Elbbrücke Neu Darchau

Rechtliche, planerische und wirtschaftliche Bewertung

Gesamtbetrachtung

zur rechtlichen, raumordnerischen und haushaltsrechtlichen Einordnung des Vorhabens
„Elbbrücke Neu Darchau“
im Vergleich zu einer alternativ diskutierten
„bedarfsgerechten Fährverbindung“

Erstellt: Oktober 2025
Verfasser: Helga Dreyer, Förderverein Brücken bauen e.V.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 – Einleitung und rechtlicher Rahmen
1.1 Anlass und Zielsetzung
1.2 Rechtsrahmen
1.3 Methodische Grundlage
1.4 Sachlicher Hintergrund

Teil 2 – Planerische und rechtliche Zuständigkeiten
2.1 Planungsträger und Baulast
2.2 Beteiligung der Landesebene
2.3 Raumordnung und LROP
2.4 Rechtsfolgen der Zielbindung
2.5 Planfeststellungszuständigkeit

Teil 3 – Raumordnung und Zielbindung
3.1 Zielbegriff und Bindungswirkung
3.2 Entwicklung des Ziels „Elbbrücke Neu Darchau“
3.3 Rechtliche Voraussetzungen einer Zieländerung
3.4 Folgen einer Zieländerung
3.5 Politisch-rechtliche Bewertung

Teil 4 – Umwelt- und planungsrechtliche Bewertung
4.1 Rechtsgrundlagen
4.2 Durchgeführte Umweltprüfung und Variantenbewertung
4.3 Bindungswirkung der UVP- und FFH-Entscheidung
4.4 Fehlende Umweltprüfung der Fährlösung
4.5 Planfeststellungsrechtliche Konsequenzen
4.6 Verhältnis von Raumordnung und Planfeststellung
4.7 Zielabweichungs- und Änderungsverfahren
4.8 Zusammenfassung und Ergebnis

Teil 5 – Förderrechtliche und haushaltsrechtliche Bewertung (NGVFG / LHO)

5.1 Rechtsgrundlagen der Förderung
5.2 Zielbindung und Förderfähigkeit
5.3 Verantwortlichkeit des Landes
5.4 Haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO)
5.5 Zweckbindung der Mittel
5.6 Raumordnung und Förderung
5.7 Verantwortung des Landes bei Finanzierung
5.8 Planfeststellungs- und Förderzusammenhang
5.9 Ergebnis

Teil 6 – Politisch-rechtliche Bewertung und Verantwortung der Landesregierung
6.1 Einordnung
6.2 Pflicht zur Wahrung der raumordnerischen Kontinuität
6.3 Förderpolitische Verantwortung
6.4 Wirtschaftlichkeits- und Haushaltsaspekt
6.5 Kreditaufnahme und kommunalaufsichtsrechtliche Grenzen
6.6 Politisch-rechtliche Konsequenz
6.7 Ergebnis

Teil 7 – Handlungsoptionen und Empfehlungen
7.1 Ausgangslage
7.2 Rechtssichere Fortführung
7.3 Handlungspflichten des Landes
7.4 Handlungsmöglichkeiten des Landkreises
7.5 Umgang mit Desinformation
7.6 Politische Empfehlung
7.7 Schlussfolgerung

Teil 8 – Das öffentliche Interesse an der Elbbrücke Neu Darchau
8.1 Begriff und rechtlicher Rahmen
8.2 Öffentliches Interesse an einer festen Elbquerung
8.3 Abgrenzung zur Fährverbindung
8.4 Öffentliche Interessenabwägung
8.5 Politisch-rechtliche Bedeutung
8.6 Ergebnis

1.1 Anlass und Zielsetzung

Die Beurteilung betrifft die planungs-, förder- und umweltrechtlichen Voraussetzungen des Projekts **Elbbrücke Neu Darchau** im Verhältnis zu einer alternativ diskutierten Fährverbindung. Sie soll klären, welche rechtlichen Bindungen bestehen und welche Verantwortung Land Niedersachsen und Landkreis Lüneburg jeweils tragen.

1.2 Rechtsrahmen

Für die Planung und Realisierung sind insbesondere maßgeblich:

- **Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG)**
- **Niedersächsisches Raumordnungs- und Landesplanungsverfahren (NROG)**
- **Raumordnungsgesetz (ROG Bund)**
- **Niedersächsisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (NGVFG)**
- **Landeshaushaltsordnung (LHO)**
- **Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)**
  sowie die einschlägigen Bestimmungen des **Europäischen Umwelt- und Beihilferechts**.

1.3 Methodische Grundlage

Die Betrachtung folgt einer systematischen Darstellung:

1. Zuständigkeiten und planerische Grundlagen,
2. Förder- und haushaltsrechtliche Bewertung,
3. Umwelt- und planungsrechtliche Zulässigkeit,
4. Politisch-rechtliche Verantwortung und Handlungsspielräume des Landes.

Die Auslegung erfolgt nach dem Stand von Gesetz und Rechtsprechung (2025). Politische Bewertungen dienen allein der Einordnung des rechtlichen Befunds.

1.4 Sachlicher Hintergrund

Die Elbquerung zwischen Neu Darchau und Darchau ist seit 1998 Ziel der Raumordnung („Brücke“). Trotz mehrfacher Bestätigung im LROP wurde das Vorhaben bislang nicht umgesetzt. Zwischenzeitlich wird politisch eine „bedarfsgerechte Fährverbindung“ als Alternativziel diskutiert. Diese mögliche Änderung des LROP bildet den unmittelbaren Anlass für diese Bewertung.

Teil 2 – Planerische und rechtliche Zuständigkeiten

2.1 Planungsträger und Baulast

Träger der Straßenbaulast ist der **Landkreis Lüneburg** (§ 47 Abs. 1 NStrG). Er ist damit sowohl für Planung als auch für Bau und Unterhaltung der Kreisstraße zuständig. Die Brücke zwischen Neu Darchau und Darchau ist als Kreisstraßenprojekt einzuordnen.
Das Land Niedersachsen ist nicht Träger der Straßenbaulast; es hat aber über das **Landes-Raumordnungsprogramm (LROP)**, das **Niedersächsische Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (NGVFG)** und die **Kommunalaufsicht** wesentliche

Steuerungsmöglichkeiten.

2.2 Beteiligung der Landesebene

Das Land ist eingebunden durch:

- die **Festlegung der Ziele der Raumordnung** (§ 1 NROG),
- die **Bewilligung von Fördermitteln** nach dem NGVFG,
- die **Kommunalaufsicht** über die Haushaltswirtschaft des Landkreises,
- sowie die **fachliche Begleitung** über die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV).

Damit kontrolliert das Land nicht den formellen Planungsprozess, besitzt aber die faktische Steuerungsmacht über seine Durchführung.

2.3 Raumordnung und LROP

Das LROP enthält verbindliche **Ziele der Raumordnung** im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG.
Das Ziel „Brücke Neu Darchau“ wurde 1998 festgelegt und seither in allen Fassungen des LROP bestätigt. Diese Zielbindung ist für alle öffentlichen Stellen verbindlich (§ 7 ROG, § 1 NROG).
Eine Änderung des Ziels bedarf eines formellen Änderungsverfahrens; eine bloße politische Meinungsänderung entfaltet keine rechtliche Wirkung.

2.4 Rechtsfolgen der Zielbindung

Solange das Ziel „Brücke“ gilt,

- sind Planung, Planfeststellung und Förderung rechtlich zulässig;
- darf eine Behörde kein gegenteiliges Ziel (z. B. „Fährverbindung“) fördern oder umsetzen.

Eine Änderung des Ziels wäre daher nicht nur eine politische, sondern eine **rechtlich folgenreiche Entscheidung**, die den Charakter der gesamten Verkehrsanbindung neu bestimmen würde.

2.5 Planfeststellungszuständigkeit

Bei Kreisstraßen ist der Landkreis Planfeststellungsbehörde (§ 59 NStrG).
Das Land übt keine Genehmigung aus, hat aber über Raumordnung, Förderung und Aufsicht eine indirekte Steuerungsmöglichkeit. Der Landkreis kann daher formal die Planfeststellung durchführen, bleibt aber in der Realisierbarkeit von den Entscheidungen des Landes abhängig.

Teil 3 – Raumordnung und Zielbindung

3.1 Zielbegriff und Bindungswirkung

Nach § 3 Nr. 2 ROG sind „Ziele der Raumordnung“ verbindliche, abschließend abgewogene Festlegungen zur räumlichen Entwicklung, die von öffentlichen Stellen bei ihren Planungen zu beachten sind. Sie entfalten **unmittelbare Bindungswirkung** (§ 7 ROG, § 1 NROG). Behörden und Planungsträger dürfen keine Entscheidungen treffen, die diesen Zielen widersprechen.

3.2 Entwicklung des Ziels „Elbbrücke Neu Darchau“

Das Ziel einer festen Elbquerung wurde bereits im LROP 1998 verankert und seither in allen Fortschreibungen bestätigt. Es beruht auf einer umfassenden Abwägung der verkehrlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkte und wurde in nachfolgenden Raumordnungsverfahren wiederholt als begründet bestätigt. **Das Ziel besitzt daher Bestandsschutz, solange es nicht förmlich aufgehoben oder ersetzt wird.**

3.3 Rechtliche Voraussetzungen einer Zieländerung

Eine Änderung oder Streichung eines Raumordnungsziels erfordert ein **förmliches Änderungsverfahren** nach § 9 Abs. 3 ROG i. V. m. § 5 NROG.
Erforderlich sind:

- eine geänderte Sach- oder Rechtslage,
- ein öffentliches Beteiligungsverfahren,
- eine erneute Abwägung aller berührten Belange,
- sowie eine landesweite Auslegung und Bekanntmachung.

Fehlt eine solche neue Tatsachengrundlage, wäre die Änderung rechtswidrig und könnte durch ein Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) angegriffen werden.

3.4 Folgen einer Zieländerung

Mit der Streichung des Ziels „Brücke“ und der Ersetzung durch „bedarfsgerechte Fährverbindung“ würde

- die **raumordnerische Begründung** für die Brücke entfallen,
- die **Förderfähigkeit** nach dem NGVFG verloren gehen,
- und die **kommunale Planungshoheit** faktisch ausgehöhlt, da das Land ein entgegenstehendes Ziel setzt.

3.5 Politisch-rechtliche Bewertung

Die wiederholte Bestätigung des Brückenziels über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg belegt, dass die raumordnerische Abwägung zugunsten einer dauerhaften Elbquerung abgeschlossen war. **Eine bloße politische Neubewertung ohne neue Tatsachengrundlage würde gegen das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB analog) und gegen den Vertrauensgrundsatz öffentlicher Planung verstoßen.**

Teil 4 – Umwelt- und planungsrechtliche Bewertung

4.1 Rechtsgrundlagen

Für das Vorhaben gelten das **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)**, die **Richtlinie 2011/92/EU**, das **Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)** sowie die einschlägigen Vorschriften des **Raumordnungs- und Planungsrechts** (§§ 1 ff. NROG, § 7 ROG, § 59 NStrG).
Die Umweltprüfung dient der umfassenden Ermittlung und Bewertung sämtlicher relevanter Umweltauswirkungen eines Projekts, einschließlich Alternativenvergleich und Kumulationseffekten (§ 6 UVPG).

Für Infrastrukturprojekte dieser Größenordnung – insbesondere Brückenbauwerke – ist eine **UVP-Pflicht** zwingend gegeben. Parallel ist eine **FFH-Verträglichkeitsprüfung** nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie durchzuführen, sofern Natura-2000-Gebiete berührt werden.

4.2 Durchgeführte Umweltprüfung und Variantenbewertung

Für die Elbbrücke Neu Darchau wurde im Zuge des Raumordnungsverfahrens und der späteren Brückenplanung eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt.
Verglichen wurden:

- Brückenbauwerk (mehrere Varianten),
- Fährbetrieb in bestehender oder erweiterter Form,
- Nullvariante (keine neue Querung).

Das Ergebnis:
Die Brücke erwies sich als **ökologisch und verkehrlich vorzugswürdige Variante**, da sie langfristig geringere Emissionen, keine ständigen Eingriffe ins Fahrwasser und einen deutlich reduzierten Energieverbrauch verursacht.
Diese Bewertung wurde in den raumordnerischen Abwägungen übernommen und ist integraler Bestandteil des LROP-Ziels „Brücke“.

4.3 Bindungswirkung der UVP- und FFH-Entscheidung

Die im Rahmen der UVP und FFH-Prüfung getroffene Variantenentscheidung entfaltet **Bindungswirkung**, solange sich die tatsächlichen oder rechtlichen Bewertungsgrundlagen nicht wesentlich geändert haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.02.2004 – 4 A 107.04).
Eine neue UVP ist nur erforderlich, wenn sich die Umweltauswirkungen erheblich ändern oder neue rechtliche Bewertungsmaßstäbe entstehen.
Das ist hier nicht der Fall: Weder die naturräumlichen noch die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich seit Abschluss der Prüfung wesentlich verändert.

4.4 Fehlende Umweltprüfung der Fährlösung

Für die Fährverbindung – weder für den bestehenden noch für einen erweiterten Betrieb – liegt keine eigenständige Umweltverträglichkeitsprüfung vor.
Da die Fährlösung im Wesentlichen einen Dauerbetrieb mit regelmäßigem Eingriff in das Fahrwasser und Treibstoffverbrauch umfasst, hätte auch sie einer systematischen Umweltbewertung bedurft.
Ihre Förderung ohne UVP oder FFH-Prüfung wäre **unionsrechtswidrig** (Art. 2 Abs. 1 UVP-Richtlinie) und stünde im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgrundsatz bei Variantenprüfungen.

4.5 Planfeststellungsrechtliche Konsequenzen

Die Planfeststellung für die Brücke erfolgt durch den Landkreis Lüneburg als zuständige Behörde (§ 59 NStrG).
Die Ergebnisse der UVP und der raumordnerischen Bewertung sind dabei zu übernehmen (§ 75

Abs. 1 VwVfG).
Solange das Raumordnungsziel „Brücke“ gilt, i**st der Landkreis berechtigt – und verpflichtet** –, die Planung planfestzustellen.
Ein abweichender Beschluss zugunsten einer Fähre wäre nur zulässig, wenn zuvor eine Änderung des LROP erfolgt **und** eine neue UVP/FHH-Bewertung vorgenommen wurde.

4.6 Verhältnis von Raumordnung und Planfeststellung

Raumordnungsziele sind für die Planfeststellung **verbindlich** (§ 7 ROG, § 1 NROG).
Das bedeutet: Ohne Zieländerung kann die Planfeststellungsbehörde keine abweichende Entscheidung treffen.
Die Brücke ist daher planungsrechtlich **zulässig und geboten**, solange das Ziel „Brücke“ im LROP besteht.
Eine Planfeststellung für eine Fähre wäre hingegen raumordnungsrechtlich unzulässig und würde im Widerspruch zur Zielbindung stehen.

4.7 Zielabweichungs- und Änderungsverfahren

Sollte das Land versuchen, das Ziel „Brücke“ zu streichen oder durch „bedarfsgerechte Fährverbindung“ zu ersetzen, wäre ein vollständiges Änderungsverfahren nach § 9 ROG i. V. m. § 5 NROG erforderlich:
mit Umweltprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung und neuer Gesamtabwägung.
Eine bloße Verwaltungspraxis oder ministerielle Anweisung reicht nicht aus.
Solange ein solches Verfahren nicht abgeschlossen und veröffentlicht ist, bleibt das Ziel „Brücke“ verbindlich.

4.8 Zusammenfassung und Ergebnis

- Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die FFH-Bewertung haben die Brücke als vorzugswürdige Variante bestätigt.
- Für die Fährverbindung liegt keine gleichwertige Prüfung vor; ihre Förderung wäre unionsrechtswidrig.
- Raumordnung und Planfeststellung sind aufeinander abgestimmt und erlauben nur die Brückenlösung.
- Eine Änderung des LROP ohne neue UVP/FFH-Bewertung wäre rechtswidrig.
- Damit ist die Brücke **umweltrechtlich zulässig, planungsrechtlich geboten und raumordnerisch verbindlich**.

Für eine Fährlösung liegt keine entsprechende FFH-Prüfung vor. Die Förderung oder Zulassung einer Fährverbindung ohne vollständige UVP/FFH-Prüfung wäre mit dem Unionsrecht unvereinbar und könnte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland nach sich ziehen.

Die Elbbrücke Neu Darchau erfüllt die umweltrechtlichen und planungsrechtlichen Anforderungen; sie ist UVP-geprüft, fachlich abgewogen und raumordnerisch legitimiert. Die Fährverbindung hingegen verfügt weder über eine vollwertige UVP noch über eine rechtlich belastbare Zweckbindung. Eine Änderung des LROP-Ziels würde die Förderfähigkeit der Brücke beseitigen,

ohne dass ein gleichwertig geprüfter Ersatz vorläge. Umwelt- und planungsrechtlich ist die Fortführung der Brückenplanung daher die einzige sachgerechte Option.

Konsequenzen für die Förder- und Planungspraxis

Da der Landkreis sowohl Vorhabenträger als auch Planfeststellungsbehörde ist, könnte er die Brücke planfeststellen. Ohne Zielkonformität im LROP wäre jedoch kein Förderantrag nach NGVFG möglich. Damit hat das Land über die Raumordnung und die Fördermittelvergabe eine faktische, keine formelle Entscheidungsgewalt.

Teil 5 – Förderrechtliche und haushaltsrechtliche Bewertung (NGVFG / LHO)

5.1 Rechtsgrundlagen der Förderung

Die Finanzierung kommunaler Straßenbauvorhaben erfolgt in Niedersachsen auf Grundlage des Niedersächsischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (NGVFG). Förderfähig sind Investitionen, die der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dienen und deren Durchführung im Aufgabenbereich einer Kommune liegt. Eine ausdrückliche Erwähnung des Vorhabens im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) ist keine Fördervoraussetzung. Maßgeblich ist allein, dass das Projekt keinem verbindlichen Ziel der Raumordnung widerspricht.

5.2 Zielbindung und Förderfähigkeit

Wird im LROP ein Ziel festgesetzt – etwa „bedarfsgerechte Fährverbindung“ –, so darf eine Bewilligungsbehörde keinen Zuschuss für ein hiervon abweichendes Vorhaben (z. B. Brücke) bewilligen. Liegt kein Widerspruch vor oder unterstützt das Vorhaben das festgesetzte Ziel, ist eine Förderung grundsätzlich möglich. Damit steuert das Land über die Zielbindung im LROP faktisch die Förderfähigkeit kommunaler Infrastrukturvorhaben.

5.3 Verantwortlichkeit des Landes

Auch wenn der Landkreis als Träger der Straßenbaulast formell für Planung und Bau einer Kreisstraße zuständig ist, **bleibt das Land rechtlich und politisch mitverantwortlich. Es setzt die raumordnerischen Ziele, entscheidet über die Fördermittel nach dem NGVFG und übt die Kommunalaufsicht über die Haushaltswirtschaft der Landkreise aus**. Ohne Fördermittel kann ein Landkreis ein Vorhaben dieser Größenordnung nicht realisieren.

5.4 Haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO)

Das NGVFG verlangt keine Nutzen-Kosten-Untersuchung. Maßgeblich ist das in § 7 LHO geregelte Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Entscheidend ist, dass öffentliche Mittel zweckmäßig und dauerhaft wirksam eingesetzt werden.

Eine Brücke erfüllt diese Anforderung:

- einmalige Investition im Vermögenshaushalt,
- dauerhafte Zweckbindung und Nutzbarkeit über Jahrzehnte,
- keine wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen,
- kein laufender Personal- oder Koordinationsaufwand.

Eine Fähre hingegen führt zu laufenden Belastungen:
a) direkte Mittelabflüsse im Ergebnishaushalt – etwa Zuschüsse zu Zeit- und Mehrfahrtenkarten, Ersatzverkehre bei Ausfall, Kostenbeteiligungen an Unterhaltungsmaßnahmen des Fahrwassers;
b) indirekte, im Haushalt nicht gesondert ausgewiesene Aufwendungen – Personalressourcen für Koordination, Vertragsverhandlungen, Störungs- und Krisenmanagement, Abstimmung mit Betreibern und Behörden.

Diese verdeckten Kosten binden dauerhaft Verwaltungskapazitäten und mindern die Sparsamkeit der Haushaltsführung. Unter dem Gesichtspunkt des § 7 LHO ist die Brücke daher die wirtschaftlichere und zweckgebundene Lösung.

5.5 Zweckbindung der Mittel

Fördermittel nach dem NGVFG dürfen nur für Maßnahmen mit gesicherter Zweckbindung eingesetzt werden. Eine Brücke gewährleistet die dauerhafte Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Der Fährbetrieb dagegen hängt von privaten oder kommunalen Betreibern, Witterungs- und Wasserstandsbedingungen ab. Die dauerhafte Zweckbindung ist damit nicht gesichert; ein Förderantrag für eine Fähre wäre förderrechtlich defizitär.

5.6 Raumordnung und Förderung

Das LROP ist keine Fördervoraussetzung, jedoch ein verbindlicher Prüfmaßstab. Besteht ein Zielkonflikt, wird ein Förderantrag nach NGVFG nicht gestellt oder von der Bewilligungsbehörde abgelehnt. Damit kann das Land die Umsetzung eines Kreisstraßenprojekts faktisch steuern, ohne selbst Planfeststellungsbehörde zu sein.

5.7 Verantwortung des Landes bei Finanzierung

Auch ohne Beteiligung des Bundes bleibt das Land aufgrund der landesrechtlichen Zielbindung und der Förderkompetenz nach NGVFG in der Verantwortung, die Umsetzung eines verbindlichen LROP-Ziels zu ermöglichen. Kann ein Landkreis ein solches Ziel mangels Haushaltskraft nicht eigenständig realisieren, ist das Land gehalten, die Finanzierung durch geeignete Programme oder Zuwendungen sicherzustellen. Unterlässt es dies, würde das Land ein eigenes Ziel der Raumordnung faktisch außer Kraft setzen.

5.8 Planfeststellungs- und Förderzusammenhang

Für Kreisstraßen ist der Landkreis sowohl Träger des Vorhabens als auch Planfeststellungsbehörde. Ein Planfeststellungsbeschluss kann daher unabhängig vom LROP ergehen; die raumordnerische Zielbindung entfaltet jedoch förderrechtliche Wirkung. Ein Widerspruch zum LROP führt nicht zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses, sondern schließt lediglich eine Förderung nach NGVFG aus. Damit besitzt das Land keine formelle, wohl aber eine faktische Steuerungsmacht über die Realisierbarkeit des Vorhabens.

5.9 Ergebnis

Die Elbbrücke Neu Darchau ist nach den Bestimmungen des NGVFG förderfähig, solange das LROP-Ziel „Brücke“ Bestand hat. Eine Änderung des Ziels in „bedarfsgerechte Fährverbindung“ würde die Förderfähigkeit der Brücke ausschließen und die Umsetzung faktisch verhindern, obwohl der Landkreis formal planfeststellungs- und baurechtlich handlungsfähig bliebe. Nach § 7 LHO ist die Brücke zudem die wirtschaftlichere und dauerhaft zweckgebundene Lösung. Die Landesregierung trägt daher die rechtliche und politische Verantwortung, die bestehende Zielbindung nicht aufzuheben und die Finanzierung im Rahmen des NGVFG zu sichern.

Die Umweltverträglichkeit der Brückenlösung ist nach nationalem und europäischem Recht geprüft und bestätigt. Für die Fährvariante fehlt eine gleichwertige Prüfung. **Eine Änderung des LROP-Ziels von „Brücke“ zu „bedarfsgerechter Fährverbindung“ würde die ursprüngliche UVP-Bewertung unterlaufen, ohne dass neue Tatsachen eine Neuabwägung erzwingen. Dies stünde im Widerspruch zum unionsrechtlichen Vorsorge- und Transparenzgebot.**

Die Beibehaltung des Ziels „Brücke“ ist somit Voraussetzung für die re

Teil 6 – Politisch-rechtliche Bewertung und Verantwortung der Landesregierung

6.1 Einordnung

Die Verantwortung für die Realisierung der Elbbrücke Neu Darchau ist rechtlich geteilt, politisch jedoch eindeutig beim Land Niedersachsen zu verorten. Der Landkreis Lüneburg ist zwar Träger der Straßenbaulast und Planfeststellungsbehörde, kann das Vorhaben jedoch nur umsetzen, wenn das Land durch seine Förderpraxis, Zielbindungen und Aufsicht keine entgegenstehenden Hürden errichtet.

Die Brücke ist seit über zwei Jahrzehnten raumordnerisch festgelegt und mehrfach bestätigt worden. Eine politische Kehrtwende zugunsten einer Fähre ohne neue Sachlage stellt keinen rechtlich zulässigen, sondern einen willkürlichen Bruch mit der bisherigen Landesplanung dar.

6.2 Pflicht zur Wahrung der raumordnerischen Kontinuität

Die Landesregierung ist nach § 7 ROG i. V. m. § 1 NROG verpflichtet, bestehende Raumordnungsziele zu wahren und nur aus sachlichen, **nicht aus politischen Gründen abzuändern.**
Eine Änderung von „Brücke“ zu „bedarfsgerechter Fährverbindung“ ohne neue objektive Tatsachengrundlage wäre ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB analog) und gegen das Prinzip der Rechts- und Planungskontinuität.
Damit würde das Land sein eigenes raumordnerisches Ziel faktisch aufheben, ohne die rechtlichen Voraussetzungen für eine Neuabwägung zu erfüllen.

6.3 Förderpolitische Verantwortung

Über die Zielbindung des LROP und die Bewilligung von Fördermitteln nach dem NGVFG steuert das Land, ob der Landkreis sein Infrastrukturvorhaben realisieren kann.
Ein Entzug der Förderfähigkeit durch Zieländerung oder haushaltsrechtliche Verweigerung hätte unmittelbare faktische Wirkung: Der Landkreis könnte die Brücke zwar planfeststellen, aber nicht finanzieren.
Dadurch würde das Land eine kommunale Pflichtaufgabe – die Herstellung einer leistungsfähigen Kreisstraße – aktiv behindern, obwohl es selbst die raumordnerische Notwendigkeit seit Jahrzehnten anerkannt hat.

6.4 Wirtschaftlichkeits- und Haushaltsaspekt

Die Brücke ist nach § 7 LHO die wirtschaftlichere und dauerhaft zweckgebundene Lösung.

Sie verursacht nur **einmalige Investitionskosten, während die Fährlösung zu dauerhaften Belastungen des Ergebnishaushalts führt:**

- laufende Zuschüsse für Zeit- und Mehrfahrtenkarten,
- Notverkehre bei Ausfällen,
- Beteiligung an Fahrwasserunterhaltung,
- erheblicher Koordinationsaufwand durch Personal und Verwaltung.

Diese verdeckten Kosten sind haushaltsrechtlich erheblich, auch wenn sie im Haushalt nicht explizit als Fährkosten erscheinen.
Das Land darf sich der Verantwortung nicht entziehen, indem es eine teurere und weniger zweckgebundene Lösung stützt.

6.5 Kreditaufnahme und kommunalaufsichtsrechtliche Grenzen

Ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss (§ 74 VwVfG i. V. m. § 59 NStrG) begründet für den Landkreis als Träger der Straßenbaulast eine rechtlich verbindliche Pflicht zur Umsetzung.
Die Kommunalaufsicht kann eine Kreditaufnahme zur Finanzierung dieser gesetzlich verankerten Aufgabe **nicht untersagen**, selbst wenn der Ergebnishaushalt vorübergehend defizitär ist oder ein Nachtragshaushalt erforderlich wird.

Voraussetzung ist, dass:

1. **das Vorhaben dem gesetzlichen Aufgabenbereich entspricht,**
2. **die Finanzierung auf einer bestandskräftigen Planfeststellung und gegebenenfalls einem Förderbescheid nach dem NGVFG beruht,**
3. **und die Maßnahme im Vergleich zu den bisherigen Aufwendungen (Fährbetrieb) als wirtschaftlicher anzusehen ist.**

Gemäß § 110 Abs. 2 NKomVG sind Kredite für investive Maßnahmen zulässig, wenn sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich und langfristig wirtschaftlich sind.
Ein Kreditverbot wäre nur dann gerechtfertigt, wenn die Maßnahme offensichtlich unwirtschaftlich oder haushaltsrechtlich unvertretbar wäre – was angesichts der dauerhaften Fährkosten nicht der Fall ist.
Daraus folgt:
Die Kommunalaufsicht darf den Brückenbau nicht mit der Begründung eines defizitären Ergebnishaushalts verhindern. Das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7 LHO) verlangt vielmehr, die wirtschaftlich günstigere Dauerlösung zu ermöglichen.

6.6 Politisch-rechtliche Konsequenz

Die Landesregierung trägt daher die übergeordnete Verantwortung,

- das bestehende Raumordnungsziel „Brücke“ aufrechtzuerhalten,
- die Förderfähigkeit im Rahmen des NGVFG zu sichern,
- und die kommunale Umsetzung nicht durch haushaltsrechtliche oder planerische Blockaden zu behindern.

Ein Verzicht auf die Brücke oder eine aktive Förderung der Fährlösung würde das Land in Widerspruch zu seinen eigenen Grundsätzen gleichwertiger Lebensverhältnisse und nachhaltiger Infrastrukturentwicklung bringen (§ 1 NROG, Koalitionsvertrag 2022–2027).

6.7 Ergebnis

Die Brücke ist rechtlich zulässig, wirtschaftlich geboten und haushaltsrechtlich vertretbar.
Die Landesregierung kann ihre Verantwortung nicht auf den Landkreis abwälzen:
Sie bestimmt über Zielbindung und Förderfähigkeit und ist damit faktisch entscheidungsbefugt.
Ein kommunalaufsichtliches Kreditverbot wäre rechtswidrig, eine Zieländerung politisch willkürlich und rechtlich angreifbar.

Teil 7 – Handlungsoptionen und Empfehlungen

7.1 Ausgangslage

Das Vorhaben **Elbbrücke Neu Darchau** besitzt weiterhin die volle rechtliche, planerische und umweltfachliche Legitimation.
Alle wesentlichen Verfahren (Raumordnung, UVP, Variantenprüfung) sind abgeschlossen; die Brückenlösung ist die wirtschaftlich und ökologisch vorzugswürdige Variante.
Eine Änderung des LROP-Ziels in „bedarfsgerechte Fährverbindung“ wäre rechtlich angreifbar und förderrechtlich nachteilig.

Die Realisierung hängt daher nicht von rechtlichen Hindernissen, sondern ausschließlich von **politischem Willen und haushaltsrechtlicher Steuerung** ab.

7.2 Rechtssichere Fortführung

1. **Aufrechterhaltung des LROP-Ziels „Brücke“**
   – Das Land sollte die Zielbindung bestätigen, um die Förderfähigkeit nach NGVFG zu sichern.
   – Ein Änderungsverfahren wäre nur bei nachweislich veränderten Sachlagen zulässig.
2. **Abschluss und Umsetzung der Planfeststellung**
   – Der Landkreis kann das Verfahren fortführen und mit bestandskräftigem Beschluss abschließen.
   – Dieser begründet die Verpflichtung zur Umsetzung und schafft die Grundlage für Förderanträge.
3. **Förderantrag nach NGVFG**
   – Nach Vorliegen des Planfeststellungsbeschlusses kann der Landkreis beim Land die Finanzierung beantragen.
   – Das Land ist verpflichtet, bei bestehender Zielkonformität und Wirtschaftlichkeit eine Förderung zu prüfen und zu bewilligen.

7.3 Handlungspflichten des Landes

- **Finanzierung sichern:**
  Das Land muss im Rahmen seiner Zuständigkeit nach dem NGVFG die Förderfähigkeit bestätigen und die erforderlichen Haushaltsmittel bereitstellen.
- **Kommunale Eigenanteile ermöglichen:**
  Durch Bürgschaften, Kreditgenehmigungen oder gezielte Sonderprogramme kann das Land

die Kreditaufnahme flankieren.

- **Rechtssicherheit schaffen:**
  Eine klare Festlegung im LROP und ein bestätigter Förderrahmen verhindern weitere politische Verzögerungen.

7.4 Handlungsmöglichkeiten des Landkreises

- **Fortsetzung der Planfeststellung:**
  Die Durchführung des Verfahrens liegt allein in der Zuständigkeit des Landkreises (§ 59 NStrG).
- **Finanzierungsvorbereitung:**
  Der Landkreis kann parallel Finanzierungsmodelle (Kredit, Beteiligung Dritter, Förderzusage des Landes) vorbereiten.
- **Transparente Kommunikation:**
  Gegenüber Öffentlichkeit und Kommunalaufsicht sollte deutlich gemacht werden, dass die Brücke langfristig die wirtschaftlichere Lösung darstellt und ein defizitärer Ergebnishaushalt keine Sperrwirkung entfaltet.

7.5 Umgang mit Desinformation

Gegenüber verbreiteten Behauptungen, die Kommunalaufsicht könne den Brückenbau wegen eines defizitären Haushalts verhindern, sollte klargestellt werden:

- Der Landkreis darf für investive, gesetzlich gebotene Aufgaben Kredite aufnehmen (§ 110 Abs. 2 NKomVG).
- Eine Untersagung wäre ermessensfehlerhaft, wenn die Maßnahme wirtschaftlicher ist als die fortdauernde Fährsubventionierung.
- Die Kommunalaufsicht hat kein politisches Ermessen, ein bestandskräftig planfestgestelltes und wirtschaftliches Vorhaben zu blockieren.

7.6 Politische Empfehlung

Das Land Niedersachsen sollte:

1. das Raumordnungsziel „Brücke“ bestätigen,
2. die Förderfähigkeit nach NGVFG unverzüglich zusichern,
3. den Landkreis bei der Kreditaufnahme unterstützen,
4. keine weitere Verzögerung durch LROP-Änderung oder Haushaltseinwände herbeiführen.

Eine dauerhafte Fährlösung wäre weder wirtschaftlich noch umweltgerecht und würde das Gleichwertigkeitsziel der Landesplanung (§ 1 NROG) unterlaufen.

7.7 Schlussfolgerung

Die rechtliche Bewertung zeigt:

- Die Brücke ist planungs-, förder- und haushaltsrechtlich zulässig.
- Die Fährvariante ist weder UVP-geprüft noch dauerhaft wirtschaftlich.
- Das Land trägt die faktische Entscheidungsverantwortung über Zielbindung und Förderung.

Empfehlung:
Das Land sollte das Raumordnungsziel „Brücke“ beibehalten, den Förderantrag des Landkreises unterstützen und den Bau durch Kreditgenehmigung und Zuschüsse ermöglichen.
Jede weitere Verzögerung würde nicht nur gegen das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse verstoßen, sondern auch gegen das haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeitsprinzip (§ 7 LHO).

Teil 8 – Das öffentliche Interesse an der Elbbrücke Neu Darchau

8.1 Begriff und rechtlicher Rahmen

Das „öffentliche Interesse“ ist ein zentraler Bewertungsmaßstab im Planungs-, Förder- und Umweltrecht.
Es beschreibt das Gesamtinteresse der Allgemeinheit an einer Maßnahme, die über Einzelinteressen hinausgeht und dem Gemeinwohl dient (§ 1 ROG, § 1 NROG, § 2 Abs. 1 UVPG).
Bei Infrastrukturvorhaben umfasst es insbesondere die Aspekte

- Verkehrssicherheit und -zuverlässigkeit,
- gleichwertige Lebensverhältnisse,
- Daseinsvorsorge,
- Umwelt- und Ressourcenschutz,
- sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Ein Vorhaben liegt im öffentlichen Interesse, wenn es zur dauerhaften Verbesserung der Lebensbedingungen beiträgt, ohne dass private Vorteile überwiegen.

8.2 Öffentliches Interesse an einer festen Elbquerung

Die Brücke Neu Darchau erfüllt sämtliche Merkmale eines öffentlichen Interesses:

1. **Daseinsvorsorge und Erreichbarkeit:**
   Sie sichert den Zugang zu Bildung, Arbeit, medizinischer Versorgung und öffentlicher Infrastruktur für die Bevölkerung des Amtes Neuhaus und seiner Nachbarregionen.
2. **Verkehrssicherheit und Verlässlichkeit:**
   Sie ersetzt eine wetter- und betriebsabhängige Fährverbindung durch eine ganzjährig nutzbare, störungsfreie Querung.
3. **Gleichwertige Lebensverhältnisse (§ 1 NROG):**
   Die Brücke beseitigt eine strukturelle Benachteiligung des Landesteils östlich der Elbe und trägt zur Integration des Landkreises bei.

4. **Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit:**
   Die Brücke reduziert dauerhaft Energieverbrauch, Personal- und Betriebskosten und entspricht damit dem Grundsatz sparsamer Haushaltsführung (§ 7 LHO).
5. **Klimaschutzaspekt:**
   Dauerhafte Bauwerke verursachen langfristig geringere Emissionen pro Beförderungsleistung als ein motorbetriebener Fährdienst.

8.3 Abgrenzung zur Fährverbindung

Die Fähre dient zwar kurzfristig der Daseinsvorsorge, erreicht aber kein gleiches öffentliches Interesse im rechtlichen Sinne:

- Sie bleibt abhängig von Betriebszeiten, Personal und Witterung.
- Sie bietet keine verlässliche Infrastruktur im Sinne des § 1 NROG.
- Ihre dauerhafte Subventionierung belastet öffentliche Haushalte und widerspricht dem Wirtschaftlichkeitsprinzip.
  Das öffentliche Interesse verlangt eine **dauerhafte, verlässliche und wirtschaftliche Lösung** – Kriterien, die nur die Brücke erfüllt.

8.4 Öffentliche Interessenabwägung

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (u. a. BVerwG 4 C 15.01; 4 A 107.04) überwiegt ein Vorhaben dann im öffentlichen Interesse, wenn es einem gesetzlich anerkannten Infrastruktur- oder Entwicklungsziel dient und **keine gleichwertigen Alternativen** besteht.
Da die Brücke als Ziel der Raumordnung festgesetzt und als wirtschaftlich und ökologisch vorzugswürdig bestätigt ist, ist das öffentliche Interesse **gesetzlich verankert**.
Ein Rückgriff auf die Fährlösung würde dieses Interesse unterlaufen und wäre nur durch zwingend neue Umstände zu rechtfertigen – solche liegen nicht vor.

8.5 Politisch-rechtliche Bedeutung

Das öffentliche Interesse an der Brücke ist nicht nur juristisch, sondern auch gesellschaftlich evident:
Sie symbolisiert die Zusammenführung eines über Jahrzehnte getrennten Landesteils, stärkt regionale Wirtschaftskreisläufe und trägt zur inneren Landesentwicklung bei.
Die Landesregierung steht daher in einer besonderen Verantwortung, dieses öffentliche Interesse zu wahren und umzusetzen.
Ein Verzicht oder eine Zieländerung zugunsten einer Fähre würde gegen den Auftrag der Raumordnung, gleichwertige Lebensverhältnisse zu fördern, verstoßen (§ 1 NROG).

8.6 Ergebnis

Das Projekt „Elbbrücke Neu Darchau“ liegt eindeutig im öffentlichen Interesse:

- **Es dient der Daseinsvorsorge,**

- **erfüllt die Ziele der Landes- und Regionalplanung**,
- **ist wirtschaftlich und umweltgerecht,**
- **und verwirklicht den verfassungsrechtlichen Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse.**

Damit ist das öffentliche Interesse nicht nur politisch gegeben, sondern rechtlich verbindlich – und verpflichtet Land und Landkreis gleichermaßen zur Realisierung des Vorhabens.