 1 Jahr früher erfolgen. Bei einem Neubau mit Planverfahren ist die Zeitdauer von vielen Einflüssen abhängig. Daher wurde ein best case- und ein worst case-Szenario bewertet. Daraus ergibt sich ein 3 bis 6 Jahre längerer Zeitraum bis zur Inbetriebnahme. Auch hier ist die Inbetriebnahme der Straßenbahn etwa 1 Jahr früher möglich. Bei dieser Verfahrensweise wurde als Untervariante die Nutzung einer Behelfsbrücke einbezogen. Dafür sind etwa 2 bis 3 Jahre für Planung und Errichtung anzusetzen.

Kosten/Finanzierung

Die Kosten unterscheiden sich wegen der unterschiedlichen Termine stark. Für den Ersatzneubau wurden grob etwa 142 Mio. Euro inkl. ÖPNV-Anteil geschätzt. Hinzu kommen etwa 15 Mio. Euro für Versorgungsleitungen und Provisorien. Der ÖPNV einschließlich anteilige Brücke

ckenkosten kann durch Fördermittel im laufenden Bundesprogramm GVFG zum Ausbau der Linie 7 in Höhe von etwa 40 Mio. Euro mitfinanziert werden. Dazu gibt es bereits Gespräche mit Bund und Freistaat Sachsen. Die Finanzierung der übrigen Anlagen ist mittels des Kredites gesichert.

Beim Neubau mit Planverfahren zeigt die grobe Kostenschätzung eine Spannweite von etwa 170 Mio. Euro (best case) bis 187 Mio. Euro (worst case) inkl. ÖPNV-Anteil. Sofern eine Behelfsbrücke einbezogen wird, erhöhen sich die Kosten um etwa 34 bis 37 Mio. Euro. Damit steigen die Gesamtkosten auf etwa 204 Mio. Euro bis 224 Mio. Euro. Hinzu kommen etwa 37 Mio. Euro für Versorgungsleitungen, deren Kosten sich wegen der Notwendigkeit eines zusätzlichen Elbdükers gegenüber der Lösung eines schnelleren Ersatzneubaus mehr als verdoppeln. Die städtischen Beträge liegen deutlich über den für den Neubau der Carolabrücke avisierten Mitteln des Brückenfonds in Höhe von 142 Mio. Euro. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die GVFG-Mittel für den ÖPNV bei einem deutlich späteren Beginn unsicherer sind.

6. Vorzugsvariante

Aus der Bewertung der Kriterien ergibt sich für die Erreichung der unter Punkt 3 benannten Ziele für die Grundsatzentscheidung Ersatzneubau oder Neubau mit Planverfahren folgende Bewertung:

zeitnah

Eine zeitnahe und damit vergleichsweise kostengünstige Umsetzung kann nur der Ersatzneubau ermöglichen. Ein Neubau mit Planverfahren ist sowohl zeitlich als auch kostenseitig deutlich schlechter zu bewerten. Eine Behelfsbrücke verkürzt zwar die Zeitdauer bis eine neue Querung verfügbar ist. Allerdings ist die Funktionsfähigkeit eingeschränkt und die städtebauliche Integration schwieriger. Zudem erhöhen sich die Gesamtkosten deutlich und die vollständige Finanzierung der später zu errichtenden neuen Brücke ist offen.

zeitgemäß

Die Beseitigung der bisherigen verkehrlichen Defizite ist für den Ersatzneubau und den Neubau mit Planverfahren ähnlich zu bewerten. Die Beseitigung städtebaulicher Defizite und Umweltaspekte zeigen Unterschiede. Bezüglich der städtebaulichen Defizite gibt es Vorteile für den Neubau mit Planverfahren, bei den Umweltaspekten ist der Ersatzneubau etwas vorteilhafter.

zukunftsfähig

Die städtebaulichen und verkehrlichen Entwicklungsperspektiven sind für beide Varianten ähnlich zu bewerten. Bei den Gestaltungsspielräumen für die Brückengestaltung gibt es Unterschiede, da das Planverfahren größere Möglichkeiten bietet.

Insgesamt ergibt sich wegen der signifikanten Vorteile des Ersatzneubaus bei dem Ziel zeitnah (Zeit und Kosten) sowie keinen großen Unterschieden bei den Zielen zeitgemäß und zukunftsfähig der Ersatzneubau als Vorzug.

7. Finanzierung

Für den Ersatzneubau wurden grob etwa 142 Mio. Euro inkl. ÖPNV-Anteil geschätzt. Der ÖPNV einschließlich anteilige Brückenkosten kann durch Fördermittel im laufenden Bundesprogramm GVFG zum Ausbau der Linie 7 in Höhe von etwa 40 Mio. Euro mitfinanziert werden. Für den

Straßenbau stehen derzeit keine Fördermittel in Aussicht. Bisherige Bemühungen, das Bundesministerium für Digitales und Verkehr für eine Förderung zu gewinnen, waren nicht erfolgreich. Der Versuch, zugesagte Fördermittel anderer Fördertöpfe (Fernsehturm und Robotronkantine) für die Carolabrücke umwidmen zu lassen, wurde abgelehnt. Inwiefern Mittel aus dem neuen Infrastrukturfonds des Bundes genutzt werden können, ist derzeit noch nicht abschätzbar. Mit dem Beschluss des Haushaltes der Landeshauptstadt Dresden und dem Brückenfonds ist die Finanzierung gesichert.

8. Weitere Vorgehensweise

Nach dem Grundsatzbeschluss werden die Planungsleistungen im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb europaweit ausgeschrieben. Die Beauftragung soll stufenweise bis zur Leistungsphase 9 erfolgen. In der Aufgabenstellung werden die Rahmenbedingungen und Ziele gemäß Punkte 2 und 3, weitere Festlegungen (z. B. Querschnitt der Brücke) und Freiräume für die Planung näher beschrieben. Diese wird Grundlage der durch die Bieter im Rahmen des Verhandlungsverfahrens zu erstellenden Lösungsvorschläge. Die Aufgabenstellung wird dem Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften zur Bestätigung vorgelegt. Bei der Entscheidung zu den eingereichten Lösungsvorschlägen der einzelnen Bieter wird die Öffentlichkeit einbezogen. Der dann beauftragte Planer/das beauftragte Planungsbüro erbringt zunächst nur die Leistungen bis zur Leistungsphase 3 (Entwurfsplanung). Diese Entwurfsplanung ist Grundlage des Baubeschlusses, dem sich die weiteren Planungsphasen und die Umsetzung anschließen.

Anlagenverzeichnis:

Anlage 1	Variantenvergleich
Anlage 2	Gutachten zu verfahrensrechtlichen Szenarien für den Wiederaufbau der Carolabrücke
Anlage 3	Schreiben des Wasser- und Schifffahrtsamtes
Anlage 4	Beispielquerschnitte

Dirk Hilbert

Variantenbewertung

Kriterien	Vergleich (bisherige Brücke)	Ersatzneubau	Neubau mit Planverfahren
Beseitigung verkehrlicher Defizite - Anpassung Regelbreiten für alle Verkehrsarten an aktuelle Straßenbaustandards - Schaffung einer Anbindung an Elbe-Rad-und Wanderweg - zusätzliche Querungen	teilweise möglich (Radverkehr)	alle Defizite beseitigbar	alle Defizite beseitigbar
Beseitigung städtebaulicher Defizite - städtebaulich-freiraumgestalterische Aufwertung Terrassenufer und Königsufer - bessere Einbindung der Brückenköpfe in den Stadtraum	nicht möglich	bessere Einbindung Brückenköpfe eingeschränkt	alle Defizite beseitigbar
städtebauliche und verkehrliche Entwicklungsperspektiven - entwicklungsfähige Anbindung an den Carolaplatz und Rathenauplatz zur Ermöglichung einer langfristigen Neugestaltung des Stadtraumes zwischen Palais-/Carolaplatz – Hauptbahnhof - Berücksichtigung von Spielräumen einer möglichen zukünftigen Verkehrsentwicklung unter Beachtung aktueller Trends	bei Verkehr (Anpassung Querschnitt) teilweise möglich	bei Stadtentwicklung (Beseitigung Auffächerung) und Verkehr (angepasster Querschnitt) möglich	bei Stadtentwicklung (Beseitigung Auffächerung) und Verkehr (angepasster Querschnitt) möglich
Gestaltungsspielräume Brückengestaltung/architektonische Qualität - Brückengestaltung (schlanke Brückenkonstruktion) - architektonische Qualität - Denkmalschutz (z. B. Erhalt der Sichtachsen)	bei Planung/Bau berücksichtigt	möglich, aber geringer als beim Planverfahren	mehr Gestaltungsspielräume als beim Ersatzneubau
Umweltauswirkungen - Lärm - Flora und Fauna - Hochwasserschutz	bei Planung/Bau berücksichtigt	Berücksichtigung der Anforderungen möglich	Berücksichtigung der Anforderungen, aber bei Änderungen größere Auswirkungen möglich
Termine - Zeitraum bis zur Inbetriebnahme - best case/worse case		3 - 6 Jahre kürzer als Planverfahren	3 - 6 Jahre länger
Kosten und Finanzierung - geschätzte Kosten - potenzielle Fördermittel - best case und worst case		etwa 142 Mio Euro, 40 Mio. Euro Fördermittel ÖPNV möglich zzgl. Medien 15 Mio. Euro	etwa 170 - 187 Mio. Euro, Fördermittel ÖPNV nicht ausgeschlossen, aber unsicherer zzgl. Medien 37 Mio. Euro
Behelfsbrücke - Zeitdauer Inbetriebnahme - Kosten			etwa 2 - 3 Jahre etwa 34 - 37 Mio. Euro

Zielerreichung

Ziel	Ersatzneubau	Planverfahren
Zeitnah		
- Umsetzungszeitraum	+	-
- Kosten Landeshauptstadt Dresden	+	-
- Kosten Medien	+	-
Zeitgemäß		
- Beseitigung Defizite	+	++
- Umweltbelange	0	(-)
Zukunftsfähig		
- Entwicklungsperspektiven	+	+
- Spielräume Brückengestaltung	+	++



**Gutachten zu verfahrensrechtlichen Szenarien
für den Wiederaufbau der Carolabrücke in
Dresden**

im Auftrag der Landeshauptstadt Dresden

Erstattet durch:

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Frank Fellenberg, LL.M. (Cambridge),

Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Kathrin Dingemann und

Rechtsanwalt Dr. Dominik Römling

Berlin, im April 2025

Berlin Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

Bonn Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

Brüssel 172, Av. de Cortenbergh · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

Leipzig Stentzlers Hof · Petersstraße 39-41 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

London 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

München Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

www.redeker.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Zusammenfassung der Ergebnisse	3
B. Sachverhalt und Prüfauftrag	5
C. Rechtliche Würdigung	7
I. Rechtliche Maßstäbe	7
1. Anwendbares Rechtsregime	7
2. Abgrenzung verfahrensfreier Unterhaltungsmaßnahmen von planfeststellungspflichtigen Änderungen	9
a) Definition des Begriffs der Unterhaltungsmaßnahme	11
b) Definition des Begriffs der Änderung	12
aa) Fernstraßenrecht	13
(1) § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG: Erweiterung der Bundesfernstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen	14
(2) § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG: Erhebliche bauliche Umgestaltung der Bundesfernstraße in sonstiger Weise	14
(a) Bauliche Umgestaltung	15
(b) Erheblichkeit der baulichen Umgestaltung	15
(i) Umfang der baulichen Umgestaltung	16
(ii) Auswirkungen auf öffentliche und private Belange?	19
(iii) Erforderlichkeit einer UVP als hinreichendes Kriterium?	20
(iv) Habitatschutzrecht	24
(v) Veränderung von Radwegen	24
(3) § 17 Abs. 1 Satz 3, 4 FStrG: Ausnahme für bestimmte Ausbaumaßnahmen	25
bb) Personenbeförderungsrecht	26
3. Ausgestaltung des Verfahrens	28
II. Anwendung der Maßstäbe auf den Maßnahmenkatalog der Landeshauptstadt Dresden	29
1. Voraussichtlich verfahrensfreie Maßnahmen	30
2. Maßnahmen, deren verfahrensrechtliche Einordnung näherer Angaben bedarf	36
3. Planfeststellungsbedürftige Maßnahmen	45

A.

Zusammenfassung der Ergebnisse

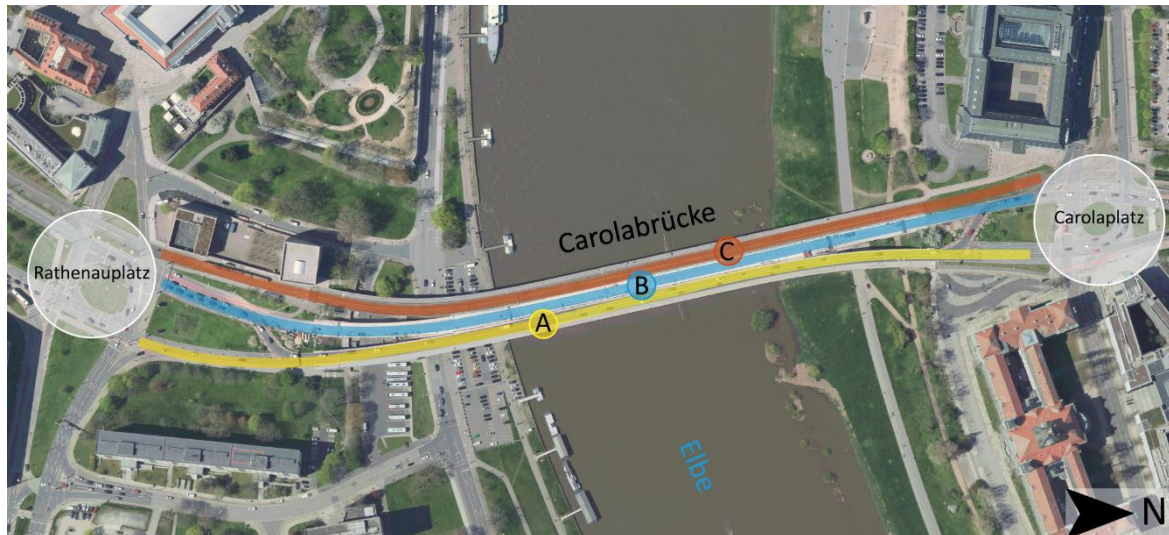
1. Ein Ersatzneubau der Carolabrücke ist unabhängig von seiner Gestaltung kein „Neubau“ und damit kein Bau i. S. d. § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG bzw. des § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG, da er ein Vorgängerbauwerk ersetzt und keine neue Verbindung zwischen zwei Punkten herstellt. Eine Planfeststellungspflicht besteht demnach nur dann, wenn der Ersatzneubau als „Änderung“ einer Bundesfernstraße i. S. d. § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG bzw. als „Änderung“ einer Betriebsanlage für Straßenbahnen i. S. d. § 28 Abs. 1 PBefG zu qualifizieren ist. Sollte es sich demgegenüber um eine bloße Unterhaltungsmaßnahme handeln, wäre hierfür kein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren erforderlich.
2. Zur Vereinfachung und Beschleunigung von Ersatzneubauten von Brücken hat der Bundesgesetzgeber 2020 eine Definition des Änderungsbegriffs in § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG eingefügt, die den Begriff enger fasst und dadurch mehr Vorhaben von der Planfeststellungspflicht ausnimmt. Der Begriff der Änderung erfasst seither nur noch die bauliche Erweiterung einer Bundesfernstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr (§ 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG) oder die erhebliche bauliche Umgestaltung in sonstiger Weise (§ 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG). Alle anderen Maßnahmen sind verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahmen. Vergleichbares gilt nach § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG, der für die Änderung von Betriebsanlagen für Straßenbahnen eine „wesentliche“ Änderung des Grund- und/oder Aufrisses der Betriebsanlage voraussetzt.
3. Der Wiederaufbau eines Brückenbauwerks in den Abmessungen des Vorgängerbauwerks in identischer Form ist stets eine nicht planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftige Unterhaltungsmaßnahme. Auch Veränderungen in Breite, Gradiente oder Höhenlinie der Bundesfernstraße sind keine Änderungen, wenn und soweit sie im Vergleich zum Ursprungszustand über eine konstruktive Anpassung an aktuelle Regelwerke, Standards, Querschnitte, Sicherheits- und Verkehrsbedürfnisse etc. nicht hinausgehen. Weitergehende bauliche Umgestaltungen machen grundsätzlich eine Planfeststellung oder Plangenehmigung erforderlich, wenn sie zu einer Steigerung der Leistung der Straße als aufnehmendem Verkehrsweg, d. h. zu Kapazitätserweiterungen, führen.
4. Nicht eindeutig geklärt ist, ob auch bauliche Umgestaltungen, die nicht mit einer Verbesserung der verkehrlichen Leistungsfähigkeit der Straße verbunden sind, „erheblich“ im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG sein können. Im Schrifttum wird dies teil-

weise verneint. Jedenfalls bei einer grundlegenden Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes des Brückenbildes erscheint es angesichts der unsicheren Rechtslage aber ratsam, vorsorglich ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

5. Der uns von der Landeshauptstadt Dresden zur Prüfung übersandte Katalog von möglichen Maßnahmen und Gestaltungen im Zuge des Ersatzneubaus der Carolabrücke enthält zum Teil eindeutig verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahmen, zum Teil bedarf es einer näheren Beschreibung des Umfangs und des Zwecks der Maßnahmen, um sie abschließend zu beurteilen.
6. Die (freiwillige) Durchführung einer UVP-Vorprüfung empfiehlt sich vorliegend für alle betrachteten Konstellationen. Daneben kann es strategisch sinnvoll sein, Umwelt- und Naturschutzverbände formlos am Verfahren bzw. an der Planung des Ersatzneubaus zu beteiligen.

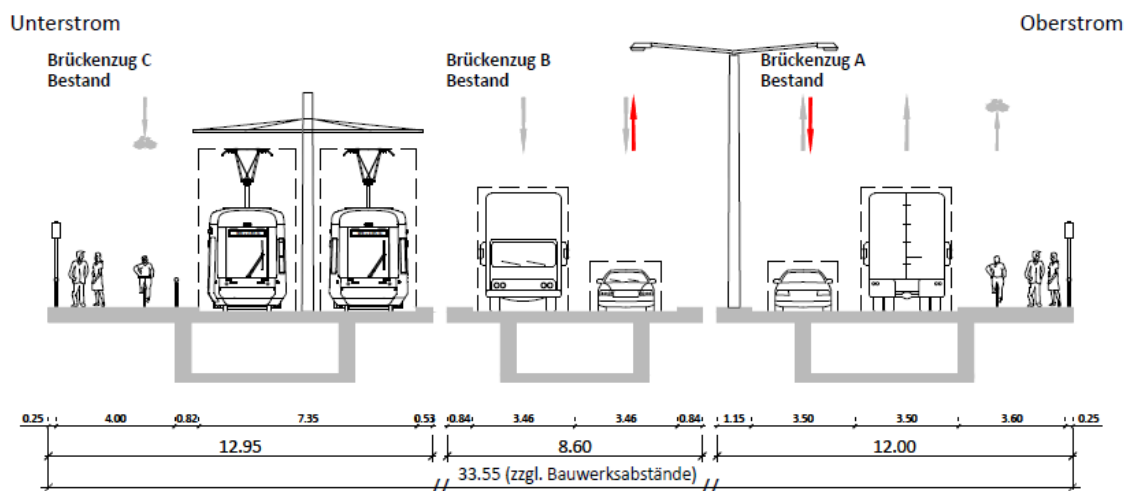
B. Sachverhalt und Prüfauftrag

Die Carolabrücke ist ein aus drei nebeneinander liegenden Brückenzügen bestehendes Spannbetonbrückenbauwerk in Dresden, das die Bundesstraße B 170 und die städtische Straßenbahn über die Elbe führt. Das Bauwerk hat eine (gemittelte) Gesamtstützweite von 375 Metern und eine Gesamtbreite von gut 33,5 Metern (zuzüglich Bauwerksabständen).

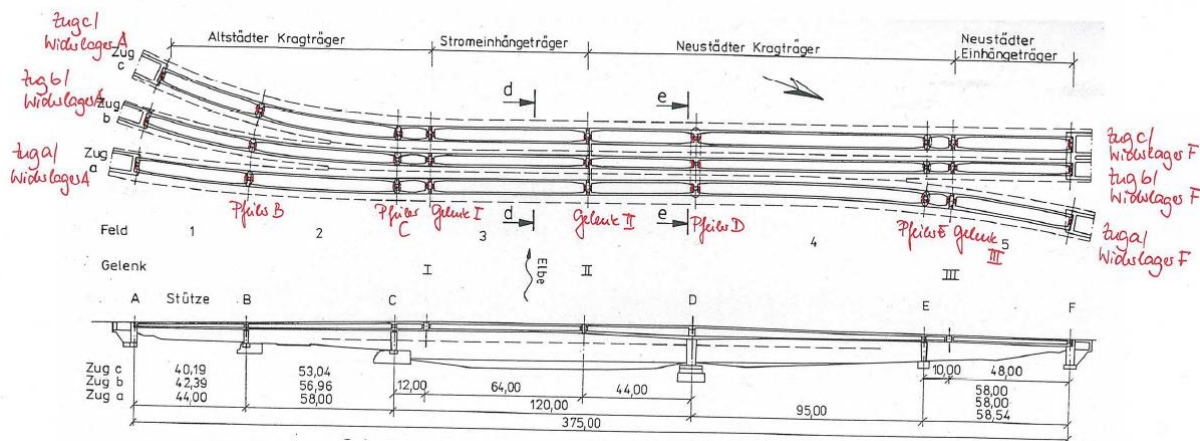


Im Einzelnen besteht das Brückenbauwerk aus dem westlich gelegenen, 12,95 Meter breiten Brückenzug C für die Straßenbahn (in der vorstehenden Grafik rot eingefärbt) sowie den 8,6 bzw. 12 Meter breiten Brückenzügen B und A, die den Kraftfahrzeugverkehr auf jeweils zwei Spuren von der Neustadt in Richtung der Altstadt (mittlerer Brückenzug B, blau eingefärbt) bzw. von der Altstadt in Richtung der Neustadt (östlicher Brückenzug A, gelb eingefärbt) führen. Die äußeren Ränder der Brückenzüge C und A nehmen jeweils einen kombinierten Fuß- und Radweg auf.

Bestand



Jeder Brückenzug ruht auf zwei Widerlagern und vier Pfeilern, die den Brückenachsen A bis F zugeordnet sind. In den Brückenzügen wurden jeweils drei Gelenke aus Gussstahl eingebaut.



Im September 2024 stürzte der westliche Brückenzug C infolge einer wasserstoffinduzierten Spannungsrissskorrosion durch Feuchtigkeitseintrag während der Bauphase ein. Die gesamte Brücke ist seitdem vollgesperrt. Nach aktuellen Erkenntnissen sind die Schäden derart massiv, dass eine Wiederinbetriebnahme der noch stehenden – und erst jüngst sanierten – Brückenzüge A und B nicht möglich ist, so dass alle Brückenzüge abgerissen werden müssen.

Die Landeshauptstadt Dresden plant als Vorhabenträgerin einen zeitnahen, zeitgemäßen und zukunftsfähigen Wiederaufbau der Carolabrücke, der im Jahr 2027 beginnen soll. Für den Wiederaufbau bzw. Ersatzneubau sind aktuell eine Vielzahl möglicher Gestaltungen in der politischen und öffentlichen Diskussion. Zur effizienten Gestaltung der weiteren Planung und Umsetzung des Vorhabens hat die Stadt uns vor diesem Hintergrund um eine Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen gebeten. Insbesondere soll die Abgrenzung zwischen einem planfeststellungs- oder plangenehmigungspflichtigen und einem verfahrensfreien Ersatzneubau rechtsgutachterlich untersucht werden, um Stadtpolitik und Bürgerschaft eine Entscheidung zum weiteren Verfahren zu ermöglichen. Hierfür hat die Landeshauptstadt Dresden uns einen Katalog mit verschiedenen möglichen Maßnahmen und Gestaltungen übersandt, die jeweils daraufhin untersucht werden sollen, ob sie voraussichtlich ein förmliches Planverfahren erfordern.

C.

Rechtliche Würdigung

Die Abgrenzung zwischen verfahrensfreien und planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftigen Ersatzneubauten beruht auf der grundlegenden Unterscheidung zwischen der Unterhaltung einerseits und dem Bau bzw. der Änderung von Bundesfernstraßen bzw. Betriebsanlagen für Straßenbahnen andererseits. Im Folgenden werden die rechtlichen Maßstäbe für die Abgrenzung beider Kategorien zunächst in allgemeiner Form dargestellt (dazu I.) und sodann konkret auf die im Katalog der Landeshauptstadt Dresden aufgeführten Maßnahmen bzw. Gestaltungsoptionen angewendet (dazu II.).

I. Rechtliche Maßstäbe

1. Anwendbares Rechtsregime

Wie vorstehend unter B. dargestellt, handelt es sich bei der Carolabrücke um ein aus drei Zügen bestehendes kombiniertes Straßenbahn- und Fernstraßenbrückenbauwerk. Da unabhängig von der konkreten Gestalt des Ersatzneubaus und von der Anzahl der Züge des neuen Bauwerks davon auszugehen ist, dass auch künftig sowohl die Bundesstraße B 170 als auch die städtische Straßenbahn über die Elbe geführt werden, stellt sich zunächst die Frage nach dem für den Wiederaufbau bzw. einen Ersatzneubau anwendbaren Rechtsregime.

Für die Zulassung von (Änderungen von) Betriebsanlagen für Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1, Abs. 2 Personenbeförderungsgesetz (PBefG), zu denen unter anderem Gleisfundamente, Gleiskörper sowie Haltestellen gehören,¹ gelten die Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes, für die Zulassung von (Änderungen von) Bundesfernstraßen die Vorschriften des Bundes-Fernstraßengesetzes (FStrG). Welches der beiden Rechtsregime auf den Ersatzneubau der Carolabrücke Anwendung findet, hängt im Detail von der zukünftigen Gestaltung des Brückenbauwerks und dem Vorgehen im Rahmen des geplanten Ersatzneubaus ab. Jedenfalls dann, wenn der Brückenkörper sowohl für den Straßenbahnzug als auch für die Straßenzüge zeitgleich wiedererrichtet werden und weiterhin eine gewisse bauliche Verbundenheit der Züge bestehen soll, erscheint es gut vertretbar, das Brückenbauwerk selbst – einschließlich des für die Straßenbahn vorgesehenen Zugs oder Brückenteils – einheitlich nach den

¹ Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler (Hrsg.), PBefG, 2. Aufl. 2014, § 28 Rn. 3.

§§ 17 ff. FStrG und den sonstigen Regelungen des Fernstraßenrechts zu beurteilen. Hierfür spricht insbesondere § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG, nach dem der Straßenkörper Teil der Bundesfernstraße ist. Zum Straßenkörper gehören demnach u. a. der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke und die Brücken. Das Personenbeförderungsrecht geht dagegen in § 4 Abs. 1 PBefG grundsätzlich davon aus, dass Straßenbahnen den Verkehrsraum öffentlicher Straßen benutzen (sog. straßenabhängige Bahnen, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung (BOStrab)). Die Betriebsanlagen der Straßenbahn – also Gleisfundamente, Gleiskörper und Straßenbahn – werden mithin nach der gesetzlichen Konzeption grundsätzlich in den Verkehrsraum öffentlicher Straßen integriert. Die Planung dieser öffentlichen Straßen und insbesondere des Straßengrundes, den die Straßenbahnen nutzen, ist damit regelmäßig Gegenstand des Straßenrechts, hier also des Fernstraßengesetzes. Für die rechtliche Bewertung des Brückenbauwerks als demjenigen Bauwerk, das den Straßengrund für die Straßenbahn schafft, ist in diesen Fällen somit – insgesamt – das Fernstraßenrecht maßgeblich. Etwas anderes kann für sog. unabhängige Bahnen im Sinne des § 4 Abs. 2 PBefG, § 1 Abs. 2 Nr. 2 BOStrab gelten, die durch ihre Bauart oder Lage auf der gesamten Streckenlänge vom Straßenverkehr oder anderen Verkehrssystemen getrennt sind, wie dies bislang beim Zug C der Fall gewesen zu sein scheint. Da der Bahnkörper nach § 16 BOStrab neben dem Oberbau auch den ihn tragenden Unterbau umfasst, der aus Erd-, Stütz- oder Ingenieurbauwerken bestehen kann, käme in diesem Fall grundsätzlich auch eine gesonderte Zulassung des Straßenbahnzuges nach dem PBefG in Betracht. Eine solche Betrachtungsweise für das gesamthaft wiederherzustellende Ingenieurbauwerk würde indes u. E. zu einer künstlichen Aufspaltung eines auch der Straßenbaulast nach einheitlichen Vorhabens führen. Eine einheitliche Prüfung des gesamten Untergrunds und -baus (d. h. des Ingenieurbauwerks) nach den Vorgaben des Fernstraßenrechts erscheint auch deshalb sachgerecht, weil im Zuge des Ersatzneubaus der Carolabrücke nach dem uns übermittelten Maßnahmenkatalog auch eine Veränderung der Zügigkeit und/oder eine Umgestaltung des Bahnkörpers in einen straßenbündigen Bahnkörper erwogen wird.

Die auf dem Unterbau aufsetzende, ebenfalls erforderliche Wiedererrichtung der Betriebsanlage der Straßenbahn, d. h. insbesondere des Bahnkörpers, richtet sich sodann dagegen nach den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes. Bei Annahme einer Planfeststellungspflicht nach dem FStrG könnte diese entweder als notwendige

Folgemaßnahme im Sinne des § 17c FStrG i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG² qualifiziert oder – in der Praxis üblicher – als selbstständiges Vorhaben nach §§ 28 ff. PBefG über § 78 VwVfG mit dem fernstraßenrechtlichen Vorhaben zu einem einheitlichen Planfeststellungsverfahren verbunden werden. Die jeweiligen materiellen Anforderungen nach dem FStrG bzw. dem PBefG bleiben in diesem Fall anwendbar, während sich gem. § 78 Abs. 2 VwVfG die Zuständigkeit und das Planfeststellungsverfahren nach den Rechtsvorschriften für diejenige Anlage richtet, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt. Dies wäre vorliegend das Fernstraßenrecht, da die Wiedererrichtung des Ingenieurbauwerks im Vergleich zur darauf liegenden Straßenbahn-Betriebsanlage in höherem Ausmaß öffentliche und private Belange berührt.³ Damit ist für beide Vorhaben (Ingenieurbauwerk und Betriebsanlage für die Straßenbahn) jeweils gesondert zu beurteilen, ob eine planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftige „Änderung“ im Sinne des jeweiligen Fachrechts vorliegt.

Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund sowohl die Vorschriften des Fernstraßenrechts als auch die des Personenbeförderungsrecht behandelt. Für die im Vordergrund stehende Frage nach der Abgrenzung verfahrensfreier Unterhaltungsmaßnahmen von planfeststellungspflichtigen Änderungen ergeben sich dabei keine wesentlichen Unterschiede, da die Abgrenzung in den jeweiligen Fachplanungsgesetzen weitgehend parallel ausgestaltet ist.

2. Abgrenzung verfahrensfreier Unterhaltungsmaßnahmen von planfeststellungspflichtigen Änderungen

Sowohl das Fernstraßenrecht (§§ 17 ff. FStrG) als auch das Personenbeförderungsrecht (§§ 28 ff. PBefG) kennen im Grundsatz zwei Kategorien, in die sich sämtliche Maßnahmen an Bundesfernstraßen bzw. an Betriebsanlagen für Straßenbahnen einordnen lassen:

- Entweder handelt es sich um einen Bau oder eine Änderung einer Bundesfernstraße oder einer Betriebsanlage für Straßenbahnen, die gem. § 17 Abs. 1

² Vgl. etwa den Planfeststellungsbeschluss vom 14. August 2023 für den Ausbau der Bundesstraße Nr. 44 (B 44) durch Ersatzneubau der Hochstraße Nord in Ludwigshafen, Az. 02.2-1894-PF/36, dort S. 112.

³ Vgl. zu diesen Kriterien BVerwG, Urt. v. 3. November 2020 – 9 A 12.19, juris Rn. 57; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 78 Rn. 16.

FStrG bzw. gem. § 28 Abs. 1 PBefG grundsätzlich planfeststellungspflichtig bzw. plangenehmigungspflichtig ist,

- oder es handelt sich um eine Unterhaltungsmaßnahme, die auf Grundlage von § 4 FStrG bzw. § 36 PBefG ohne förmliches Zulassungsverfahren durchgeführt werden darf.

Der vielfach verwendete Begriff des „Ersatzneubaus“ bezeichnet im allgemeinen Sprachgebrauch eine Maßnahme, bei der ein vorhandenes Bauwerk durch ein neues Bauwerk an mehr oder weniger gleicher Stelle ersetzt wird, wobei das Bauwerk – anders als man es üblicherweise etwa bei einer als „Wiederaufbau“ bezeichneten Maßnahme annehmen würde – nicht notwendigerweise die identische Gestalt wie der Vorgängerbau haben muss. Der Begriff wird im Fernstraßen- und im Personenbeförderungsrecht nicht definiert; in anderen Fachgesetzen⁴ enthaltene Definitionen lassen sich auf Straßen und Straßenbahn-Betriebsanlagen auch nicht direkt übertragen. Es handelt sich im Fernstraßen- und im Personenbeförderungsrecht daher auch insbesondere nicht um einen Rechtsbegriff, der eine Zuordnung zu einer der beiden vorgenannten Kategorien ermöglichen würde.⁵ Ein „Ersatzneubau“ von Brücken kann richtigerweise sowohl der oben erstgenannten Kategorie unterfallen und damit planfeststellungs- bzw. plangenehmigungsbedürftig sein als auch als bloße Unterhaltungsmaßnahme in Gestalt einer Erneuerung⁶ im Sinne der zweiten Kategorie keiner förmlichen Zulassung bedürfen.⁷

Innerhalb der ersten Kategorie (Bau oder Änderung) kommt dabei vorliegend allein die Alternative einer Änderung in Betracht: Auch wenn die Brücke zum Teil eingestürzt ist und vollständig abgerissen werden wird, fügt ein Wiederaufbau des Brücken-

⁴ Vgl. etwa aus dem Bereich des Energierechts §§ 43 Abs. 3 Satz 2, 43f Abs. 5 EnWG i. V. m. § 3 Nr. 4 NABEG.

⁵ Verwendung findet der Begriff im Zusammenhang mit Fernstraßen (ohne Definition) allein in der Überschrift des § 14c UVPG sowie in der Anlage 1 zum FStrG.

⁶ Vgl. Herber, in: Kodal (Begr.), Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 12 Rn. 10.

⁷ Mangels Legaldefinition wird der Begriff im Straßenrecht uneinheitlich verwendet. Soweit sich teilweise Begriffsverständnisse finden, nach denen Ersatzbauten nur solche Bauten sind, die ein vorhandenes Bauwerk durch ein neues Bauwerk „ohne kapazitative Erweiterung“ ersetzen (so *BMVD*, Richtlinien für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING), Stand: 2020/12, S. 17), was eine Einordnung als bloße Unterhaltungsmaßnahme nahelegt, entspricht dies wohl nicht der überwiegenden rechtlichen Begriffsverwendung im Schrifttum und in der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. statt vieler etwa OVG NRW, Beschl. v. 11. Mai 2023 – 11 B 106/23.AK, juris; Lau, UPR 2023, 248 ff.) sowie in der Planungspraxis, in der sich eine Vielzahl von Planfeststellungsbeschlüssen für Ersatzneubauten finden.

bauwerks bzw. ein entsprechender Ersatzneubau – unabhängig davon, wie er im Einzelnen gestaltet wird – dem Straßennetz keine neue Verbindung von zwei Punkten durch eine neue Straße oder eine neue Betriebsanlage für Straßenbahnen hinzu,⁸ sondern ersetzt (wie die Bezeichnung schon sagt) das Vorgängerbauwerk. Er ist deshalb jedenfalls dann kein „Neubau“ und damit kein „Bau“ i. S. d. § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG bzw. des § 28 Abs. 1 PBefG im Rechtssinne, wenn er – wie hier vorgesehen – innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne nach Abriss des Vorläuferbauwerks geplant und zugelassen wird.

Abzugrenzen sind im Folgenden somit allein die Kategorien der grundsätzlich planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftigen Änderung und der keinem Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren unterliegenden Unterhaltungsmaßnahme.

a) Definition des Begriffs der Unterhaltungsmaßnahme

Der Begriff der Unterhaltungsmaßnahme, der sowohl im FStrG als auch im PBefG Verwendung findet, wird (nur) im PBefG legaldefiniert. In dem durch das Investitionsbeschleunigungsgesetz vom 3. Dezember 2020⁹ neu angefügten § 28 Abs. 5 PBefG wird in Satz 1 zunächst klargestellt, dass Unterhaltungsmaßnahmen keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung bedürfen.¹⁰ Nach der Begriffsbestimmung aus Satz 2 sind Unterhaltungsmaßnahmen

„Arbeiten zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionstätigkeit einer bestehenden Betriebsanlage einschließlich der Anpassung an geltendes Recht oder die anerkannten Regeln der Technik“.

Nach der Gesetzesbegründung, die insoweit auf die technische Norm DIN 31051 („Grundlagen der Instandhaltung“) Bezug nimmt, sind damit Maßnahmen zur Instandhaltung erfasst, die der Bewahrung bzw. der Wiederherstellung des (in der Regel planungsrechtlich genehmigten) Sollzustands einer Anlage bei gleichem oder unwesentlich geändertem Grund- und Aufriss dienen. Unterhaltungsmaßnahmen liegen auch dann noch vor, wenn alte Anlagenteile durch neue Bauteile ausgetauscht werden, die den aktuellen Sicherheits- und Verkehrsbedürfnissen Rechnung tragen und somit dem

⁸ Zu diesen Kriterien *Pokorni*, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 7; *Springe*, in: Kodal (Begr.), Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 35 Rn. 42.

⁹ BGBl. I 2020, S. 2694; vgl. auch die Begründung in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, BT-Drs. 19/24040, S. 29.

¹⁰ Näher *Siegel/Himstedt*, DÖV 2021, 137, 139.

neueren Stand der Technik entsprechen.¹¹ Auch wenn dies rein begrifflich zweifelhaft erscheinen könnte, kann mithin auch ein vollständiger Ersatzneubau einer Betriebsanlage rechtlich noch als „Unterhaltung“ in Form einer Erneuerung eingeordnet werden. Die Grenze zur planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftigen „Änderung“ im Sinne des § 28 Abs. 1 PBefG ist bei Ersatzneubauten erst bei wesentlichen Umgestaltungen des Grund- und/oder Aufrisses der zu unterhaltenden Betriebsanlage überschritten (dazu näher sogleich unter b)).

Im Fernstraßenrecht gilt im Ausgangspunkt Entsprechendes, auch wenn im FStrG bislang weder eine gesetzliche Definition aufgenommen noch (deklaratorisch) die Rechtsfolge der Verfahrensfreiheit ausgesprochen wurde. Bauliche Eingriffe in die Substanz einer Bundesfernstraße, die weder ein Bau noch eine Änderung i. S. d. § 17 Abs. 1 FStrG sind, sind also auch hier Unterhaltungsmaßnahmen¹²; sie bedürfen keiner Planfeststellung oder Plangenehmigung.¹³ Indirekt ergibt sich dies auch aus dem im März 2020 neu eingefügten § 18f Abs. 7 Satz 2 FStrG,¹⁴ der eine vorzeitige Besitzeinweisung auch bei Unterhaltungsmaßnahmen zulässt und insoweit ausdrücklich klarstellt, dass die Besitzeinweisung in diesen Fällen abweichend von § 18f Abs. 1 FStrG keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung bedarf. Auch die Grenzziehung zur planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftigen „Änderung“ verläuft insoweit parallel zu der im Personenbeförderungsrecht, als auch im Fernstraßenrecht bauliche Veränderung zur Anpassung des Brückenbauwerks an geltendes Recht oder die anerkannten Regeln der Technik nicht unter den Begriff der Änderung fallen (dazu sogleich unter b)).

b) Definition des Begriffs der Änderung

Ein Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren wird erforderlich, wenn der Ersatzneubau der Carolabrücke eine „Änderung“ im Sinne des Fernstraßenrechts bzw. des Personenbeförderungsrechts ist. In beiden Fachplanungsgesetzen ist der Begriff der Änderung erst in den letzten Jahren im Zuge verschiedener Planungsbeschleunigungsgesetze konkretisiert und restriktiver gefasst worden.

¹¹ BT-Drs. 19/24040, S. 29.

¹² Hartung, DVBl. 2023, 121, 123.

¹³ Sauthoff, in: Ziekow (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2024, § 11 Rn. 1; Ronellenfitsch, in: Marschall (Hrsg.), FStrG, 6. Aufl. 2012, § 17 Rn. 8.

¹⁴ Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 3. März 2020, BGBl. I 2020, S. 433.

aa) Fernstraßenrecht

Das FStrG enthielt bis zum Jahr 2020 keine Definition des Begriffs der planfeststellungspflichtigen „Änderung“ einer Bundesfernstraße. Dies führte in der Planungspraxis zu erheblichen Unsicherheiten bei der Frage, welche Maßnahmen planfeststellungspflichtige Änderungen sind.¹⁵ Vorsorglich wurde in der Regel ein tendenziell weiter Änderungsbegriff angewandt, der Veränderungen im Grund- und Aufriss der Straße (z. B. Verbreiterung, Kurvenabflachung, Höher- oder Tieferlegung), Änderungen der Konstruktion von Kunstbauten (z. B. Brücken) und auch die Anpassung höhengleicher Kreuzungen und Einmündungen an veränderte Verkehrsbedürfnisse ausreichen ließ.¹⁶ Dieses Verständnis, das (vorsorglich) eine Vielzahl von Maßnahmen einem Planfeststellungsverfahren unterwarf, bildete den Anlass für den Gesetzgeber, mit dem 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich¹⁷ den Änderungsbegriff in § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG erstmals zu definieren. Die Ergänzung des § 17 FStrG verfolgte explizit das Ziel, die Durchführung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben zu beschleunigen¹⁸ und unwesentliche bautechnische Umgestaltungen von Bundesfernstraßen, zu denen auch Ersatzneubauten von Brücken zählen sollen, vom Änderungsbegriff und vom Erfordernis eines Planfeststellungsverfahrens auszunehmen.¹⁹ Die neue Begriffsbestimmung der Änderung soll den Begriff der Änderung restriktiver fassen und es erleichtern, Maßnahmen als verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahmen einzuordnen.²⁰

Der Begriff der Änderung ist seither abschließend definiert als bauliche Erweiterung einer Bundesfernstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr (§ 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG, dazu nachfolgend unter (1)) oder als erhebliche bauliche Umgestaltung in sonstiger Weise (§ 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG, dazu nachfolgend unter (2)).

¹⁵ So der Bericht bei *Hartung*, DVBl. 2023, 121, 122; *Bauer/Wörner*, IR 2024, 243, 243; *Spieth/Hantelmann/Stadermann*, Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten – Eine Untersuchung am Beispiel des Ersatzneubaus von Brücken bei Autobahnen und im Schienenverkehr, 2016, S. 10.

¹⁶ Vgl. *Springe*, in: *Kodal* (Begr.), Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 35 Rn. 43.

¹⁷ BGBl. I 2020, S. 433.

¹⁸ BT-Drs. 19/15626, S. 8.

¹⁹ BT-Drs. 19/15626, S. 11.

²⁰ *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*, Brücken an Bundesfernstraßen – Bilanz und Ausblick, 2022, S. 22.

(1) § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG: Erweiterung der Bundesfernstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen

Die Fallgruppe der Erweiterung um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen soll nach dem Willen des Gesetzgebers in Anlehnung an die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)²¹ ausgelegt werden,²² die in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ebensolche baulichen Erweiterungen einer Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr oder einen Schienenweg als wesentliche Änderungen qualifiziert. Die Maßstäbe dafür, wann eine Erweiterung in diesem Sinne vorliegt, sind weitgehend geklärt. Insbesondere genügt nicht die Herstellung eines zusätzlichen Fahrstreifens (nur) durch die Änderung der Fahrbahnmarkierung, sondern es bedarf der Durchführung von Baumaßnahmen zur Herstellung des zusätzlichen Fahrstreifens.²³ Ebenfalls nicht von § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG erfasst ist eine Reduzierung der Fahrstreifen,²⁴ da der Wortlaut der Vorschrift nur auf die Erweiterung der Fahrstreifen abstellt.

(2) § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG: Erhebliche bauliche Umgestaltung der Bundesfernstraße in sonstiger Weise

Größere Auslegungsschwierigkeiten allgemein und auch vorliegend wirft die Fallgruppe der Nr. 2 auf, nach der eine planfeststellungsbedürftige Änderung einer Bundesfernstraße auch vorliegt, wenn diese „in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird“. Eine Änderung setzt in dieser Fallgruppe – erstens – eine bauliche Umgestaltung voraus, die – zweitens – erheblich sein muss. Im Gegenschluss folgt hieraus, dass unerhebliche bauliche Umgestaltungen rechtlich als Unterhaltungsmaßnahmen gelten, die verfahrensfrei sind.²⁵

²¹ Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990, BGBl. I 1990, S. 1036, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. November 2020, BGBl. I 2020, S. 2334.

²² BT-Drs. 19/15626, S. 11.

²³ Bracher, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Werkstand: 105. EL September 2024, § 1 16. BImSchV Rn. 3 m. w. N.

²⁴ A.A.: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Leitfaden Brückenersatzneubau, 2022, S. 64.

²⁵ Hartung, DVBl. 2023, 121, 123.

(a) **Bauliche Umgestaltung**

Die Voraussetzung der baulichen Umgestaltung ist nur erfüllt bei baulichen Eingriffen in die Substanz der Straße.²⁶ Hieran fehlt es z. B. bei bloßen Umwidmungen und bei streckenweisen Kapazitätserweiterungen etwa durch die Freigabe eines schon bestehenden Standstreifens, die lediglich im Wege der Ummarkierung eine bereits vorhandene Nutzungsmöglichkeit eröffnet,²⁷ durch die Verschiebung der Fahrbahn zulasten der Rand- und der unbefestigten Seitenstreifen²⁸ oder durch die Ummarkierung der Fahrbahn zugunsten einer neuen Abbiegespur, die die Leistungsfähigkeit der Straßen nicht verändert.²⁹ Eine bauliche Umgestaltung liegt auch nicht vor, wenn durch die Baumaßnahme eine identische bauliche Anlage wie zuvor entsteht,³⁰ die in ihrer Größe, Lage und sonstiger Beschaffenheit exakt dem Ursprungsbauwerk entspricht.

(b) **Erheblichkeit der baulichen Umgestaltung**

Liegt nach diesen Maßstäben eine bauliche Umgestaltung vor, muss diese weiter gem. § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG erheblich sein, um als Änderung einer Fernstraße eine Planfeststellungs- oder Plangenehmigungspflicht zu begründen. Mit dem Kriterium der Erheblichkeit wird in § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG ein unbestimmter Rechtsbegriff verwendet, dessen Auslegung eine wertende Betrachtung im Einzelfall erfordert.³¹ Nach der Gesetzesbegründung soll das Kriterium der erheblichen baulichen Umgestaltung

„der Abgrenzung der Änderung zu reinen konstruktiven Anpassungen der Straße an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse dienen. Insbesondere die nur unwesentliche oder nur temporäre Verlegung einer Bundesfernstraße ohne Kapazitätserweiterung z. B. im Rahmen einer erhaltungsbedingten Erneuerung (Ersatzneubau) bestehender Brückenbauwerke sind danach nicht als Änderung im Sinne von

²⁶ OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 98; *Hartung*, DVBl. 2023, 121, 123.

²⁷ *Pokorni*, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 10; OVG NRW, Urt. v. 29. September 2011 – 11 D 93/09.AK, juris Rn. 52 ff.

²⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 30. April 2002 – 7 K 875/00, juris Rn. 40.

²⁹ VGH München, Urt. v. 1. Februar 2000 – 8 B 99.1069, juris Rn. 17.

³⁰ *Lau*, UPR 2023, 248, 249.

³¹ *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*, Brücken an Bundesfernstraßen – Bilanz und Ausblick, 2022, S. 22.

Satz 1 [des § 17 Abs. 1 FStrG, Anm. RSD] zu qualifizieren. Da diese Baumaßnahmen regelmäßig – ohne die Leistungsfähigkeit der Straße und der Verkehrsmengen zu erhöhen – nur auf eine Substanzerhaltung und eventuelle Anpassung an aktualisierte Regelquerschnitte sowie auf sonstige konstruktive Verbesserungen zielen, ist es gerechtfertigt, sie keinem umfassenden erneuten Genehmigungsverfahren zu unterwerfen und als Unterhaltung zu qualifizieren.“³²

Hieran anknüpfend können verschiedene Beurteilungskriterien unterschieden werden:

(i) Umfang der baulichen Umgestaltung

Maßgeblich sind nach allgemeiner Auffassung zunächst die bautechnischen Parameter der Maßnahme, d. h. der Umfang der baulichen Anpassungen.³³ Dabei kommt es – in Übertragung der Maßstäbe zur 16. BImSchV – nicht auf den Umfang der konstruktiven Arbeiten an, sondern darauf, in welchem Umfang die Bundesfernstraße im Ergebnis im Vergleich zum vorherigen Zustand umgestaltet ist.³⁴

- Wird ein Brückenbauwerk in den Abmessungen des Vorgängerbauwerks in identischer Form wiedererrichtet, liegt darin – wie vorstehend bereits dargelegt (s. oben unter C.I.2.a)) – stets eine nicht planfeststellungs- oder plangenehmigungsbedürftige Unterhaltungsmaßnahme.³⁵
- Anders als dies vor der Einfügung der Definition einer Änderung in § 17 FStrG teilweise vertreten wurde,³⁶ sind darüber hinaus auch Veränderungen in Breite, Gradiente oder Höhenlinie der Bundesfernstraße nicht mehr als verfahrenspflichtige Änderungen, sondern als bloße Unterhaltungsmaßnahmen in Gestalt von Erneuerungen einzuordnen, wenn und soweit sie im Vergleich

³² BT-Drs. 19/15626, S. 11.

³³ Pokorni, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 11.

³⁴ So zur 16. BImSchV BVerwG, Urt. v. 18. Juli 2013 – 7 A 9/12, juris Rn. 22; für die Übertragung auf § 17 Abs. 1 FStrG OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 103 f.

³⁵ Ebenso Spieth/Hantelmann/Stadermann, IR 2017, 98, 100.

³⁶ OVG NRW, Urt. v. 29. September 2011 – 11 D 93/09.AK, juris Rn. 58.

zum Ursprungszustand über eine konstruktive Anpassung an aktuelle Regelwerke, Standards, Querschnitte, Sicherheitsbedürfnisse etc. nicht hinaus gehen.³⁷

- Soweit bei Gelegenheit eines Ersatzneubaus über eine solche Anpassung an aktuelle Regelwerke und Standards hinaus weitergehende bauliche Umgestaltungen vorgenommen werden, bedarf es einer Beurteilung der Umstände des Einzelfalls: Eindeutig als erhebliche bauliche Umgestaltung und damit als Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 FStrG zu qualifizieren ist eine solche Maßnahme dann, wenn sich die bauliche Änderung nicht nur unwesentlich auf die Leistungsfähigkeit der Straße auswirkt und zu einer Steigerung der Leistung der Straße als aufnehmendem Verkehrsweg führt.³⁸ Dieses ursprünglich für die Beurteilung einer „wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen“ im Sinne des § 41 BImSchG i. V. m. § 1 Abs. 1, 2 Nr. 2 der 16. BImSchV entwickelte Kriterium einer Verbesserung der verkehrlichen Funktion der Bundesfernstraße, Verkehr aufzunehmen und zu bewältigen,³⁹ ist schon in der Gesetzesbegründung angelegt, die auf die Leistungsfähigkeit der Straße und die Erhöhung der Verkehrsmengen abstellt („Kapazitätserweiterung“)⁴⁰, und wurde auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung bereits auf § 17 Abs. 1 FStrG übertragen. So hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen etwa bei der Beurteilung der Erheblichkeit einer über die Anpassung an aktuelle Richtlinien und Standards hinausgehenden baulichen Umgestaltung einer Brücke darauf abgestellt, ob die Brücke künftig eine Leistungssteigerung der Straße herbeiführen soll⁴¹ bzw. ob der Ersatzneubau die Funktion oder Leistungsfähigkeit der Straße ändert.⁴² Auch die – bislang nur vereinzelt vorliegenden und veröffentlichten – behördlichen

³⁷ OVG NRW, Beschl. v. 11. Mai 2023 – 11 B 106/23.AK, juris Rn. 19 ff.

³⁸ So auch *Pokorni*, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 11; *Lau*, UPR 2023, 248, 250; *Hartung*, DVBl. 2023, 121, 124; *Bauer/Wörner*, IR 2024, 243, 248.

³⁹ BVerwG, Urteil vom 9. Februar 1995 – 4 C 26/93, juris Rn. 14; BVerwG, Beschl. v. 5. Juni 2003 – 4 BN 19/03, juris Rn. 18; auch BVerwG, Urt. v. 15. Dezember 2011 – 7 A 11/10, NVwZ 2012, 1120 Rn. 24 ff.; zusammenfassend *Bracher*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Werkstand: 105. EL September 2024, § 1 16. BImSchV Rn. 6.

⁴⁰ BT-Drs. 19/15626, S. 11.

⁴¹ OVG NRW, Beschl. v. 11. Mai 2023 – 11 B 106/23.AK, juris Rn. 21.

⁴² Vgl. OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 153 a. E.

Entscheidungen zu § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG stützen sich bei der Beurteilung der Erheblichkeit einer baulichen Umgestaltung maßgeblich auf das Kriterium der Leistungsfähigkeit der Straße.⁴³

- Schwieriger zu beurteilen und soweit ersichtlich in der Rechtsprechung noch nicht geklärt sind solche über eine Anpassung an aktuelle Standards hinausgehenden baulichen Umgestaltungen, die gerade nicht mit einer Verbesserung der verkehrlichen Funktion der Bundesfernstraße einhergehen, sondern sich – ohne verkehrliche Relevanz – auf eine (u. U. sogar völlige) Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes der Straße bzw. des Brückenbauwerks im Zuge der Erneuerung beschränken. In Anlehnung an die vorstehend zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 41 BImSchG i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV, nach der es für die Wesentlichkeit einer Änderung (kumulativ) sowohl eines über Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen oder kleinere Baumaßnahmen hinausgehenden baulichen Eingriffs in die Substanz der Straße bzw. des Schienenwegs⁴⁴ als auch einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Straße bedarf,⁴⁵ erscheint es vertretbar, eine erhebliche bauliche Umgestaltung und damit eine Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 FStrG in solchen Fällen zu verneinen.⁴⁶ Eine solche Auslegung erscheint jedoch gerade vor dem Hintergrund des Wortlauts des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG, der die Erheblichkeit (allein) auf die bauliche Umgestaltung bezieht, durchaus unsicher.⁴⁷ Sie birgt damit das Risiko, dass ein Gericht die Planfeststellungsbedürftigkeit auf eine entsprechende Klage hin abweichend beurteilen und damit bejahen würde, was in der Folge zu erheblichen Verzögerungen des Verfahrens führen kann. Dieses Risiko dürfte umso höher sein, je stärker sich der Ersatzneubau in der Breite, der Gradienten, der Höhenlinie oder auch der Bauweise vom ursprünglichen Bauwerk unterscheidet. Konkretere Maßstäbe, insbesondere zahlenmäßige Bezifferungen, sind der bislang ergangenen Rechtsprechung nicht zu entnehmen. Zwar

⁴³ Vgl. den Unterbleibensbescheid des *Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt* für den Ersatzneubau der Elbebrücke Wittenberge im Zuge der B 189 v. 14. November 2022, Az. 308.5.2-31027-V9.22, S. 7 f.

⁴⁴ Vgl. dazu nur BVerwG, Urt. v. 14. November 2001 – 11 A 31/00, BVerwGE 115, 237, Rn. 23 m. w. N.

⁴⁵ BVerwG, Beschl. v. 5. Juni 2003 – 4 BN 19/03, juris, Rn. 18.

⁴⁶ In diese Richtung wohl *Lau*, UPR 2023, 248, 250: „Der demnach für eine Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG erforderliche verkehrliche Bezug...“. Für eine Parallelität von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV und § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG auch *Michler*, in: Ziekow (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2024, 4. Kap., § 10 Rn. 31.

⁴⁷ Vgl. etwa die Betonung einer allein bautechnischen Bestimmung des Begriffs der Änderung in OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 111 ff.

wurde eine erhebliche bauliche Umgestaltung und damit eine planfeststellungspflichtige Änderung etwa angenommen im Falle des Ersatzneubaus einer Talbrücke unter Erweiterung des Regelquerschnitts von RQ 1 (Breite 30,7 m) auf RQ 36B (Breite 37,33 m), d. h. einer Verbreiterung um mehr als 20 %. Begründet wurde dies im dortigen Fall indes gerade nicht bzw. nicht allein mit der baulichen Umgestaltung, sondern damit, dass der veränderte Regelquerschnitt dazu diene, künftig ohne weitere bauliche Änderung des Brückenbauwerks eine Leistungssteigerung der Straße herbeiführen zu können.⁴⁸

(ii) Auswirkungen auf öffentliche und private Belange?

In der Literatur und auch der Planungspraxis wird die Erheblichkeit der baulichen Umgestaltung zum Teil nicht nur bautechnisch und anhand der verkehrlichen Relevanz beurteilt (s. vorstehend unter (i)), sondern auch nach den Auswirkungen der Maßnahme auf öffentliche und private Belange.⁴⁹ So wird § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG teilweise unter Verweis auf die Funktion des Planfeststellungsverfahrens, eine Vielzahl öffentlicher und privater Belange zu ermitteln, zu gewichten und in einer komplexen Abwägungsentscheidung zum Ausgleich zu bringen, dahingehend ausgelegt,

„dass eine erhebliche bauliche Umgestaltung in sonstiger Weise auch dann vorliegen kann, wenn – auch bei nur geringen bauliche[n] Veränderungen – eine Sachverhaltskonstellation festzustellen ist, die ein Bedürfnis nach einer umfassenden Problembewältigung im Rahmen einer planerischen Abwägungsentscheidung hervorruft.“⁵⁰

Dieser Ansatz überzeugt u. E. nicht und ist auch in der Rechtsprechung bislang abgelehnt worden.⁵¹ Die Frage, welche Auswirkungen eine Maßnahme auf private und öffentliche Belange hat, ist der Feststellung der Planfeststellungspflicht nach-

⁴⁸ OVG NRW, Beschl. v. 11. Mai 2023 – 11 B 106/23.AK, juris Rn. 21.

⁴⁹ Dafür *Hartung*, DVBl. 2023, 121, 124; ansatzweise für – nicht näher beschriebene – Ausnahmefälle auch *Pokorni*, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 11.

⁵⁰ Regierung Mittelfranken, Planfeststellungsbeschluss vom 31.02.2022 für den Ersatzneubau des Bauwerks BW 745b (Brücke über die GVS Brodswinden – Winterschneidbach und die Bahn-Strecke 5321 Treuchtlingen – Würzburg) im Zuge der BAB A 6 Heilbronn – Nürnberg im Gebiet der Stadt Ansbach, Gz. RMF-SG32-4354-1-47, S. 13.

⁵¹ OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 114 ff.

gelagert und (nur) in diesem Zusammenhang entscheidend für die Abstufung zwischen Planfeststellung, Plangenehmigung (§ 74 Abs. 6 VwVfG) und Planverzicht (§ 74 Abs. 7 VwVfG). Die vorgelagerte Entscheidung über die Planfeststellungspflicht trifft der Gesetzgeber; ihm steht es frei, auch Vorhaben oder Maßnahmen, die öffentliche oder private Belange berühren, mit anderen Mitteln als dem Planfeststellungsverfahren rechtlich zu bewältigen oder verfahrensfrei zu stellen.⁵² Ebendiese Entscheidung hat der Gesetzgeber getroffen, als er unerhebliche bauliche Umgestaltungen in § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG als verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahmen qualifiziert hat. Die Auswirkungen der entsprechenden Maßnahmen auf private und öffentliche Belange sind daher kein Kriterium, anhand dessen die Erheblichkeit und mit ihr die Planfeststellungspflicht zu beurteilen sind.

Gestützt wird ein solches Verständnis auch dadurch, dass nach einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 2020⁵³ nunmehr sowohl eine vorzeitige Besitzeinweisung gemäß § 18f Abs. 7 Satz 1 FStrG als auch eine Enteignung gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG nicht nur für planfestgestellte Änderungen, sondern auch für genehmigungsfreie Unterhaltungsmaßnahmen zulässig sind. Allein die Betroffenheit privater Belange – hier des Eigentums – kann mithin eine planfeststellungsbedürftige Änderung schon deshalb nicht auslösen, weil die neu geschaffenen Regelungen für Unterhaltungsmaßnahmen andernfalls ohne Anwendungsbereich bliebe. Vielmehr können nach der Wertung des Gesetzgebers auch erhebliche Eingriffe in solche rechtlich geschützten Belange noch als Unterhaltungsmaßnahmen einzuordnen sein. Dasselbe folgt aus § 28 Abs. 1a PBefG, wonach der Unternehmer für die privilegierten Vorhaben nach § 28 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 bis 4 PBefG die Feststellung des Planes nach § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG beantragen „kann“, wenn durch das Vorhaben private oder öffentliche Belange einschließlich der Belange der Umwelt berührt werden. Zwingend ist eine Planfeststellung mithin auch in diesen Fällen nicht.

(iii) Erforderlichkeit einer UVP als hinreichendes Kriterium?

Uneinheitlich wird ferner beurteilt, ob und inwieweit das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) die Auslegung des Änderungsbegriffs beeinflusst.

⁵² S. zum Vorstehenden *Lau*, UPR 2023, 248, 249 f.; i. E. ebenso *Bauer/Wörner*, IR 2024, 243, 248.

⁵³ Art. 2 Nr. 3 Buchst. a des Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 3. März 2020, BGBl. I 2020, S. 433.

Zum Teil wird angenommen, dass Maßnahmen, die erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen im Sinne der UVP-Richtlinie⁵⁴ zeitigen, stets zugleich als erhebliche bauliche Umgestaltungen im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG zu bewerten seien, die einer Planfeststellungspflicht unterliegen.⁵⁵ Dahinter steht die bedenkenswerte Erwägung, dass die nationale Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens (hier: des Begriffs der Änderung eines Vorhabens) das unionsrechtlich begründete Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vereiteln darf. Zwingender Verfahrensschritt einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist aber die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen eines hierfür geeigneten Trägerverfahrens wie eines Planfeststellungsverfahrens oder eines straßenrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens nach der Sonderregelung des § 17b Abs. 2 FStrG.

Die Rechtsprechung und Vollzugspraxis fordern einen solchen Gleichlauf indes bislang nicht. Vielmehr wird die UVP-Pflicht an das Bestehen der Planfeststellungspflicht geknüpft und nicht – andersherum – aus dem UVP-Recht auf eine Änderung i. S. d. § 17 FStrG und damit eine Planfeststellungspflicht geschlossen.⁵⁶ Maßgeblich für den UVP-rechtlichen Vorhaben- und Änderungsbegriff soll hiernach der Vorhabensbegriff sein, den das jeweils anwendbare Fachrecht definiert.⁵⁷ Wenn das FStrG in § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG bestimmte unerhebliche bauliche Umgestaltungen von der Planfeststellungspflicht ausnehme, wirke sich das auf die UVP-Pflicht dergestalt aus, dass diese Maßnahmen auch kein Vorhaben bzw. keine Änderung i. S. d. UVPG seien.⁵⁸ Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b) UVP-Richtlinie erlaube es den Mitgliedstaaten, bestimmte Projekte⁵⁹ anhand von Schwellenwerten oder Kriterien von der UVP-Pflicht auszunehmen, wenn diese

⁵⁴ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. L 26 v. 28. Januar 2012, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. April 2014, Abl. L 124 v. 25. April 2014, S. 1.

⁵⁵ So Pokorni, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 11; Hartung, DVBl. 2023, 121, 125 ff.; unklar („Gesamtbetrachtung“) Bauer/Wörner, IR 2024, 243, 249.

⁵⁶ Vgl. den Unterbleibensbescheid des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt für den Ersatzneubau der Elbebrücke Wittenberge im Zuge der B 189 v. 14. November 2022, Az. 308.5.2-31027-V9.22, S. 8.

⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 11. August 2016 – 7 A 1/15, juris Rn. 34; Bauer, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 2 UVPG Rn. 83.

⁵⁸ OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 118 ff.

⁵⁹ Dies sind die Projekte aus Anhang II der UVP-Richtlinie, zu denen gem. Nr. 13 lit. a) u. a. die Änderung von bereits zugelassenen Projekten gehört; dies erfasst u. a. die vorliegend untersuchten Ersatzneubauten.

Projekte voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen auslösen.⁶⁰ Dies wird bei den von § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG erfassten Fällen bei einer für zulässig erachteten abstrakten Betrachtungsweise verneint:

„Die UVP-Richtlinie erfordert dabei keine Auslegung, die jegliche Veränderung der UVP-Pflicht unterwirft. Vielmehr ist den Mitgliedstaaten ein Wertungsspielraum eingeräumt, in dessen Rahmen sie bestimmen können, ob ein Projekt, das in eine der in Anhang II aufgeführten Kategorien fällt, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Dieser Spielraum wird jedoch durch die in Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie festgelegte Pflicht begrenzt, die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen zu unterziehen.

Vgl. EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 - C-142/07 -, juris, Rn. 38.

Die Frage, ob der Mitgliedstaat bei der Aufstellung dieser Kriterien seinen Ermessensspielraum überschritten hat, kann nicht anhand der Merkmale eines einzigen Projekts geklärt werden, sie hängt vielmehr von einer pauschalen Beurteilung der Merkmale der im Gebiet des Mitgliedstaates in Betracht kommenden derartigen Projekte ab.

Vgl. EuGH, Urteil 24. Oktober 1996 - C-72/95 -, juris, Rn. 52.

§ 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG überschreitet diesen Spielraum nicht. Bei den von dem Änderungsbegriff durch die Voraussetzung der erheblichen baulichen Umgestaltung ausgenommenen Unterhaltungsmaßnahmen ist bei einer pauschalen Beurteilung nicht von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt auszugehen, da sie regelmäßig nur Arbeiten an bestehenden Autobahnen

⁶⁰ Vgl. zu den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie in anderem Zusammenhang *Schla-cke/Römling*, DVBl. 2019, 1429, 1434 m. w. N.

ohne Auswirkungen auf deren Kapazität oder Umfang betreffen.“⁶¹

Für diese Betrachtungsweise spricht auch, dass die Umweltauswirkungen von Ersatzneubauten vor allem in der Bauphase und damit nur temporär auftreten, was nach den unionsrechtlichen Vorgaben in der Regel keine UVP-Pflicht auslöst.⁶² Sollte dies im Einzelfall anders und eine Maßnahme von einem solchen technischen und zeitlichen Umfang sein, dass erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, wird die Maßnahme regelmäßig auch über bloße Anpassungen an technische Standards hinausgehen und damit als erhebliche, planfeststellungspflichtige Änderung i. S. d. § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG zu bewerten und einer UVP zu unterziehen sein.

In Zweifelsfällen kann zudem von der Möglichkeit des § 17 Abs. 1 Satz 5 FStrG Gebrauch gemacht werden, der unabhängig von einer Einordnung einer Maßnahme als Unterhaltung oder Änderung die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens ermöglicht.⁶³ Hinzuweisen ist darauf, dass die Thematik nicht virulent wird, wenn vorsorglich eine UVP-Vorprüfung durchgeführt wird – das Erfordernis einer Öffentlichkeitsbeteiligung besteht hier nicht – und sie zu einem negativen Ergebnis gelangt.

Es kann vor diesem Hintergrund sinnvoll sein, für den Ersatzneubau eine UVP-Vorprüfung nach Maßgabe des § 9 UVPG durchzuführen, um das Fehlen erheblicher Umweltauswirkungen formalisiert festzustellen. Dafür spricht auch, dass UVP-Vorprüfungen nach ständiger Rechtsprechung nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle mit Blick auf ihre Plausibilität unterliegen,⁶⁴ während der völlige Ausfall einer Vorprüfung gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b) UmwRG ein absoluter Verfahrensfehler ist, der ohne weitere Voraussetzungen zur Begründetheit einer möglichen Klage führt. Sollte der Ersatzneubau also ohne

⁶¹ OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 124 ff.

⁶² Näher *Lau*, UPR 2023, 248, 253 f.

⁶³ Im Bereich des Personenbeförderungsrechts besteht diese Möglichkeit nach § 28 Abs. 1a Satz 3 PBefG für die in § 28 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 bis 4 genannten Vorhaben.

⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 18. Dezember 2014 – 4 C 36/13, NVwZ 2015, 1223 Rn. 30 m. w. N.

Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden und der Verzicht auf ein förmliches Verfahren Gegenstand einer Klage werden,⁶⁵ wäre das Risiko einer gerichtlichen Beanstandung verringert, wenn zumindest eine negative Vorprüfung vorliegt.

Daneben kann es strategisch sinnvoll sein, Umwelt- und Naturschutzverbände formlos am Verfahren bzw. an der Planung des Ersatzneubaus zu beteiligen. Die Akzeptanz für den Ersatzneubau kann auf diese Weise erheblich gestärkt und die Wahrscheinlichkeit von Klagen deutlich reduziert werden.

(iv) Habitatschutzrecht

Mit Blick auf die Lage der Carolabrücke in einem FFH-Gebiet ist darauf hinzuweisen, dass dieser Umstand für sich genommen keine Bedeutung für die Abgrenzung zwischen einer Unterhaltungsmaßnahme und einer Änderung hat. Ist fachrechtlich kein Zulassungsverfahren erforderlich, so ergibt sich aus dem Habitatschutzrecht nichts anderes. § 34 Abs. 6 BNatSchG sieht für einen solchen Fall vielmehr selbst bei einem nicht von einer Behörde durchgeführten Vorhaben lediglich ein subsidiäres Anzeigeverfahren vor.⁶⁶

(v) Veränderung von Radwegen

Nach dem Wortlaut des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG ist jedenfalls nicht notwendigerweise von einer planfeststellungspflichtigen Änderung auszugehen, wenn an einer Bundesfernstraße ein neuer unselbstständiger Radweg entsteht. § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG ordnet vielmehr nur die bauliche Erweiterung um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr zwingend als Änderung ein; eine vergleichbare eindeutige Regelung für den Radverkehr fehlt. Es kommt daher auf eine wertende Betrachtung des Einzelfalls an, die insbesondere berücksichtigt, ob der Straßenkörper verbreitert wird und – vor allem – welchen Umfang diese Verbreiterung im Vergleich zum Ursprungszustand einnimmt. Vor diesem Hintergrund ist der im Schrifttum vertretene Auffassung, der Bau

⁶⁵ Dies gilt auch und gerade für Verbandsklagen; vgl. zur Verbandsklagebefugnis in Bezug auf einen Entfallensbescheid, der die Verfahrensfreiheit eines Vorhabens verbindlich feststellt, OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 30 ff.

⁶⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 5. Dezember 2001 – 9 A 13.01, Rn. 22; OVG NRW, Urt. v. 28. November 2024 – 11 D 14/23.AK, juris Rn. 126 ff.; zur Diskussion um die Vereinbarkeit mit Unionsrecht vgl. etwa *Gellermann, Landmann/Rohmer (Begr.)*, Umweltrecht, Werkstand: 105. EL September 2024, BNatSchG, § 34 Rn. 54.

von Radwegen sei im Regelfall eine planfeststellungspflichtige Änderung,⁶⁷ in dieser Pauschalität nicht zu folgen. Überzeugender ist es, entsprechend den vorgenannten allgemeinen Kriterien danach zu differenzieren, in welchem Maße der Straßenkörper (§ 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG) baulich erweitert wird, um einen neuen bzw. zusätzlichen Radweg aufzunehmen. Handelt es sich etwa um reine Anpassungen eines bereits zuvor bestehenden Radwegs an aktuelle richtliniengerechte Querschnitte oder Sicherheits- und Verkehrsbedürfnisse bzw. um eine mit nur geringen (1,5 m bzw. 1,9 m) Verbreiterungen des Brückenüberbaus verbundene Separierung des Fußgänger- und Radverkehrs vom Kraftfahrzeugverkehr, kann diese als bloße Unterhaltungsmaßnahme verfahrensfrei sein.⁶⁸ Zu berücksichtigen ist auch, ob der Radweg etwa eine frühere Kfz-Fahrspur ersetzt. Ist dies der Fall, wird sich regelmäßig weder eine wesentliche Verbreiterung des Brückenbauwerks noch – in der Gesamtbetrachtung – eine Steigerung der verkehrlichen Leistungsfähigkeit der Straße ergeben, so dass es u. E. sachgerecht ist, auch bei einem neu angelegten unselbstständigen Radweg nicht zwingend von einer Planfeststellungspflicht auszugehen.

(3) § 17 Abs. 1 Satz 3, 4 FStrG: Ausnahme für bestimmte Ausbaumaßnahmen

§ 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG, der Sonderregelungen gegenüber Satz 2 enthält, nimmt Änderungen von Bundesfernstraßen im Zuge des Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe (§ 17 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 FStrG) sowie bestimmte Ausbaumaßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Ersatz eines Brückenbauwerks erfolgen, vom Begriff der Änderung im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG mit der Folge aus, dass auch diese keiner Planfeststellung oder Plangenehmigung bedürfen. Für den hier in Rede stehenden Ersatzneubau der Carolabrücke sind beide Fälle nicht einschlägig. Dies gilt auch für die speziell Ersatzneubauten von Brücken betreffende Nr. 2, die im Dezember 2023 mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich eingeführt worden ist.⁶⁹ Die eng umgrenzte Ausnahmevorschrift erfasst nur Fälle, in denen eine Bundesfernstraße im Vorgriff auf einen beabsichtigten zukünftigen Streckenausbau auf einem Abschnitt von weniger als 1.500 m durch einen oder mehrere

⁶⁷ Pokorni, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 12.

⁶⁸ So im Unterbleibensbescheid des *Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt* für den Ersatzneubau der Elbebrücke Wittenberge im Zuge der B 189 v. 14. November 2022, Az. 308.5.2-31027-V9.22, S. 7 f.

⁶⁹ BGBl. I 2023, Nr. 409.

durchgehende Fahrstreifen baulich erweitert oder erheblich umgestaltet wird und dies noch keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt.⁷⁰

bb) Personenbeförderungsrecht

Die vorstehend dargestellten Kriterien für die „Änderung“ einer Bundesfernstraße im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1, 2 FStrG decken sich weitgehend mit dem Regelungsansatz der Parallelvorschrift im PBefG, die im Zuge der Beschleunigungsnovellen der letzten Jahre ebenfalls angepasst wurde.⁷¹ So sieht der neu eingefügte § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG vor, dass bei der Erneuerung bestehender Betriebsanlagen für Straßenbahnen nur dann eine Änderung im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG vorliegt, wenn der Grundriss oder der Aufriss der Betriebsanlage oder beides wesentlich geändert wird. Der Aufriss eines räumlichen Objekts ist eine rechtwinklige Parallelprojektion der charakteristischen Kanten, Punkte und Linien des Objekts auf eine senkrecht stehende Zeichenebene.⁷² Zusammen mit dem Grundriss, der das Objekt unter rechtwinkliger Parallelprojektion auf eine horizontal liegende Zeichenebene zeigt, wird das räumliche Objekt also eindeutig beschrieben.⁷³

In der Gesetzesbegründung wird zu § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG ausgeführt:

„[...] Wird eine bestehende Betriebsanlage für Straßenbahnen erneuert, bedarf der Austausch ausgehend von dem Zustand der vorausgegangenen Planfeststellung dann keiner weiteren planungsrechtlichen Genehmigung, wenn das zu erneuernde Bauwerk innerhalb der durch die Planfeststellung festgelegten Vorgaben errichtet werden soll. Bei Ersatzneubauten, bei denen z. B. die Anpassung an aktuelle technische Standards zu beachten ist, bedarf es bei der Erneuerung häufig einer leichten Vergrößerung des Grundrisses der bestehen Betriebsanlage, z. B. durch eine auf Grund der geltenden technischen Vorgaben im Vergleich zum bisherigen Bauwerk geänderten Bauart oder Bauform. Durch die Regelung

⁷⁰ Vgl. näher die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/6879, S. 56.

⁷¹ Vgl. hier insbesondere die Einführung von § 28 Abs. 1 Satz 5, Abs. 1a sowie von Abs. 5 durch Art. 10 Nr. 1 Buchst. a, b und d durch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020, BGBl. I 2020 Nr. 59, S. 2694.

⁷² Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: März 2021, § 28 Rn. 10a.

⁷³ Ebd.

soll der Ersatz von bestehenden Betriebsanlagen nur dann genehmigungspflichtig sein, wenn der Grundriss oder der Aufriss der Betriebsanlage oder beides wesentlich geändert wird. Damit wird der Begriff der Änderung, für die nach § 28 Absatz 1 Satz 1 PBefG der Plan vor dem Bau festzustellen ist, für Ersatzneubauten eingeschränkt. Die Beurteilung, ob eine wesentliche Änderung des Grundrisses oder des Aufrisses vorliegt, ist nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ zu bewerten: So liegt eine wesentliche Änderung z. B. vor, wenn durch die umfangreicheren Ausmaße des Bauwerks Grundstücke Dritter in Anspruch genommen werden müssen oder Dritte durch die Änderung erstmals oder erheblich mehr belastet werden.“

BT-Drs. 19/24040, S. 27.

Auch für Betriebsanlagen von Straßenbahnen gilt mithin, dass bloße konstruktive Anpassungen der Straße an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse auch dann, wenn der Grundriss und/oder der Aufriss der Betriebsanlage hierdurch unwesentlich verändert wird, keine planfeststellungsbedürftige Änderung i. S. d. § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG, sondern bloße Unterhaltungsmaßnahmen sind (s. bereits oben unter C.I.2.a)). Ob eine Änderung des Grund- und/oder Aufrisses wesentlich im Sinne der Vorschrift ist, bedarf – vergleichbar der Beurteilung der Erheblichkeit einer baulichen Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG – auch hier einer wertenden Betrachtung im Einzelfall. Die Tatsache, dass die Änderung des Grund- und Aufrisses der Betriebsanlage zur Begründung der Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht nach § 28 Abs. 1 PBefG „wesentlich“ sein muss, während eine solche im Bereich des Fernstraßenrechts eine „erheblich[e]“ baulichen Umgestaltung der Straße voraussetzt, dürfte dabei nicht auf einen abweichenden Maßstab, sondern eher auf eine uneinheitliche Terminologie des Gesetzgebers schließen lassen. Relevantanter erscheint, dass sich eine planfeststellungsbedürftige Änderung nach der Gesetzesbegründung für den Bereich des PBefG auch aus qualitativen Gesichtspunkten wie deutlich stärkeren Eigentumsinanspruchnahmen ergeben können soll, die nach wie vor einer Abwägungsentscheidung im Rahmen eines förmlichen Zulassungsverfahrens zugeführt werden sollen.⁷⁴ Für den Bereich des Fernstraßenrechts wird dies von der

⁷⁴ Vgl. BT-Drs. 19/24040, S. 27; Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: März 2021, § 28 Rn. 10a.

herrschenden Meinung u. E. überzeugend abgelehnt (s. oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(ii)). Auch unter Berücksichtigung dieser Inkonsistenz werden sich in der Praxis im Ergebnis aber wohl keine wesentlich abweichenden Maßstäbe ergeben, da jedenfalls die in der Gesetzesbegründung zu § 28 PBefG angesprochenen „deutlich stärkeren Eigentumsinanspruchnahmen“ in der Regel auch mit einer erheblichen baulichen Umgestaltung im Sinne der vorstehend unter aa) dargelegten Kriterien verbunden sein und vor diesem Hintergrund auch im Rahmen des § 17 FStrG regelmäßig eine Planfeststellungsbedürftigkeit begründen dürften.

Ebenso wie § 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG nimmt zudem auch § 28 Abs. 1a PBefG bestimmte Einzelmaßnahmen wie etwa die Ausstattung einer Bahnstrecke mit einer Oberleitung (Nr. 1) oder den barrierefreien Umbau und die Erhöhung oder Verlängerung von Bahnsteigen (Nr. 3) vom Erfordernis einer vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung aus, hier allerdings nur, sofern keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Die oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(iii) dargestellte Diskussion über die Auswirkungen einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung hat der Gesetzgeber für die Vorhaben nach § 28 Abs. 1a Satz 1 FStrG also – abweichend von der Rechtsprechung zu § 17 FStrG – dahingehend beantwortet, dass eine verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahme nur dann vorliegt, wenn das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist. Ob dieselben Wertungen auch für die Beurteilung der Wesentlichkeit einer Änderung im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG gelten, ist in der Planungspraxis und der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang nicht geklärt. Aufgrund der damit verbundenen rechtlichen Unsicherheiten gilt mithin auch und erst recht im Personenbeförderungsrecht, dass es sich anbietet, vorsorglich eine UVP-Vorprüfung nach Maßgabe des § 9 UVPG durchzuführen, um das Fehlen erheblicher Umweltauswirkungen formalisiert festzustellen.

Nur für die Vorhaben nach § 28 Abs. 1a Satz 1 FStrG – d. h. nicht für sonstige unwesentliche Änderungen einer Betriebsanlage im Sinne des § 28 Abs. 1 PBefG – besteht nach Satz 3 der Vorschrift zudem die im Fernstraßenrecht gemäß § 17 Abs. 1 Satz 5 generell eröffnete Möglichkeit, freiwillig eine Planfeststellung zu beantragen.

3. Ausgestaltung des Verfahrens

Ergibt sich nach den vorstehend dargestellten Maßstäben, dass eine Maßnahme als Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 FStrG bzw. des § 28 Abs. 1 PBefG einzuordnen ist, folgt hieraus im Grundsatz – wie vorstehend unter C.I.2. bereits dargestellt – eine Pflicht zur vorherigen Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach §§ 17 ff. FStrG bzw. §§ 28 ff. PBefG. Für das Planfeststellungsverfahren gelten nach § 17a ff.

FStrG bzw. nach §§ 28 Abs. 1 Satz 3 PBefG die §§ 72 ff. VwVfG nach Maßgabe der Sonderregelungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes. Anwendbar ist damit über § 17b Abs. 2, 3 FStrG bzw. über § 28 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 PBefG auch die Vorschrift des § 74 Abs. 6 VwVfG, nach der an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in diesem Fall nur dann erforderlich, wenn sie nach dem UVPG vorgeschrieben ist (§ 17b Abs. 2 FStrG; § 28 Abs. 2 PBefG).

Nach § 17b Abs. 4 bis 7 i. V. m. § 74 Abs. 7 VwVfG kann eine dem Grunde nach bestehende Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht in Fällen von unwesentlicher Bedeutung zudem entfallen. Ein solcher Fall unwesentlicher Bedeutung liegt vor, wenn 1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen, 2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und 3. nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben. Entsprechendes gilt im Personenbeförderungsbereich.

Ergibt sich demgegenüber, dass der Ersatzneubau als Unterhaltungsmaßnahme einzuordnen ist, die keiner Planfeststellung oder Plangenehmigung bedarf, bedarf der Träger der Straßenbaulast – hier die Landeshauptstadt Dresden – hierfür nach § 4 Satz 2 FStrG auch keiner anderen behördlichen Genehmigungen, Erlaubnisse und Abnahmen.⁷⁵ Hieraus folgt indes nicht, dass die materiell-rechtlichen Regelungen des Fachrechts nicht beachtet werden müssten.

II. Anwendung der Maßstäbe auf den Maßnahmenkatalog der Landeshauptstadt Dresden

Nach den vorstehend dargelegten Maßstäben können die im Katalog der Landeshauptstadt Dresden genannten Maßnahmen in drei Gruppen unterteilt werden: Zu unterscheiden sind Maßnahmen, die voraussichtlich als reine Unterhaltungsmaßnahmen

⁷⁵ Pokorni, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 15 (str.).

verfahrensfrei sind (dazu 1.), Maßnahmen, deren verfahrensrechtliche Einordnung einer näheren Betrachtung im Einzelfall auf Grundlage einer weiter konkretisierten Planung bedarf (dazu 2.) sowie Maßnahmen, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Planfeststellungsbedürftigkeit auszugehen ist (dazu 3.). Die Abgrenzung ist notwendigerweise mit gewissen Unsicherheiten verbunden, die nicht nur auf die im Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG: „erheblich baulich umgestaltet“; § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG: „wesentlich geändert“) zurückzuführen sind, sondern auch daraus resultieren, dass einschlägige Rechtsprechung bislang nur vereinzelt ergangen ist. Hinzu kommen die sich aus dem Nebeneinander des FStrG und des PBefG ergebenden und ebenfalls noch wenig geklärten Besonderheiten des vorliegenden Sachverhalts. So ist etwa denkbar, dass eine Kombination verschiedener Änderungen gegenüber dem Bestandsbauwerk, die jeweils für sich genommen noch verfahrensfrei wären, in ihrem Zusammenwirken (faktisch) die Schwelle zur Annahme einer erheblichen baulichen Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG überschreitet. Als allgemeine Leitlinie lässt sich festhalten, dass eine Planfeststellungsbedürftigkeit nach dem FStrG und/oder dem PBefG umso eher anzunehmen ist, je stärker der Ersatzneubau in seiner Gestalt vom früheren Bauwerk abweicht. Die verbleibenden Unsicherheiten können durch eine Einbeziehung der Planfeststellungsbehörde (Landesdirektion Sachsen) minimiert werden, die auf eine entsprechende Anzeige hin feststellen kann, dass das Vorhaben keiner Planfeststellung und keiner Plangenehmigung bedarf.

1. Voraussichtlich verfahrensfreie Maßnahmen

Für die folgenden Maßnahmen muss voraussichtlich kein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden:

Nr. 1: Schaffung regelkonformer Verkehrsanlagen für alle Verkehrsarten: maßvolle Verbreiterung des Brückenquerschnitts, z.B. durch größere Regelbreiten der Fuß- und Radverkehrsanlagen, Gewährleistung von Sicherheitsabständen zu Geländern und verstärkte Absturzsicherungen. Bis zu welchem Maß sind solche Verbreiterungen möglich?

Die Schaffung regelkonformer Verkehrsanlagen, d. h. ein Ersatzneubau unter (bloßer) Anpassung des Brückenbauwerks an aktuelle Regelwerke und Standards sowie Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse bedarf grundsätzlich auch dann keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung, wenn er mit einer Verbreiterung des Brückenquerschnitts einher geht. Dies sind gerade diejenigen Fälle, die der Gesetzgeber

mit § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG verfahrensfrei stellen will. Die Verbreiterungen sind daher jedenfalls in dem Umfang verfahrensfrei möglich, den die aktuellen Regelwerke und Standards vorgeben. Eine starre Grenze gibt es nicht bzw. nur insoweit, als sie aus den technischen Regelwerken folgt.

Geht die Verbreiterung über eine Anpassung der Straße an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse hinaus, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die baulichen Umgestaltungen mit der Erweiterung um einen neuen Fahrstreifen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG) oder in sonstiger Weise mit einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Straße bzw. der Verkehrsmengen (relevant für die Beurteilung der Erheblichkeit im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG) verbunden ist. Ist dies der Fall, liegt eine nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG planfeststellungsbedürftige Änderung vor. Wie dargestellt (s. vorstehend unter C.I.2.b)aa)(2)), ist etwa eine Verbreiterung um mehr als 20 % von RQ 1 (Breite 30,7 m) auf RQ 36B (Breite 37,33 m) in der Rechtsprechung als erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG eingeordnet worden.⁷⁶ Je stärker sich die Verbreiterung diesem Wert von 20 % annähert oder diesen gar überschreitet, umso eher ist von einer Steigerung der verkehrlichen Leistungsfähigkeit der Straße und damit einer Planfeststellungsbedürftigkeit nach § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG auszugehen. Anderes kann gelten, sofern sich auch die deutliche Verbreiterung mit einer Anpassung an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse – etwa der Anlage regelgerechter Rad- und Fußverkehrsanlagen – begründen lässt.

Nr. 2: Reduzierung der Zahl an Kfz-Fahrstreifen durch veränderte Verkehrsbedeutung und Verkehrsstärken bei zu erbringendem Nachweis einer ausreichenden Verkehrsqualität an den angrenzenden Knotenpunkten/Plätzen.

Auch eine Reduzierung der Zahl an Kfz-Fahrstreifen – bei erbrachtem Nachweis einer ausreichenden Verkehrsqualität an den angrenzenden Knotenpunkten/Plätzen – wäre ohne Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren möglich. § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG unterwirft nur die Erweiterung der Kfz-Fahrstreifen einem Planfeststellungserfordernis; bei einer Reduzierung handelt es sich nach überwiegend vertretener und u. E. zutreffender Einschätzung nicht um eine Änderung der Straße im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 1 FStrG (s. oben unter C.I.2.b)aa)(1)). Etwas anderes würde voraussichtlich auch dann nicht gelten, wenn die Reduzierung der Zahl der Fahrstreif-

⁷⁶ OVG NRW, Beschl. v. 11. Mai 2023 – 11 B 106/23.AK, juris Rn. 16 ff.

fen mit einer Verringerung der Breite des Brückenbauwerks verbunden wäre. Eine erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG dürfte hierin nicht zu sehen sein. Zwar wirkt sich auch eine Kapazitätsverringerung auf die Leistungsfähigkeit der Straße aus; in der Folge kann sich – wie in der Beschreibung der Maßnahme im Katalog angelegt – zudem eine Verkehrszunahme auf anderen Strecken ergeben.⁷⁷ Wie vorstehend bereits dargestellt (s. unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(ii)), führt allein der Umstand, dass abwägungsrelevante Belange betroffen werden, aber noch nicht zur Annahme einer planfeststellungsbedürftigen Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG. In der Gesetzesbegründung wird zudem ausdrücklich hervorgehoben, dass gerade Kapazitätserweiterungen planfeststellungsbedürftig bleiben sollen; keine Änderung sollen dagegen konstruktive Anpassungen der Straße an aktuelle Regelwerke und Standards, aber auch an veränderte Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse sein.⁷⁸

Nr. 4: Geänderte Anordnung von Radverkehrsanlagen (z. B. Entfall auf Brückenzug C und Neuordnung auf anderem Brückenzug, Berücksichtigung Zweirichtungsradweg).

Eine geänderte Anordnung von Radverkehrsanlagen ist jedenfalls verfahrensfrei, wenn und soweit hiermit keine Verbreiterung oder sonstige bauliche Veränderung der Brücke verbunden ist, sondern der Verkehr lediglich ohne baulichen Eingriff neu geordnet wird. Dasselbe gilt auch dann, wenn sich im Zuge der Anpassung an aktuelle Regelwerke oder Verkehrs- und Sicherheitsbedürfnisse eine Verbreiterung der Radwege ergibt. Sogar die Erweiterung der bisherigen Radverkehrsanlagen um eine Spur – beispielsweise durch die Errichtung eines Zweirichtungsradweges auf einer Seite oder in der Mitte des Brückenbauwerks – begründet nicht notwendig eine Planfeststellungs- oder Plangenehmigungspflicht. Zwar wird im Schrifttum teilweise vertreten, dass der Bau von Radwegen – und damit u. U. auch der Bau einer neuen Spur eines bestehenden Radwegs – im Regelfall eine planfeststellungspflichtige Änderung sein soll. Wie vorstehend unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(v) dargelegt, überzeugt das aber jedenfalls in dieser Pauschalität nicht. Zu berücksichtigen ist vielmehr auch, ob die neuen Radverkehrsanlagen zu einer wesentlichen Verbreiterung der Straße führen oder lediglich einen Teil einer bisherigen Kraftfahrzeugspur in Anspruch nehmen. Ergibt sich in der Gesamtbetrachtung des Bauwerks keine über eine Anpassung an aktuelle Regelwerke,

⁷⁷ Vgl. zur Abwägungsrelevanz einer Verkehrszunahme im nachgelagerten Straßennetz BVerwG, Urt. v. 17. Mai 2005 – 4 A 18.04, juris Rn. 18 f.

⁷⁸ BT-Drs. 19/15626, S. 11.

Standards und Verkehrs- oder Sicherheitsbedürfnisse hinausgehende Verbreiterung, spricht viel dafür, dass allein die zusätzliche Radfahrspur nicht als erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG zu werten ist.

Nr. 5: Mitnutzung des Bahnkörpers durch Busse im Stadt- und Regionalverkehr mit zusätzlichen Verbindungen für Überfahrten/Zufahrten von der Fahrbahn aus und einer LSA-Anpassung bzw. separaten Regelungen der Zufahrt.

Auch bei einer Mitnutzung des Bahnkörpers durch Busse im Stadt- und Regionalverkehr geht es im Kern lediglich um eine Neuordnung des Verkehrs, die jedenfalls dann keiner Planfeststellung oder Plangenehmigung nach dem PBefG bedarf, wenn es im Vergleich zum früheren Bauwerk nicht zu einer (über eine Anpassung an die anerkannten Regeln der Technik hinausgehenden) wesentlichen Änderung des Grund- und Aufrisses der Betriebsanlage der Straßenbahn kommt. Zwar wird die Mitnutzung des Bahnkörpers durch Busse gewisse bauliche Umgestaltungen erfordern, namentlich einen Umbau des bisherigen besonderen oder unabhängigen Bahnkörpers in einen straßenbündigen Bahnkörper (vgl. § 16 Abs. 4 BOStrab). Für sich genommen ähnelt eine solche Umgestaltung aber einer Anpassung an die anerkannten Regeln der Technik, so dass es gut vertretbar erscheint, die damit verbundene Änderung des Aufrisses der Betriebsanlage in diesem Fall nicht als „wesentlich“ einzustufen und damit grundsätzlich nicht von einer Planfeststellungsbedürftigkeit nach § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG auszugehen, zumal dadurch auch keine zusätzlichen – und erst recht keine „deutlich stärkeren“ (s. oben unter C.I.2.b)bb)) – Betroffenheiten entstehen.

Auch aus der Perspektive des Fernstraßenrechts sprechen gute Gründe dafür, nicht von einer Planfeststellungspflicht nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG auszugehen. Eine Planfeststellungspflicht könnte sich – bei streng wortlautbezogener Auslegung – zwar auf Grundlage des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG ergeben, wenn man die erstmalige Öffnung des Bahnkörpers für Busse als Erweiterung der Straße um einen durchgehenden Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr deuten wollte. Wie vorstehend unter C.I.2.b)aa)(1) dargestellt, verlangt die Rechtsprechung für eine Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG allerdings die Durchführung von Baumaßnahmen zur Herstellung des zusätzlichen Fahrstreifens. Dies lässt sich bei einer baulichen Umgestaltung, die sich in der Umwandlung eines besonderen Bahnkörpers in einen straßenbündigen Bahnkörper erschöpft, jedenfalls vertretbarerweise verneinen; der Fall erscheint vielmehr eher vergleichbar mit einer – nicht § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FStrG unterfallenden – Herstellung eines zusätzlichen Fahrstreifens durch die bloße Änderung der Fahrbahnmarkierung.

Gegen eine Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG spricht schon, dass es bei der bloßen Anpassung des Bahnkörpers an einer baulichen Umgestaltung der Bundesfernstraße selbst fehlt. Auch wenn man das anders sehen wollte, dürfte die Umgestaltung jedenfalls nicht als erheblich einzuordnen sein. Die bauliche Änderung ist zwar insoweit von verkehrlicher Relevanz, als sich die Leistungsfähigkeit des Straßenbahnzuges durch die zusätzliche Nutzungsmöglichkeit für Busse verbessert. Stellt man auf das Gesamtbrückenbauwerk als einheitliches Vorhaben ab – was jedenfalls bei einem gleichzeitigen Ersatzneubau aller Züge und ihrer fortbestehenden baulichen Verbindung rechtlich naheliegt (s. näher oben unter C.I.1.) –, dürfte die Mitbenutzung des Bahnkörpers durch Busse als solche allerdings nicht zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Straße in ihrer Gesamtheit führen, sondern den ohnehin vorhandenen, bislang über die Kfz-Spuren geführten Busverkehr lediglich auf eine andere Spur verlagern.

Je nach Umfang der baulichen Änderungen für die im Szenario angesprochenen „zusätzlichen Verbindungen für Überfahrten/Zufahrten von der Fahrbahn aus und einer LSA-Anpassung bzw. separaten Regelungen der Zufahrt“ kann die Maßnahme allerdings durchaus in eine Planfeststellungspflicht nach § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 FStrG hineinwachsen; insoweit bedürfte es einer Betrachtung im Einzelfall auf Grundlage einer weiter konkretisierten Planung.

Nr. 11: Verschiebung vorhandener Pfeilerstandorte (um welches Maß?).

Eine geringfügige Verschiebung von Pfeilerstandorten kann u. U. ebenfalls noch als nur konstruktive Anpassung bzw. Verbesserung des Brückenbauwerks zu bewerten sein, die verfahrensfrei durchgeführt werden darf. Das zulässige Maß ergibt sich aus den Regelwerken, technischen Standards etc., an denen sich die Verschiebung orientiert; eine starre bzw. pauschale Grenze ist rechtlich nicht vorgegeben. Etwas anderes gilt entsprechend den vorstehend unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i) dargestellten Maßstäben aber dann, wenn die Verschiebung der Pfeilerstandorte einer erheblichen baulichen Umgestaltung der Brückenkonstruktion oder ihrer sonstigen äußeren Gestaltung geschuldet ist, die jedenfalls bei weitreichender Veränderung gegenüber dem Vorgängerbau auch ohne straßenverkehrliche Relevanz als erhebliche Änderung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG einzuordnen sein kann. Dies gilt auch dann, wenn mit der Verschiebung vorhandener Pfeilerstandorte, insbesondere des Strompfeilers, Auswirkungen auf die Bundeswasserstraße Elbe und Erschwernisse für die Schifffahrt verbunden sind (vgl. näher unten unter Ziff. 2. zu Frage Nr. 10).

Nr. 13: Anderer, zeitgemäßer Materialeinsatz als bei der Brücke aus den 1970er Jahren.

Im Fall eines anderen, zeitgemäßen Materialeinsatzes handelt es sich bei einer ansonsten (im Wesentlichen) unveränderten Wiedererrichtung des Brückenbauwerks um eine bloße Anpassung an aktuelle Standards, die als Unterhaltungsmaßnahme verfahrensfrei umgesetzt werden kann.

Nr. 14: Höhere maximale Lasten und Anzahl der Straßenbahnfahrzeuge und damit veränderte statische und dynamische Anforderungen an das Bauwerk.

Bei einer reinen Anpassung der Brücke an veränderte statische und dynamische Anforderungen handelt es sich um konstruktive Anpassungen bzw. Verbesserungen, die grundsätzlich verfahrensfrei sind, wenn und soweit sie durch eine Anpassung an aktuellere Regelwerke und Standards bedingt sind. Dies gilt auch dann, wenn in der Folge – als Nebeneffekt – die verkehrliche Leistungsfähigkeit der Brücke gesteigert wird und mehr oder schwerere Straßenbahnfahrzeuge die Brücke passieren können. Bauliche Anpassungen infolge von veränderten statischen Anforderungen an das Bauwerk, etwa infolge größerer und schwerer Fahrzeuge, stellen gerade einen der Fälle dar, die der Gesetzgeber bei Einführung des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG vor Augen hatte und verfahrensfrei stellen wollte.

Nr. 15: Änderung der Lage der Fahrleitungsmasten von Mittel- in Seitenlage und Änderung des Gleisachsabstandes.

Auch bei einer Änderung der Lage der Fahrleitungsmasten von Mittel- in Seitenlage und einer Änderung des Gleisachsabstandes der Straßenbahn kann noch von konstruktiven Anpassungen auszugehen sein, die keine „wesentliche“ Änderung des Grund- und/oder Aufrisses der Straßenbahn-Betriebsanlage darstellen. Eindeutig ist dies für die Änderung des Gleisachsabstands anzunehmen, soweit diese auf eine Anpassung an neue technische Vorgaben zurückgeht. Dies ist gerade der Fall, den der Gesetzgeber bei Einführung des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG vor Augen hatte und verfahrensfrei stellen wollte (s. oben unter C.I.2.b)bb)). Dasselbe dürfte aber auch für Änderungen der Fahrleitungsmasten und auch dann gelten, wenn die Änderungen mit einer (dann wohl nur geringfügigen) Verbreiterung des Brückenbauwerks einhergehen würden. Gegen die Wesentlichkeit einer solchen Änderung spricht, dass mit diesen Maßnahmen – soweit für uns ersichtlich – wohl weder eine Veränderung der Verkehrsfunktion erzielt werden soll noch deutlich stärkere Betroffenheiten entstehen.

Nr. 16: Beidseitige Verbesserung der Anbindung des Elbrad- und -wanderweges (zum Beispiel durch zusätzliche seitliche Rampen für Rad- oder Fußverkehr und/oder die Ausbildung eines Zweirichtungsradweges im Brückenquerschnitt auf der östlichen Seite der Brücke).

Eine Verbesserung der Anbindung des Elbrad- und -wanderweges, etwa durch zusätzliche seitliche Rampen für Rad- oder Fußverkehr und/oder die Ausbildung eines Zweirichtungsradweges, ist jedenfalls dann als verfahrensfrei zulässige konstruktive Anpassung zu bewerten, wenn sie keine oder nur eine geringfügige Verbreiterung der Brücke im Vergleich zur ursprünglichen Breite erfordert, die allein auf eine Anpassung an aktuelle Regelwerke bzw. an veränderte Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse zurückgeht. Wie oben zu Nr. 4 bereits dargelegt, wird im Schrifttum zwar teilweise vertreten, dass der Bau eines neuen Radwegs im Regelfall eine planfeststellungspflichtige Änderung sein soll. Überzeugender als diese sehr pauschale Annahme erscheint es aber, neben dem Umfang der fuß- und/oder radwegbedingten Verbreiterung auch zu berücksichtigen, ob der Wander- und Radweg etwa einen Teil einer bisherigen Kraftfahrzeugspur in Anspruch nimmt. Ergibt sich in der Gesamtbetrachtung des Bauwerks keine oder lediglich eine auf eine Anpassung an aktuelle Regelwerke oder geänderte Verkehrs- und Sicherheitsbedürfnisse zurückgehende Verbreiterung, spricht viel dafür, dass auch eine zusätzliche Radfahrspur im Zuge der Ausbildung eines Zweirichtungsradweges oder ein breiterer Wanderweg nicht als erhebliche bauliche Umgestaltung der Straße im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG zu werten sind.

2. Maßnahmen, deren verfahrensrechtliche Einordnung näherer Angaben bedarf

Die nachstehenden Maßnahmen bedürfen zu ihrer rechtssicheren verfahrensrechtlichen Einordnung einer näheren Prüfung auf Grundlage weiterer Angaben bzw. einer konkretisierten Planung.

Nr. 3: Änderung der Lage der Straßenbahn von Seitenlage in Mittellage inkl. der Fahrleitung (bis zu welchem Maß sind Änderungen der Gleislage möglich?).

Bei einer Verschiebung der Straßenbahn von der früheren Seitenlage (Zug C) in Mittellage ist zwischen den beiden Rechtsregimen des FStrG und des PBefG zu unterscheiden. Unter dem Gesichtspunkt des Fernstraßenrechts dürfte sich – vorbehaltlich daraus resultierender Anpassungen der Straßenanbindungen im Bereich hinter den Widerlagern (siehe dazu auch unten Nr. 9) – voraussichtlich keine Planfeststellungs-

pflicht ergeben, da die bloße Änderung der Lage der Straßenbahn nicht mit einer erheblichen baulichen Umgestaltung des Brückenbauwerks bzw. der Bundesfernstraße einhergeht.

Etwas anderes gilt indes unter dem Blickwinkel des Personenbeförderungsrechts: Die Verschiebung um mehrere Meter in die Mittellage stellt eine Änderung des Grundrisses und/oder Aufrisses der Betriebsanlage dar. Ob diese im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG auch als „wesentlich“ anzusehen ist, lässt sich mangels einschlägiger Rechtsprechung und Verwaltungspraxis nicht rechtssicher beantworten. Dagegen lässt sich im vorliegenden Fall anführen, dass die Verschiebung innerhalb desselben Brückenbauwerks für sich genommen keine neuen oder deutlich stärkeren Betroffenheiten auslöst und wohl auch nicht mit einer Verbesserung der verkehrlichen Funktion der Brücke verbunden sein dürfte. Wir gehen allerdings davon aus, dass die Entscheidung für eine Mitteltrasse sich auch weit hinter den Widerlagern auswirken und dort eine weitläufige Umverlegung der Bahntrasse innerhalb des Straßenkörpers und ggf. weitere Anpassungen der Anschlüsse des Straßennetzes erforderlich machen würde. Jedenfalls bei dieser Maßnahme dürfte es sich um eine wesentliche Änderung im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG handeln, die auch nicht von den Ausnahmen des § 28 Abs. 1a PBefG (Ausstattung einer Bahnstrecke mit einer Oberleitung, Digitalisierung einer Straßenbahnstrecke, barrierefreier Umbau, Erhöhung oder Verlängerung von Bahnsteigen, Schallschutzwände zur Lärmsanierung) erfasst und daher planfeststellungs- bzw. zumindest plangenehmigungspflichtig wäre. Die Verfahrensfreiheit eines Ersatzneubaus umfasst keine weitreichende Neuordnung der Verkehrswege, die anlässlich des Ersatzneubaus erfolgt.

Nr. 6: Veränderungen bei der Breite einzelner Brückenzüge bei gleichbleibender Gesamtbreite (z. B. Brückenzug C mit Straßenbahn schmaler, dafür Brückenzug B mit neuer Radverkehrsanlage breiter)

Ob eine Veränderung der Breite einzelner Brückenzüge bei gleichbleibender Gesamtbreite des Brückenbauwerks eine planfeststellungsbedürftige Änderung darstellt, hängt maßgeblich von der Vorfrage ab, ob der Ersatzneubau einer weiterhin dreizügigen Brücke rechtlich als ein einheitliches Vorhaben zu betrachten ist. Wie einleitend dargestellt (s. oben unter C.I.1.), wird hiervon jedenfalls dann voraussichtlich auszugehen sein, wenn weiterhin eine bauliche Verbindung der Züge besteht und der Ersatzneubau aller drei Züge gleichzeitig erfolgt. Unter der Prämisse eines einheitlichen Vorhabens spricht viel dafür, dass bloße Anpassungen der Züge bei gleichbleibender Gesamtbreite nicht als planfeststellungs- bzw. plangenehmigungsbedürftige Änderungen anzusehen sind: Die Veränderung im Grund- und Aufriss der Betriebsanlage der

Straßenbahn ist bei einer schmaleren Gestaltung wohl nicht als wesentlich im Sinne des § 28 Abs. 1 PBefG anzusehen; mangels Verbreiterung des Gesamtbrückenbauwerks oder Ergänzung der Kfz-Fahrspuren und damit verbundener Steigerung der Leistungsfähigkeit der Straße liegt in der Maßnahme auch keine erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG. Eine Veränderung der Verkehrsfunktion ergäbe sich in der beschriebenen Konstellation auch nicht durch die verbreiterte Radverkehrsanlage (s. oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(v)). Die Grenze zur planfeststellungsbedürftigen Änderung kann aber auch bei unveränderter Verkehrsfunktion dann überschritten sein, wenn das Brückenbauwerk (trotz gleichbleibender Gesamtbreite) vollständig anders gestaltet würde (s. oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i)).

Nr. 7: Veränderung der Zügigkeit und daraus folgender Aufteilung der Verkehrsfläche auf der Brücke (einzügige bzw. zweizügige statt dreizügige Brücke)

Ob eine Veränderung der Zügigkeit und der daraus folgenden Aufteilung der Verkehrsfläche auf der Brücke eine planfeststellungsbedürftige Änderung darstellt, hängt nach den vorstehend unter C.I.2. dargestellten rechtlichen Maßstäben von der konkreten Ausgestaltung ab und lässt sich nicht pauschal bewerten. Die Veränderung der Zügigkeit als solche – also etwa die Umwandlung der bislang dreizügigen in eine zweizügige Brücke – führt, wie vorstehend zu Nr. 6 und Nr. 7 bereits dargelegt, für sich genommen noch nicht zu einer Planfeststellungsbedürftigkeit, wenn man den Ersatzneubau rechtlich als ein einheitliches Vorhaben betrachtet. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Brückenbauwerk – von der Änderung der Zügigkeit abgesehen – in seiner baulichen Gestaltung im Wesentlichen unverändert bleiben, das äußere Erscheinungsbild also nicht grundlegend modifiziert würde (vgl. zur unklaren Bedeutung dieses Kriteriums schon oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i)).

Entsprechend den oben unter C.I.2. dargestellten allgemeinen Kriterien kann sich aber auch hier eine Planfeststellungsbedürftigkeit ergeben, wenn mit der Veränderung der Zügigkeit der Brücke etwa eine deutliche Verbreiterung des Gesamtbauwerks (bspw. um annähernd oder über 20 %) und eine Verbesserung seiner verkehrlichen Leistungsfähigkeit einhergehen würde (vgl. dazu bereits oben zu Nr. 1). In diesen Fällen liegt die Annahme nahe, dass der Toleranzbereich verlassen, d. h. von einer erheblichen baulichen Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG und damit von einer Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbedürftigkeit auszugehen ist. Anders wäre es entsprechend den allgemeinen Kriterien auch hier, wenn im Rahmen der Veränderung der Zügigkeit der Brücke bspw. auch die Anzahl der Kfz-Fahrstreifen und damit die Leistungsfähigkeit der Straße sowie evtl. auch die Gesamtbreite des Bau-

werks verringert würde. In diesen Fällen spricht jedenfalls dann viel für eine genehmigungsfreie Unterhaltungsmaßnahme, wenn die äußere Gestalt des Brückenbauwerks nicht auch im Übrigen vollständig verändert wird (dazu näher oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i)).

Nr. 8: Änderung der Höhenlage, welches Maß ist möglich?

Eine Änderung der Höhenlage führt jedenfalls insoweit nicht zu einer Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbedürftigkeit, als diese lediglich der Anpassung an aktuelle Regelwerke und Standards dient. Geht die Veränderung der Höhenlage aus gestalterischen Gründen hierüber hinaus, spricht angesichts der damit verbundenen baulichen Umgestaltung von einigem Gewicht wohl auch ohne Steigerung der Leistungsfähigkeit der Straße einiges dafür, jedenfalls vorsorglich von einer erheblichen baulichen Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG bzw. von einer wesentlichen Änderung des Aufrisses im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG und damit von einer planfeststellungs- oder plangenehmigungspflichtigen Änderung auszugehen. Eine starre Grenze existiert nicht.

Nr. 9: Verringerte Aufspreizung der Fahrbahnen (Bündelung statt Auffächerung der Brückenzüge in den Rampen) und erforderliche Verzugsstrecken zu den Bestandsknoten/Plätzen (Verzug ggf. temporär bis zu deren späteren Umbau) im Bereich hinter den Brückenwiderlagern; einschließlich etwaiger Auswirkungen auf die Bereiche unter der Brücke

Auch bei einer Veränderung der Zügigkeit der Brücke – etwa bei einer Umwandlung in eine zweizügige Brücke mit der Straßenbahn weiterhin in westlicher Seitenlage, zwei oder drei Kfz-Fahrstreifen und regelwerkskonformen Radverkehrsanlagen – in Kombination mit einer verringerten Aufspreizung der Fahrbahnen kann es noch um konstruktive Anpassungen innerhalb der ursprünglichen Breite ohne Änderungen der verkehrlichen Leistungsfähigkeit der Brücke gehen, die als verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahmen eingeordnet werden können.

Selbst wenn man vorsorglich davon ausgeht, dass auch eine bauliche Umgestaltung der Brückenzüge ohne verkehrliche Relevanz erheblich im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG sein kann (dazu vorstehend unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i)), wären wohl weder die Veränderung der Zügigkeit noch die Verringerung einer Aufspreizung der Fahrbahnen im Bereich des Brückenbauwerks selbst als solche von hinreichendem Gewicht, um eine solche Erheblichkeit zu begründen. Dasselbe gilt auch noch für eine

damit ggf. verbundene geringfügige Verbreiterung des Brückenbauwerks im einstelligen Prozentbereich.

Etwas anderes kann sich jedoch unter Berücksichtigung der Folgewirkungen auf die Anpassungsbereiche hinter den Widerlagern der Brücke ergeben (vgl. dazu bereits oben unter Nr. 3). In welchem Maße ein für sich genommen verfahrensfreier Brückenersatzneubau ebenfalls verfahrensfrei noch mit Änderungen im Anbindungsbereich hinter den Widerlagern verbunden werden kann, ist weder in der Rechtsprechung noch im Schrifttum geklärt. Es bestehen daher gerade in dieser Sachverhaltskonstellation erhebliche rechtliche Unsicherheiten.

Auch wenn sich die öffentliche Diskussion über Ersatzneubauten entsprechend der praktischen Relevanz nachvollziehbarerweise auf Brückenbauwerke konzentriert, ist insoweit zunächst zu berücksichtigen, dass § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG formal keine Sonderregelung für Brücken- bzw. Ingenieurbauwerke enthält, sondern allgemein auf Änderungen von Bundesfernstraßen anzuwenden ist. Ist mit der Anpassung des Brückenbauwerks eine Anpassung der Straßenbereiche hinter den Widerlagern – hier namentlich vom Carolaplatz bis zum Rathenauplatz – verbunden, ist (vorbehaltlich einer hier wohl nicht in Rede stehenden Abschnittsbildung) demnach der gesamte Bereich einschließlich des Teils hinter den Widerlagern der Brücke das „Vorhaben“, das nach § 17 Abs. 1 FStrG auf seine Planfeststellungsbedürftigkeit beurteilt wird. Eine Sonderregelung speziell für Brückenbauwerke ergibt sich lediglich aus dem Privilegierungstatbestand des § 17 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 FStrG, nach dem eine Änderung im Sinne des Satz 2 nicht vorliegt, wenn die Änderung unselbständiger Teil einer im Übrigen planfeststellungspflichtigen Ausbaumaßnahme ist, eine durchgehende Länge von höchstens 1 500 Metern hat und deren vorgezogene Durchführung zur unterhaltungsbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich ist (vgl. dazu schon oben unter C.I.2.b)aa)(3)). Dieser Fall ist vorliegend nicht einschlägig, da der Ersatzneubau des Brückenbauwerks in dem geschilderten Szenario nicht im Vorgriff auf eine spätere, umfangreiche Ausbaumaßnahme erfolgen würde. Die Gesetzesbegründung betont zudem ausdrücklich den Ausnahmecharakter der Vorschrift.⁷⁹ Gleichwohl zeigt § 17 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 FStrG (sowie die korrespondierende Regelung des § 14c Abs. 1 UVPg, die für den unselbständigen Teil der Ausbaumaßnahme zugleich den Verzicht auf eine UVP vorsieht), dass im Zusammenhang mit dem Ersatz eines Brückenbauwerks auch umfangreiche Anpassungen einer Bundesfernstraße (einschließlich der Erweiterung um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen) aus Gründen

⁷⁹ BT-Drs. 20/6879, S. 56.

der Zeit- und Kostenersparnis verfahrensfrei sein können, soweit sie für sich genommen keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirken.

Entsprechend den oben unter C.I.2. dargestellten Kriterien wird auch vorliegend insbesondere auf den räumlichen und technischen Umfang der erforderlichen baulichen Anpassungen abzustellen sein. Bei für sich genommen nicht kapazitätserhöhenden Anpassungen im Bereich hinter den Brückenwiderlagern, die sich räumlich auf die Verzugsstrecken, d. h. den Nahbereich, und technisch auf die Anbindung an das Bestandsnetz hinter den Widerlagern der Brücke begrenzen, erscheint es uns gut vertretbar, die Veränderungen der Anschlüsse und der Aufspreizung an der Verfahrensfreiheit des Ersatzneubaus teilhaben zu lassen. Da es solcher Anpassungen bei Ersatzneubauten von Brückenbauwerken vielfach bedürfen wird, würde eine andere Auslegung dazu führen, dass die vom Gesetzgeber mit den Änderungen in § 17 FStrG ausdrücklich beabsichtigten Erleichterungen von Brückenersatzneubauten in vielen Fällen unterlaufen würden. Hinzu kommt im vorliegenden Fall, dass es voraussichtlich auch nicht zu anderen oder stärkeren Betroffenheiten Dritter, insbesondere Lärmwirkungen, kommen würde (zur umstrittenen Relevanz dieses Gesichtspunkts s. oben C.I.2.b)aa)(2)(b)(ii)). Anderes kann sich aber etwa ergeben, wenn die erforderlichen Anpassungen der Straßen hinter den Widerlagern sich über einen größeren Bereich erstrecken. Es bedürfte daher gerade in dieser Konstellation zur rechtssicheren Beurteilung einer weiter konkretisierten Planung.

Nr. 12: Veränderte Pfeilergeometrie

Bei einer veränderten Pfeilergeometrie kommt es darauf an, ob die Veränderung nur der Anpassung an aktuelle Regelwerke und Standards dient, etwa in Form eines Verzichts auf einen Strompfeiler (dann genehmigungsfrei), oder hierüber hinausgeht. Ist Letzteres der Fall, ist für die wertende Betrachtung u. a. von Bedeutung, wie stark das äußere Erscheinungsbild der Brücke gegenüber dem Ursprungszustand verändert wird. Je stärker dies der Fall ist, umso eher wird man – jedenfalls vorsorglich – auch ohne Veränderung der Verkehrsfunktion der Straße von einer erheblichen baulichen Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG ausgehen müssen (s. oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i)).

Nr. 17: Änderung von Haltestellen: barrierefreier Ausbau, Befahrung mit Bus (Erweiterung Gleisachsabstand), andere Lage der Haltestelle.

Wie vorstehend dargestellt (s. oben unter C.I.2.b)bb)), nimmt der im Dezember 2020 neu eingeführte § 28 Abs. 1a PBefG bestimmte zur nachträglichen Elektrifizierung

und Digitalisierung bestehender Schienenwege erforderliche sowie weitere kleinräumige Einzelmaßnahmen vom Erfordernis einer vorherigen Planfeststellung oder Plan genehmigung ausdrücklich aus, sofern keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Dies gilt nach § 28 Abs. 1a Satz 1 Nr. 3 PBefG u. a. auch für den „barrierefreie[n] Umbau, die Erhöhung oder Verlängerung von Bahnsteigen“. Es erscheint allerdings fraglich, ob diese eigentlich für Modernisierungen einer bestehenden Straßenbahn-Betriebsanlage geltende Regelung sich auf Veränderungen des Vorgängerbauwerks im Rahmen eines Ersatzneubaus übertragen lässt. Hiergegen spricht, dass die Planungserleichterungen für Straßenbahnbetriebseinrichtungen nach dem Wortlaut der Vorschrift voraussetzen, dass die jeweilige Maßnahme als „Einzelmaßnahme“ realisiert wird. Eine Einzelmaßnahme liegt vor, wenn das Bauvorhaben als solches ohne weitere genehmigungspflichtige Änderungen anderer Bestandteile der Bahnstrecke oder notwendiger Folgemaßnahmen umgesetzt wird.⁸⁰ Eine Anwendung der Sonderregelung soll nach der Kommentarliteratur sogar schon dann ausgeschlossen sein, wenn infolge der Baumaßnahme, die von der Planfeststellung oder Plangenehmigung freigestellt ist, weitere Baumaßnahmen erforderlich werden, die für sich betrachtet ebenfalls von der Planfeststellung freigestellt sind, da sie in diesem Fall Teile einer komplexeren Baumaßnahme sind, die gesamthaft zu betrachten sei.⁸¹ Eine Übertragbarkeit auf Maßnahmen im Rahmen eines Ersatzneubaus dürfte damit ausgeschlossen sein, mit der Folge, dass sich die Beurteilung der Planfeststellungspflicht nach der allgemeinen Regel des § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG richtet. Maßgeblich ist demnach, ob die mit der Verlegung der Haltestelle und/oder ihrem barrierefreien Ausbau verbundenen Änderungen des Grund- und/oder Aufrisses der Betriebsanlage „wesentlich“ sind, was nur auf Grundlage einer konkretisierten Planung beurteilt werden kann.

Für die Beurteilung einer (regelmäßig verfahrensfrei möglichen) Erweiterung des Gleisachsabstands mit dem Ziel einer Befahrung der Straßenbahntrasse durch Busse vgl. unsere Ausführungen oben zu Nr. 5.

Nr. 18: Müssen alle drei Brückenzüge wiederaufgebaut werden bzw. unter welchen Voraussetzungen kann der Wiederaufbau des Brückenzuges C zeitversetzt und gestaffelt vor den anderen beiden Brückenzügen erfolgen?

Für die Möglichkeit eines zeitversetzten bzw. gestaffelten Wiederaufbaus ist zwischen verschiedenen Szenarien zu differenzieren:

⁸⁰ Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: März 2021, § 28 Rn. 12a.

⁸¹ Ebd.

Sofern der Ersatzneubau des gesamten Bauwerks infolge eines weitgehend identischen bzw. auf Anpassungen an die aktuellen Regelwerke und Standards beschränkten Wiederaufbaus verfahrensfrei ist, wäre eine zeitliche Staffelung der Baumaßnahmen ohne weiteres möglich. Weder das FStrG noch das PBefG enthalten rechtliche Vorgaben für den zeitlichen Ablauf verfahrensfreier Unterhaltungsmaßnahmen. Eine äußere Grenze könnte allenfalls dann bestehen, wenn der zwischen Abriss des Vorgängerbaus und Errichtung des neuen Bauwerks liegende zeitliche Abstand so groß ist, dass nicht mehr von einem „Ersatzneubau“ gesprochen werden kann. Eine fest definierte zeitliche Grenze besteht hierfür – soweit ersichtlich – nicht; für die Carolabrücke dürfte ein solcher (Ausnahme-)Fall auch nicht relevant werden.

Denkbar wäre auch, zunächst nur den Wiederaufbau des Zuges C mit der Straßenbahn-Betriebsanlage zu planen. Ergäbe sich für diesen bei gesonderter Betrachtung keine Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht nach § 28 Abs. 1 Satz 5 PBefG, könnte er als Unterhaltungsmaßnahme vorgezogen realisiert werden. Für den Fall einer wesentlichen Änderung des Grund- und/oder Aufrisses der Betriebsanlage gegenüber dem früheren Brückenzug C bedürfte es nach § 28 Abs. 1 Satz 5 FStrG der vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung nach § 28 PBefG i. v. m. §§ 72 bis 78 VwVfG. Im Zuge der späteren Planung der weiteren Züge müsste und könnte deren Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbedürftigkeit dann gesondert nach dem FStrG beurteilt werden.

Ebenfalls denkbar wäre es, den Ersatzneubau aller drei Züge gemeinsam zu planen und den Bau von Zug C lediglich vorgezogen umzusetzen. Ergibt sich, dass das Gesamtvorhaben als planfeststellungspflichtige erhebliche Umgestaltung einzuordnen und entsprechend mittels Planfeststellungsbeschluss zuzulassen ist, muss mit der Durchführung des Plans gemäß § 17c Nr. 1 FStrG innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung begonnen werden. Der „Beginn“ in diesem Sinne setzt Arbeiten voraus, die nach Art, Umfang und Zielrichtung zum Ausdruck bringen, dass das Vorhaben in einem überschaubaren Zeitraum verwirklicht werden soll. Bloße Vorbereitungshandlungen reichen nicht aus; es müssen Maßnahmen durchgeführt werden, die für die Verwirklichung des Vorhabens von relevanter Bedeutung sind. Nach diesen Vorgaben wäre der Wiederaufbau eines einzelnen Brückenzuges als hinreichend relevante Maßnahme einzuordnen, die den Anforderungen des § 17c Nr. 1 FStrG genügt. Er dürfte also zeitlich an den Anfang der Durchführung gestellt werden, ohne dass dies zu Lasten der Zulassungswirkung für die anderen Brückenzüge ginge.

Zu erwägen ist im Sinne der Verfahrensbeschleunigung schließlich, ob der Wiederaufbau eines einzelnen Brückenzuges für den Fall einer Planfeststellungsbedürftigkeit des (gesamten) Ersatzneubaus ggf. im Wege der vorläufigen Anordnung gemäß § 17 Abs. 2 FStrG als Teilmaßnahme zeitlich vorlaufend – d. h. nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens, aber noch vor dem Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses – zugelassen werden kann. Dies setzte einen gesonderten Antrag auf Erlass einer vorläufigen Anordnung voraus, deren Voraussetzungen hier voraussichtlich erfüllt wären.

Nr. 19: Unter welchen Voraussetzungen können Medienleitungen (Fernwärme, Trinkwasser, Strom, Kommunikation) in der Brücke verlegt werden? Welche Änderungen zum Bestand sind möglich?

Sollte der Ersatzneubau als verfahrensfreie Unterhaltungsmaßnahme durchgeführt werden, dürften Medienleitungen insoweit verlegt werden, als dies mit aktuellen technischen Regelwerken und Standards in Einklang steht.⁸² Dies gilt auch, sofern dies mit Änderungen gegenüber dem Bestand verbunden ist.

Sollte der Ersatzneubau mittels eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen werden, wäre die Verlegung von Medienleitungen als Folgemaßnahme i. S. d. § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zulässiger Bestandteil der Planfeststellung und möglich, soweit sie als Anschluss und Anpassung an das planfestgestellte Vorhaben notwendig wird. Neue Medienleitungen könnten verlegt werden, sofern dies nach den technischen Regelwerken und Standards zulässig ist.

Nr. 20: Bau einer temporären Behelfsbrücke für die Dauer eines etwaigen Planfeststellungsverfahrens für den Ersatzneubau

Vorübergehende, nicht auf Dauer angelegte Maßnahmen wie etwa bauliche Provisorien, zu denen auch Behelfsbrücken zählen, sollen in der Regel nicht dem Änderungsbegriff unterfallen und können daher ohne Planfeststellungsverfahren errichtet werden.⁸³ Es spricht daher viel dafür, dass auch eine etwaige für die Dauer eines Planfeststellungsverfahrens für den Ersatzneubau geplante Behelfsbrücke, die nach einem Abriss des Bestandsbauwerks in dessen Achse errichtet würde, verfahrensfrei zulässig wäre. Zwar wird eine Behelfsbrücke in der Praxis für den Fall der Durchführung eines

⁸² Vgl. etwa BMDV, Richtlinien für den Entwurf, die konstruktive Ausbildung und Ausstattung von Ingenieurbauwerken (RE-ING), abrufbar unter: <https://www.bast.de/DE/Publikationen/Regelwerke/Ingenieurbau/Entwurf/RE-ING.html>, Stand: Dezember 2024, Teil 2: Brücken, Abschnitt 4: Brückenausstattung, Kap. 6 (Leitungen an und in Brücken).

⁸³ Pokorni, in: Müller/Schulz (Hrsg.), FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 10.

Planfeststellungsverfahrens für den Ersatzneubau bei entsprechendem Vorlauf regelmäßig in dieses integriert und damit in die Planfeststellung einbezogen. In diesen Fällen kann die Behelfsbrücke auf entsprechenden Antrag des Vorhabenträgers unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 FStrG auch im Wege einer vorläufigen Anordnung als Teilmaßnahme zeitlich vorlaufend – d. h. nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens, aber noch vor dem Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses – zugelassen werden. Einer solchen Vorgehensweise steht vorliegend indes entgegen, dass die Behelfsbrücke vor dem Hintergrund des Einsturzes der Brücke gerade schon für den Zeitraum bis zur Fertigstellung der Antragsunterlagen in einem etwaigen Planfeststellungsverfahren benötigt würde. Unter Anwendung der allgemeinen Kriterien spricht bei einem Bauwerk, das auf der Achse des Bestandsbauwerks liegt und schmaler ist als dieses, u. E. nichts dagegen, auch im Falle einer Planfeststellungsbedürftigkeit des späteren Ersatzneubaus von einer Verfahrensfreiheit der Behelfsbrücke auszugehen.

3. Planfeststellungsbedürftige Maßnahmen

Nr. 10: Erhöhung Anzahl Pfeiler (neue Pfeilerstandorte)

Eine Erhöhung der Anzahl der Pfeiler führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Planfeststellungspflicht nach § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG. Wir gehen davon aus, dass eine solche Erhöhung der Anzahl der Brückenpfeiler nicht auf eine Anpassung an aktuelle Regelwerke und Standards zurückginge, sondern im Zuge einer (dann weitreichenden) sonstigen baulichen Umgestaltung des Brückenbauwerks erfolgen würde, etwa bei einer Wiedererrichtung nach historischem Vorbild mit einem zusätzlichen Strompfeiler. Die Umgestaltung dürfte bereits aus diesem Grund als erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG einzuordnen sein, selbst wenn sie nicht mit einer Erhöhung der Verkehrsfunktion der Straße einherginge (s. oben unter C.I.2.b)aa)(2)(b)(i)). Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Erlasslage nach der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) grundsätzlich einen pfeilerfreien Gefährdungsraum vorsieht. Für die Carolabrücke wurde in Abstimmung mit dem BMDV eine individuelle Lösung gefunden, die einen am Bestand orientierten Ersatzneubau der Brücke mit den bisherigen Lichtraumabmessungen ermöglichen würde. Bei einem zusätzlichen Strompfeiler würde nach Ein-

schätzung der WSV für die Talfahrer linkselbisch ein Manövrierbereich und Sicherheitsbereich benötigt. Infolgedessen wären sowohl ein Liegen der historischen Dampfer als auch die Anlegestellen nicht mehr zulässig.



(Dr. Fellenberg)
Rechtsanwalt



(Dingemann)
Rechtsanwältin



(Dr. Römling)
Rechtsanwalt

**WSV.de**

Wasserstraßen- und
Schifffahrtsverwaltung
des Bundes

WSA Elbe

Postfach 23 01 17 · 01111 Dresden

Landeshauptstadt Dresden
Oberbürgermeister
Postfach 12 00 20
01001 Dresden

Wasserstraßen- und
Schifffahrtsamt Elbe

Moritzburger Straße 3
01127 Dresden

Dornhorster Weg 52
21481 Lauenburg

Fürstenwallstraße 19/20
39104 Magdeburg

**E-Mail Dr. Lerm, Amtsleiter, Amt für Stadtplanung und Mobilität –
Anfrage zu einem zusätzlichen Pfeiler für einen Neubau der
Carolabrücke**

Ihr Zeichen

Mein Zeichen
3815S-213.1:-004

Datum
29. Januar 2025

Karsten Wild
Telefon +49 351 8432-330
Telefax +49 351 8432-381

Zentrale +49 351 8432-50
Telefax +49 351 8432-381
wsa-elbe@wsv.bund.de
www.wsa-elbe.wsv.de

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Hilbert,
sehr geehrter Herr Kühn,

Ihr Amtsleiter des Amtes für Stadtplanung und Mobilität trat mehrfach mit dem WSA Elbe in Bezug auf den Neubau der eingestürzten Carolabrücke in Kontakt; letztmalig per E-Mail am 22.01.2025.

Das Amt für Stadtplanung und Mobilität möchte die Errichtung einer Brücke nach historischem Vorbild mit zwei Strompfeilern in der Elbe prüfen. In mehreren Telefonaten erläuterte Herr Fröhner, Fachbereichsleiter Schifffahrt des WSA Elbe, die Rahmenbedingungen der aktuellen Erlasslage.

Für alle Bundeswasserstraßen gelten die Ausbauziele für die lichten Durchfahrtshöhen bei Brücken über Bundeswasserstraßen, soweit Binnenschiffahrtsstraßen. Diese wurden mit Erlass WS 10/5216.2, WS 12/5257.14/0 vom 23.12.2022 eingeführt. Inhalt des Erlasses ist ein pfeilerfreier Gefährdungsraum, so auch für den Wiederaufbau in Dresden.

Um eine zweckmäßige und wirtschaftliche Lösung für den Neubau der Carolabrücke in Dresden zu erreichen, hat das WSA Elbe einen Bericht erstellt. Für die Carolabrücke in Dresden und die Straßenbrücke in Bad Schandau konnte eine individuelle Lösung mit dem BMDV gefunden werden; auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden Genehmigungsprozesse.

Auszug aus Erlass WS 10/5216.2 vom 15.01.2025 zum Neubau der Carolabrücke und Ersatzneubau der Brücke in Bad Schandau. „Abweichend vom Erlass WS 10/5216.2, WS 12/5257.14/0 vom 23.12.2022 stimme Ihrem Alternativvorschlag zu, wonach beim Neubau der Brücke die bisherigen Lichtraumabmessungen wiederhergestellt werden sollten.“

Datenschutzhinweis:

Ihre personenbezogenen Daten werden zur weiteren Bearbeitung und Korrespondenz entsprechend der Datenschutzerklärung des WSA verarbeitet. Diese können Sie über folgenden Link auf dem Internetauftritt des WSA abrufen: <https://www.wsa-elbe.wsv.de/815-Datenschutz>. Sollte Ihnen ein Abruf der Datenschutzerklärung nicht möglich sein, kann diese Ihnen auf Wunsch auch in Textform übermittelt werden.

Bankverbindung
Bundeskasse Halle/Saale
Dienstszitz Weiden/Oberpfalz
IBAN: DE08 7500 0000 0075
0010 07
BIC: MARKDEF 1750



WSV.de

Wasserstraßen- und
Schifffahrtsverwaltung
des Bundes

Für die Carolabrücke ist somit eine Brücke mit einem Strompfeiler zulässig, weitestgehend orientiert am bisherigen Bestand.

Die Erlasslage lässt mir keinen Spielraum. Sollte die Stadt Dresden hier eine Änderung wünschen, so müssten Sie dies direkt beim BMDV erwirken.

Seit dem Einsturz der Carolabrücke und Sperrung der Brücke in Bad Schandau arbeiten meine Mitarbeiter zielorientiert, jedoch an ihrer Belastungsgrenze. Meine Mitarbeiter bringen gerne ihr Wissen und ihre Erfahrung in verschiedene Abstimmungsrunden bei der Stadt Dresden mit ein. Es ist mir jedoch nicht möglich, die unterschiedlichen Anfragen aus mehreren Ämtern der Stadt Dresden mit unterschiedlichen Zielstellungen umfassend zu beantworten.

Ich rege deshalb an, dass die Stadt Dresden sich intern über einen Neubau oder Ersatzneubau abstimmt und anschließend mit dem WSA Elbe ins Gespräch kommt, um so die beiderseits begrenzten Personalressourcen auf die weitere Verfolgung von Abriss und Neu- oder Ersatzneubau zu konzentrieren.

Als wir von der Petition zum Bau einer neuen Carolabrücke nach historischen Vorbild Ende 2024 hörten, haben wir uns kurz mit der Fragestellung auseinandergesetzt.

Ergebnis:

Die Stadtstrecke in Dresden ist nautisch sehr anspruchsvoll. Um mit den zugelassenen (137m lang und 11,45m breit) Schubverbänden zu Tal fahren zu können, erfolgt ein Wechsel der Fahrspuren von Berg- und Talfahrt zwischen Marienbrücke und Albertbrücke (siehe beiliegenden Stromkartenausschnitt).

Bei Berücksichtigung eines zusätzlichen Pfeilers der Carolabrücke wird für die Talfahrer linkselbisch ein Manövrierbereich und Sicherheitsbereich benötigt. Infolge dessen wäre als Mindestanforderung sowohl ein Liegen der historischen Dampfer als auch die Anlegestellen nicht mehr zulässig.

Zu Zeiten der historischen Carolabrücke gab es Kettenschiffahrt, Lotsen im innerstädtischen Bereich, eine Signalstation, kleinere Schiffe und Schwimmkörper. Weitere gesteigerte Anforderungen eines sich seit 100 Jahren weiterentwickelnden Verkehrs mit entsprechenden Fahrzeugen, so auch in der Schifffahrt, führen dazu, dass der Neubau einer Brücke mit zwei Strompfeilern im Abflussprofil nicht möglich ist.

Allgemeines:

Die Elbe ist eine internationale Binnenschifffahrtsstraße, die von der Berufs- und Sportschifffahrt genutzt wird. Sie ist Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-T Core Network). Sie gehört

zum TEN-T-Korridor „Orient/East - Med“ und kreuzt den TEN-T-Korridor „North Sea - Baltic“. Für die Tschechische Republik ist die Elbe der einzige Zugang zum europäischen Wasserstraßennetz.

Gemäß § 1 Abs.1 Nr.1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) sind Bundeswasserstraßen dem Verkehr mit Güter- und Fahrgastschiffen oder der Sport- und Freizeitschifffahrt mit Wasserfahrzeugen dienende Binnenwasserstraßen, welche in der Anlage 1 zum WaStrG aufgeführt sind. Sie stehen gem. Art. 87 Abs.1 Satz 1 i. V. m. Art. 89 GG im Eigentum und in der Verwaltungszuständigkeit der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Die Unterhaltung von Bundeswasserstraßen ist dem Bund als Hoheitsaufgabe übertragen (§ 7 Abs. 1 WaStrG) und umfasst die Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustandes für den Wasserabfluss und die Schifffbarkeit, wozu die Räumung, die Freihaltung, der Schutz und die Pflege des Gewässerbettes mit seinen Ufern dazugehören (§ 8 Abs.1 u. 2 WaStrG). Zudem sind gemäß § 48 WaStrG bundeseigene Schifffahrtsanlagen und Schifffahrtszeichen sowie die bundeseigenen wasserbaulichen Anlagen in einem Zustand zu erhalten, der allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügt.

Weiterhin sind Aus- und Neubau (§ 12 Abs. 1 WaStrG) der Bundeswasserstraßen dem Bund als Hoheitsaufgabe übertragen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Elbe gemäß § 5 WaStrG als Bundeswasserstraße dem allgemeinen Verkehr mit Wasserfahrzeugen gewidmet ist, daher muss neben der Unterhaltung auch das Befahren und die Nutzung der Elbe mit Wasserfahrzeugen gewährleistet sein.

Gemäß Binnenschifffahrtspflegeaufgabengesetz (BinSchAufgG) obliegt der WSV die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs.

Weiterhin ist es gemäß § 12 WaStrG Hoheitsaufgabe der WSV wasserwirtschaftliche Ausbaumaßnahmen in der Bundeswasserstraße oder ihren Gewässerteilen sowie ihren Ufern auszuführen. Die WSV übernimmt dabei wasserwirtschaftliche Ausbaumaßnahmen, die für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 WHG erforderlich sind. Maßnahmen mit dem überwiegenden Zweck des Hochwasserschutzes oder der Verbesserung der physikalischen oder chemischen Beschaffenheit des Wassers verbleiben bei den Ländern.

Baumaßnahmen Dritter an der Bundeswasserstraße bedürfen gemäß § 31 WaStrG einer strom- und schifffahrtspolizeilichen Genehmigung (ssG).

Eine Überplanung oder Maßnahmen an der gewidmeten Bundeswasserstraße Elbe, einschließlich ihres Zubehörs nach § 1 Abs. 6 WaStrG, sind grundsätzlich unzulässig, wenn dadurch die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben der WSV beeinträchtigt wird.



WSV.de

Wasserstraßen- und
Schifffahrtsverwaltung
des Bundes

Sollten Sie Rückfragen haben, so rufen Sie den Unterzeichner an. Er steht Ihnen zur Beantwortung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

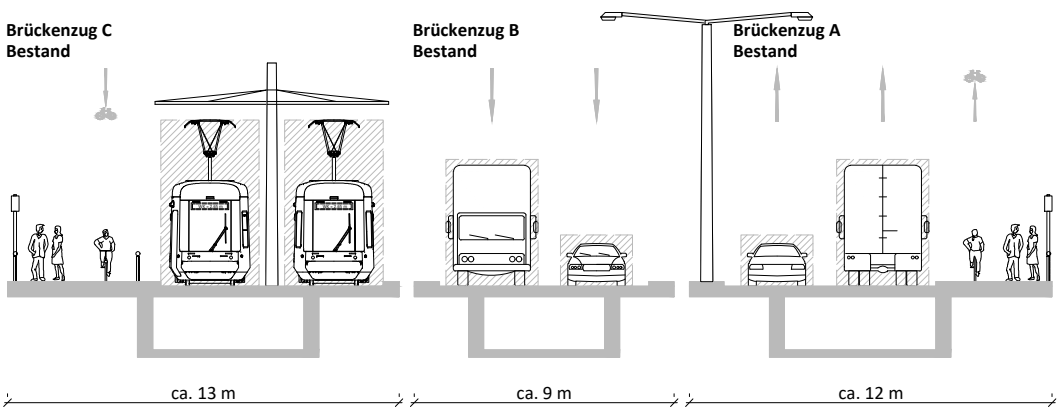
Im Auftrag

Karsten Wild
Fachgebietsleiter Schifffahrt Dresden

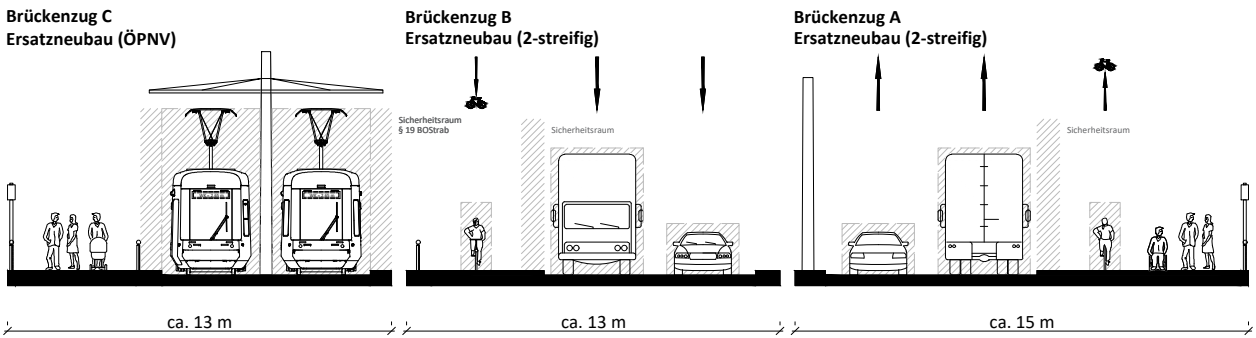
Ersatzneubau Carolabrücke

Variantendarstellung für dreizügigen Ersatzneubau mit Regelmaßen

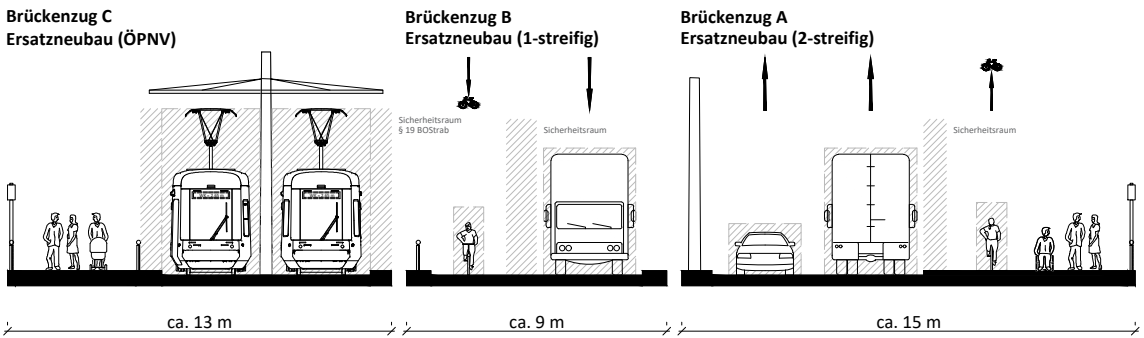
Bestand
Bauwerksbreite ca. 34 m
- Straßenbahn in Seitenlage
- 4 Kfz-Fahrstreifen
- Geh-/Radweg unterstrom
- gem. Geh-/Radweg oberstrom



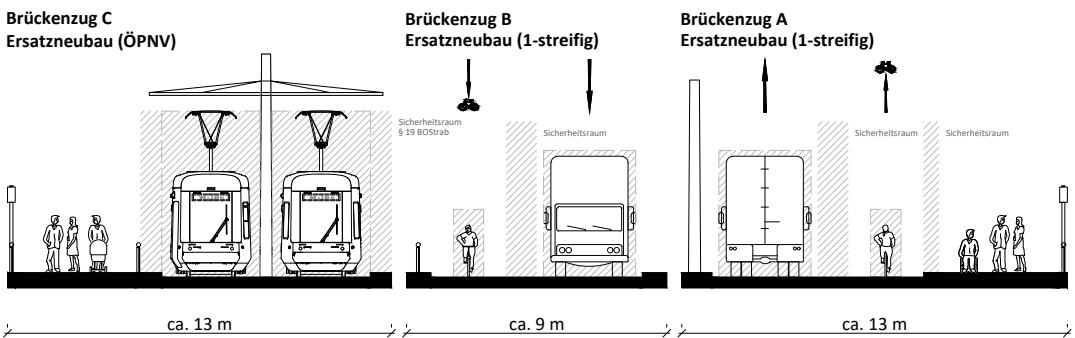
Ersatzneubau 4-streifig
Bauwerksbreite ca. 41 m
- Straßenbahn in Seitenlage
- 4 Kfz-Fahrstreifen
- Radweg unterstrom
- Zweirichtungsradweg oberstrom



Ersatzneubau 3-streifig
Bauwerksbreite ca. 37 m
- Straßenbahn in Seitenlage
- 3 Kfz-Fahrstreifen
- Radfahrstreifen unterstrom
- Zweirichtungsradweg oberstrom



Ersatzneubau 2-streifig
Bauwerksbreite ca. 35 m
- Straßenbahn in Seitenlage
- 2 Kfz-Fahrstreifen
- Radfahrstreifen unterstrom
- Radfahrstreifen oberstrom (Gehweg Rad frei)



Unterstrom

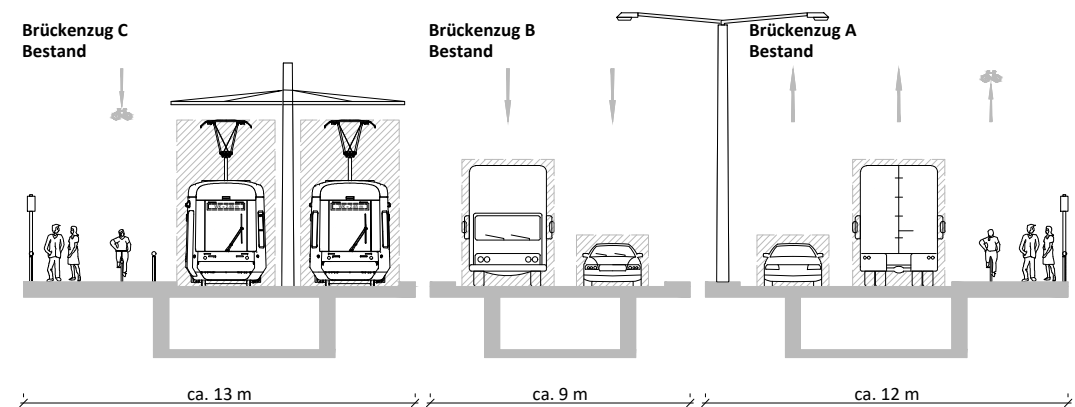
Oberstrom

Landeshauptstadt Dresden Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften Amt für Stadtplanung und Mobilität Abt. Verkehrsanlagenplanung	Querschnitte
	Maßstab: 1 : 250
Datum: 03/2025	
Ersatzneubau Carolabrücke	

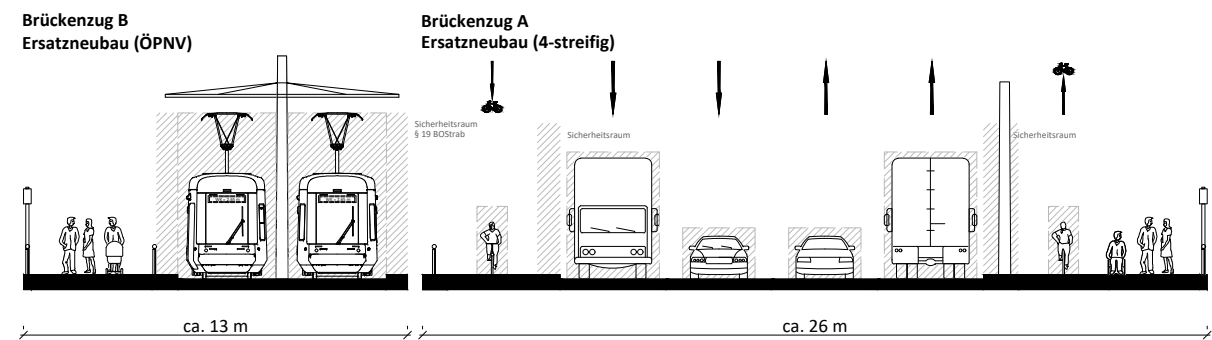
Ersatzneubau Carolabrücke

Variantendarstellung für zweizügigen Ersatzneubau mit Regelmaßen

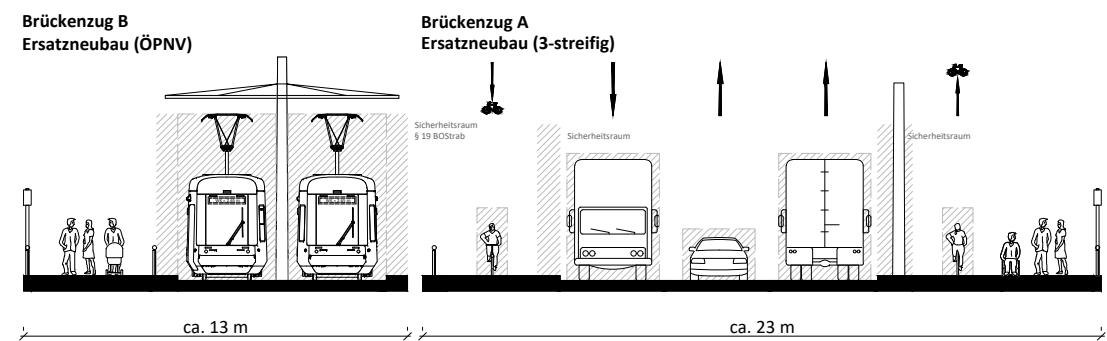
- Bestand**
Bauwerksbreite ca. 34 m
- Straßenbahn in Seitenlage
 - 4 Kfz-Fahrstreifen
 - Geh-/Radweg unterstrom
 - gem. Geh-/Radweg oberstrom



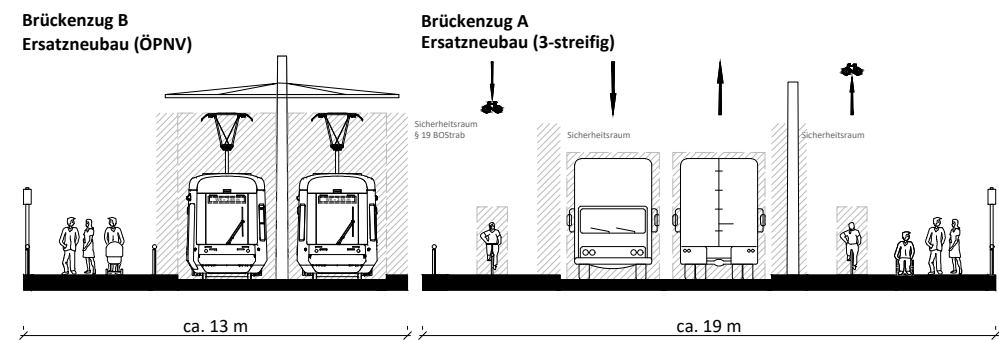
- Ersatzneubau 4-streifig**
Bauwerksbreite ca. 39 m
- Straßenbahn in Seitenlage
 - 4 Kfz-Fahrstreifen
 - Radweg unterstrom
 - Zweirichtungsradweg oberstrom



- Ersatzneubau 3-streifig**
Bauwerksbreite ca. 36 m
- Straßenbahn in Seitenlage
 - 3 Kfz-Fahrstreifen
 - Radweg unterstrom
 - Zweirichtungsradweg oberstrom



- Ersatzneubau 2-streifig**
Bauwerksbreite ca. 32 m
- Straßenbahn in Seitenlage
 - 2 Kfz-Fahrstreifen
 - Radweg unterstrom
 - Zweirichtungsradweg oberstrom



Unterstrom

Oberstrom

Landeshauptstadt Dresden Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften Amt für Stadtplanung und Mobilität Abt. Verkehrsanlagenplanung	Querschnitte
	Maßstab: 1 : 250
Datum: 03/2025	
Ersatzneubau Carolabrücke	