

Stellungnahme zum Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“

Berlin, 26.04.2023

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem vorliegenden Entwurf steht ein weiteres Gesetz zur Beschleunigung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Verkehrsbereich zur Diskussion - das vierte Gesetzesprojekt zur Beschleunigung innerhalb von nicht einmal fünf Jahren. Bedauerlicherweise fehlt es noch immer an einer empirischen Grundlage für geeignete rechtliche Instrumente zur effektiven Verbesserung der Genehmigungsregime im Verkehrsbereich, bei denen Beschleunigungseffekte ein wichtiger Baustein sein sollten. **Klimapolitisch verfehlt** und überdies unzureichend begründet ist die **gesetzliche Verankerung eines überragenden öffentlichen Interesses am Bau von 148 Fernstraßenvorhaben**. Die Vorschläge zur Erleichterung des Ersatzneubaus von Brücken sind zudem europarechtlich bedenklich. Im Bereich der Digitalisierung der Genehmigungsverfahren (Bekanntmachung, digitale Auslegung sowie Öffentlichkeitsbeteiligung) enthält der Entwurf zwar interessante Ansätze, diese sind jedoch für einen effektiven Verwaltungsvollzug noch nicht ausreichend gestaltet und bedürfen daher einiger Nachbesserungen.

1 ALLGEMEINE ANMERKUNG

1.1 Irreführende Bezeichnung der inflationären Beschleunigungsgesetze

In den vergangenen Jahren wurde eine Vielzahl an Gesetzentwürfen mit dem Ziel der Beschleunigung diverser Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vorgelegt, deren ähnliche, teils nahezu gleichlautende Bezeichnungen es der Öffentlichkeit oft schwer macht, den Überblick zu behalten.

Allein aus dem Verkehrsministerium kamen in den letzten fünf Jahren drei Gesetze zur „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ (2018),¹ „zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ (2020),² und nunmehr ein weiteres „zur Beschleunigung im Verkehrsbereich und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187“. Daneben stammen die folgenden weiteren Beschleunigungsgesetze aus dem Verkehrsministerium:

- 2020: Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen v. 3. Dezember 2020 (BGBl. I 2020 S. 2694)
- Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben v. 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833, ber. 2007 I S. 691)
- Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschIG) v. 12. September 1996 (BGBl. I S. 1354)
- Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) vom 23.12. 1993, BGBl. I S. 2123
- Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) vom 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174.

¹ Planungsbeschleunigungsgesetz vom 28.11.2028, BGBl. I 2018, S. 2237.

² Planungsbeschleunigungsgesetz III vom 3.03.2020 (BGBl. I 2020, S. 433)

1.2 Fehlende empirische Grundlage für Beschleunigung

Die inflationäre Verabschiedung von Beschleunigungsgesetzen könnte zu der Annahme verleiten, dass die Genehmigung im Verkehrsbereich mittlerweile mit „Lichtgeschwindigkeit“ vorstättengeht. Trotzdem wird Beschleunigungspaket um Beschleunigungspaket geschnürt. Dabei **fehlt jegliche empirische Ermittlung von tatsächlich bestehenden Beschleunigungspotenzialen** und ein Monitoring bzw. die Evaluation der durch die vielen Gesetzesänderungen erreichten Beschleunigungseffekte. Statt einer soliden empirischen Grundlage setzt die Beschleunigungsgesetzgebung seit Jahren auf das Prinzip Hoffnung.

Auch der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf sieht ein Monitoring oder eine Evaluation nicht vor. Obwohl für die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben Berichtspflichten zum Ausbau des trans-europäischen Netzes in den Einzelgesetzen vorgesehen sind (u.a. § 17k Bundesfernstraßengesetz (FStrG); § 20b Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)), wird dies vom deutschen Gesetzgeber nicht genutzt, um in dem vorliegenden Artikelgesetz eine Regelung zu verankern, die ein dauerhaftes Monitoring zum Erreichen der beabsichtigten Ziele – eine deutliche Verkürzung der Verfahrensdauern von Infrastrukturprojekten – vorschreibt. Einen derart umfassenden Eingriff in das Genehmigungsregime nicht entsprechend wissenschaftlich zu flankieren und hinsichtlich seiner Praxistauglichkeit zu überprüfen, entspricht nicht einer modernen und fortschrittlichen Verwaltung, wie eigentlich im Koalitionsvertrag der 20. Legislatur verkündet.

Ein solches Monitoring könnte auch Erkenntnisse darüber liefern, ob die Reduzierung des materiellen Prüfprogramms tatsächlich die erhoffte Wirkung entfaltet, oder ob nicht tatsächlich die **fehlenden personellen Kapazitäten bei den Planungsbehörden** das sehr viel größere Beschleunigungspotenzial bieten. Eine sorgfältigere Erarbeitung der Antragsunterlagen seitens der Vorhabenträger und eine sorgfältigere Prüfung durch die Planungsbehörden könnten manches verwaltungsgerichtliche Klageverfahren überflüssig machen (vgl. z.B. die fehlerhafte Stickoxid-Berechnung bei der A 20³ oder die vielen erforderlichen Nachbesserungen bei der A 14⁴).

1.3 Keine Ermöglichung eines vorzeitigen Baubeginns

Zu begrüßen ist indes, dass die in einem ursprünglichen Entwurf von November 2022 enthaltenen Vorschriften zur Einführung eines „vorzeitigen Baubeginns“ in § 17 FStrG nicht mehr in dem Gesetzentwurf enthalten sind. Durch die Ermöglichung eines vorzeitigen Baubeginns, für den beim Bau von Fernstraßen noch nicht einmal Sicherheitsleistungen vorgesehen waren, wären allein aufgrund einer überschlägigen Prüfung massive, irreversible Eingriffe in die Umwelt ermöglicht worden.

2 ÜBERRAGENDES ÖFFENTLICHES INTERESSE AM STRASSENBAU

Die Feststellung, dass am Bau bestimmter Bundesfernstraßen ein „überragendes öffentliches Interesse“ besteht und dieser „der öffentlichen Sicherheit“ dient, wie in Art. 2 Nr. 1 lit. b des Entwurfs vorgesehen, ist klimapolitisch unverantwortlich. Die Festschreibung eines solchen öffentlichen Interesses ist im Gegensatz zu anderen Infrastrukturvorhaben, die zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Transformationsauftrages und der Pflicht zum Erreichen von Treibhausgasneutralität aus Art. 20a GG erforderlich ist, beim Straßenbau **sachlich nicht gerechtfertigt** (2.1.). Nennenswerte Beschleunigungseffekte im Verwaltungsverfahren, wie sie das Gesetz vorschreibt, dürften damit nicht erzielt werden, vielmehr dient der Vorschlag der Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit von

³ BVerwG, Urt. v. 07.07. 2022, 9 A 5.21.

⁴ BVerwG, Urt. v. 04.05.2022, 9 A 7.21.

Straßenbauprojekten gegenüber entgegenstehenden Belangen wie dem Klima- und Umweltschutz (2.2.). Die vermeintlichen indirekten Beschleunigungseffekte für das verwaltungsgerichtliche Verfahren gehen zulasten des Umwelt- und Naturschutzes und wirken sich letztlich **nachteilig auf die Geschwindigkeit der Verfahren zu Transformationsinfrastruktur (2.3.)** aus.

2.1 Fehlende Rechtfertigung des „überragenden öffentlichen Interesses“

Ein „überragendes öffentliches Interesse“ an einer bestimmten Infrastruktur wurde in den letzten Jahren mehrfach in verschiedenen Gesetzen verankert. Dabei ging es um den Ausbau erneuerbarer Energien und der dafür erforderlichen Netze (§ 1 Abs. 3 NABEG; § 2 S. 1 EEG) und den Bau von LNG-Terminals (§ 3 S. 2 LNGG). Mit der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrags aus Art. 20a GG und der Erreichung der nationalen Klimaziele aus dem Klimaschutzgesetz (NABEG, EEG) einerseits sowie der Sicherstellung der Energiesicherheit infolge des Ukrainekriegs (LNGG) andererseits stützte sich diese gesetzliche Aufwertung des Interesses an der jeweiligen Infrastruktur auf eine besondere Rechtfertigung. Sie dient nachweislich der Verfolgung hochrangiger verfassungsrechtlicher Gemeinwohlbelange und der Bewältigung akuter, unbestrittener und **möglicherweise existentieller Krisen**, deren Abwendung ein schnelles und konsequentes Handeln erforderte.

Für die Änderung von § 1 Abs. 3 FStrAbG besteht hingegen **keine vergleichbare Rechtfertigung**. Die 148 Projekte aus Anlage 2 FStrAbG, an denen nun ein derart gesteigertes Interesse bestehen soll, dienen der Engpassbeseitigung und damit der Flüssigkeit des Verkehrs. Für die Einhaltung der Klimaziele und Erreichen von Klimaneutralität bis 2045 im Verkehrssektor ist der Ausbau von Straßen aber gerade nicht erforderlich. Er ist vielmehr kontraproduktiv, weil mit dem Ausbau der Kapazitäten auch stets eine Zunahme von (Straßen-)Verkehren einhergeht, während eine nachhaltige Verkehrswende gerade die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene erforderlich macht. Zudem wurden die Projekte, an denen nun ein überragendes öffentliches Interesse bestehen soll, wie der gesamte Bedarfsplan für Bundesfernstraßen (Anlage FStrAbG) von 2016 zu keinem Zeitpunkt auf ihre **Vereinbarkeit mit den Klimazielen** hin überprüft.

Eine existenzielle Bedrohungslage oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ließe sich, wenn überhaupt, bei sanierungsbedürftigen Brückenbauwerken begründen, auf die sich die Anlage 2 FStrAbG jedoch nicht beschränkt, sondern beinhalten eine Vielzahl an Ausbauprojekten. An den dort genannten Projekten besteht zwar ein öffentliches Interesse, nicht aber ein überragendes Interesse im Sinne der Erforderlichkeit zur Abwehr existenzieller Bedrohungslagen. Angesichts des europaweit dichtesten Autobahnnetzes bestehen jedenfalls **keine Engpässe von einem Ausmaß, das eine existenzielle Bedrohung oder erhebliche Einschränkung der öffentlichen Sicherheit befürchten** ließe. Vermeintliche Lieferengpässe bei Lebensmitteln und Medikamenten, auf die sich das BDMV in der Begründung beruft, waren durch die Pandemie und Störungen in den Lieferketten bedingt, die in keinem Zusammenhang mit dem Ausbauzustand des Bundesfernstraßennetzes standen.

Deshalb weckt die Regelung auch Zweifel an ihrer **Vereinbarkeit mit dem Willkürverbot**, welches sich aus dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG ableitet. Das Willkürverbot verbietet es, wesentlich Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln, ohne dass hierfür eine sachlich einleuchtende Rechtfertigung vorliegt (stRspr seit BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14 (52)). Für die Gleichbehandlung von Bundesfernstraßen mit erneuerbaren Energien oder LNG-Terminals fehlt es jedoch an einer solchen Rechtfertigung. Die Begründung des Entwurfs beschränkt sich auf die allgemeine Feststellung, dass Verkehrsinfrastruktur insgesamt wichtigen Gemeinwohlzwecken diene. Die Bedeutung für die öffentliche Sicherheit ergebe sich aus der Ermöglichung militärisch notwendiger Transporte. Mit derart pauschalen Behauptungen lässt sich die Festschreibung einer so starken Abwägungsdirektive, mit der die

Planfeststellungsentscheidung massiv vorgeprägt und letztlich die Zurückstellung anderer gewichtiger Gemeinwohlbelange hinter das Interesse am Straßenbau bewirkt wird, nicht rechtfertigen.

Insbesondere wäre es relevant gewesen, **warum gerade die ausgewählten Projekte der Liste der öffentlichen Sicherheit dienen sollen** und andere Fernstraßenbauprojekte dies nicht tun. Ohne nachvollziehbare Klassifizierung und Begründung (genau dies bleibt die Gesetzesbegründung hier schuldig) dieser 148 Straßenbauprojekte wird es in der Rechtsprechung, in der Rechtsanwendung und im Vollzug zu großen Schwierigkeiten kommen.

2.2 Beschleunigungseffekt für Genehmigungsverfahren fragwürdig

Der Entwurf soll laut seiner Begründung die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Straßenbauvorhaben bewirken. Bei der in Artikel 2 Nr. 1 lit. b des Entwurfs vorgeschlagenen Aufwertung des Interesses am Straßenbau handelt es sich jedoch nicht um eine verfahrensrechtliche Vereinfachung, die nennenswerte Zeitersparnisse bringen könnte. Die Wirkung der Regel ist eine materiellrechtliche und besteht in der gesetzlichen Aufwertung des öffentlichen Interesses am (Aus-)Bau der jeweiligen Fernstraße für die allgemeine planerische Abwägung mit anderen betroffenen Belangen (§ 17 Abs. 1 S. 4 FStrG).

Damit wird aber nicht etwa das Programm bei der Ermittlung anderer betroffener Belange verkürzt. Sämtliche Auswirkungen auf private und öffentliche Belange, einschließlich der Auswirkungen auf die Umwelt, sind weiterhin umfassend zu ermitteln und entsprechend ihrem Gewicht in eine umfassende Abwägung einzustellen.

Die Auswirkung der Regelung besteht vor allem darin, dass sich das Interesse am Straßenbau in der allgemeinen planerischen Abwägung besser gegen entgegenstehende private und öffentliche Belange durchsetzen lässt. Die Regelung kommt also vor allem dann zum Tragen, wenn einem Vorhaben öffentliche oder private Belange von einigem Gewicht entgegenstehen. Das ist beim Straßenbau angesichts seiner klima- und umweltschädlichen Wirkung und einer fortschreitenden Klimakrise insbesondere der verfassungsrechtlich anerkannte Belang des Klimaschutzes. Während bei der Festbeschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses am Netzausbau (NABEG), dem Ausbau erneuerbarer Energien (EEG) oder aber – wie in dem Entwurf ebenfalls vorgeschlagen – am Ausbau des Schienennetzes (Artikel 4 Nr. 1 des Entwurfs) der Bau der Infrastruktur gerade der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG dient, läuft der Bau von Fernstraßen diesem zuwider. Die Regelung zielt letztlich vor allem auf die **Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit von Straßenbauvorhaben gegenüber zunehmend gewichtigen Klimabelangen** ab, die sich vor Artikel 20a GG und dem Klimabeschluss nur schwer rechtfertigen lässt. Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen der Verkehrssektor beim Erreichen der Klimaziele steht und der langfristigen Wirkung, die Straßenbauvorhaben auf das Mobilitätsverhalten der Menschen haben, **untergräbt die Regelung eine nachhaltige Mobilitätswende** und gefährdet die Einhaltung der Klimaziele.

Zudem ist eine solche Aufwertung auch **praktisch nicht erforderlich**. Behörden und Gerichte messen dem öffentlichen Interesse am Bau von Vorhaben aus dem Bedarfsplan für Bundesfernstraßen ohnehin aufgrund der mit in der gesetzlichen Bedarfsfeststellung ausgedrückten besonderen verkehrsplannerischen Bedeutung ein besonders hohes Gewicht bei (vgl. BVerwG, [Urteil vom 11.07.2019 – 9 A 13.18v](#) – Rn. 203). Straßenbauvorhaben setzen sich in der Praxis bereits heute viel zu häufig gegen gewichtige Umwelt- und Klimaschutzbelange durch. Ein Überwiegen von Umwelt- und Klimabelangen kommt daher i.d.R. nur bei massiven Beeinträchtigungen in Betracht – aber gerade dann sollten sich diese Belange auch gegen Straßenbauinteressen durchsetzen. Auch vor diesem Hintergrund fehlt es für eine zusätzliche Aufwertung an einer Rechtfertigung.

Eine Vereinfachung und damit Beschleunigung lässt sich – wenn überhaupt – nur mit Blick auf die Erleichterung von Ausnahmen vom Artenschutz (§ 45 Abs. 7 Nr. 4 oder 5 BNatSchG) bzw. Habitatschutz (§ 34 Abs. 4 BNatSchG) ausmachen, die jeweils zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit voraussetzen. In Zeiten einer sich zuspitzenden Biodiversitätskrise ist es jedoch unverantwortlich, **ausgerechnet für den Bau von klimaschädlicher Infrastruktur – wie dem Straßenbau – die Gewährung von Ausnahmen vom Habitat- und Artenschutz zu erleichtern**. Die Regelung geht damit zulasten sowohl des Klima- als auch des Biodiversitätsschutzes.

2.3 Indirekte Beschleunigung des Gerichtsverfahrens kontraproduktiv

Beschleunigungseffekte, auf die der Entwurf vermeintlich abzielt, könnten sich lediglich mittelbar aus dem Zusammenspiel mit der jüngsten Novellierung der VwGO für das Gerichtsverfahren ergeben:

(a) Durch § 80c Abs. 2, Abs. 4 VwGO wird der (gegen Fernstraßenvorhaben stets erforderliche, vgl. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3a VwGO) Eilrechtsschutz bei gesetzlicher Feststellung eines besonders „überragenden öffentlichen Interesse“ praktisch unmöglich gemacht, weil das Gericht einerseits Mängel des angefochtenen Bescheids außer Acht lassen kann, wenn dieser in absehbarer Zeit behoben wird. Andererseits ist bei der Entscheidung im Rahmen einer Vollzugsfolgenabwägung die herausgehobene Bedeutung des Vorhabens besonders zu berücksichtigen. Damit wird auch bei groben Verstößen gegen umweltrechtliche Vorschriften kaum noch ein Vollzug von Planfeststellungen verhindert werden können. Dieser Beschleunigungseffekt durch **Verkürzung des Rechtsschutzes wird zulasten des Umweltschutzes teuer erkauf**t und ist angesichts der massiven Folgen von Fernstraßenprojekten für die Umwelt nicht zu rechtfertigen.

(b) Zudem sollen nach der jüngsten VwGO-Novelle Gerichtsverfahren zu bestimmten Infrastrukturvorhaben mit erstinstanzlicher Zuständigkeit der OVGs bzw. des BVerwG nach § 87c Abs. 1 S. 1 VwGO „vorrangig und beschleunigt“ durchgeführt werden. Zusätzlich gilt für Gerichtsverfahren zu Vorhaben, für die ein Gesetz ein „überragendes öffentliches Interesse“ feststellt, nach § 87c Abs. 1 S. 1 VwGO eine „besondere Priorisierung“. Hier drohen die mit dieser Regelung ursprünglich für den Ausbau der erneuerbaren Energien verfolgten Beschleunigungszwecke zu verpuffen.

Denn einerseits wird die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG für diverse Fernstraßenvorhaben ausgeweitet (Artikel 1 Nr. 12 des Entwurfs), die künftig „vorrangig und beschleunigt“ zu behandeln sind. Ohne erhebliche Aufstockung der Kapazitäten bei den Gerichten werden sich Gerichtsverfahren aber dadurch nicht verkürzen.

Andererseits müssen die Verfahren zu den Vorhaben im „überragenden öffentlichen Interesse“ besonders priorisiert werden. Wenn neben den für die Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft dringend erforderlichen nunmehr auch diverse andere Infrastrukturen in diese Kategorie fallen und alle „besonders“ zu priorisieren sind, wird sich letztlich **kein nennenswerter Beschleunigungseffekt für die Gerichtsverfahren** erzielen lassen – auch hier gilt die Binsenweisheit „wer alles beschleunigt, beschleunigt am Ende gar nichts.“ Vielmehr geht die Aufwertung des Interesses am Straßenbau zulasten der Beschleunigung von Vorhaben, die für Energie- und Verkehrswende tatsächlich dringend gebraucht werden (Erneuerbare Energien, Netzausbau, Schienennetze).

3 ERWEITERUNG DER ERSTINSTANZLICHEN ZUSTÄNDIGKEIT DES BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS

Die Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ist nicht in allen Fällen hinreichend begründet. Durch Art. 1 Nr. 12 des Entwurfs wird die Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG,

für die sich nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ergibt, um insgesamt 31 Projekte ergänzt. Die exzessive Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit für Verkehrsinfrastrukturvorhaben ist insgesamt kritisch zu bewerten, weil sie der Rolle des Bundesverwaltungsgerichts als Revisionsgericht grundsätzlich zuwiderläuft. Sie ist ohnehin nur bei Vorhaben zulässig, die von überregionaler oder allgemeiner grundsätzlicher Bedeutung sind oder einer raschen endgültigen Klärung bedürfen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kann nicht jeder beliebige Grund eine Zuweisung an das BVerwG rechtfertigen, es bedarf vielmehr eines „gesamtstaatlichen oder bundesstaatlichen Interesses an einer raschen (rechtskräftigen) Entscheidung“.⁵

Die Begründung eines solchen besonderen Interesses wird jedoch für die wenigsten der in Art. 1 Nr. 12 vorgesehenen Vorhaben ausdrücklich geliefert und ist für einige Vorhaben auch nicht aus dem Kontext erschließbar. Beispielsweise lässt die Begründung für Nr. 28 der Anlage (A 10 Erkner – Frei-brink) nicht erkennen, weshalb hier tatsächlich ein „schwerwiegender Verkehrsengpass“ drohen soll, zu dessen Abwendung eine Zuständigkeit des BVerwG erforderlich wäre. Das Vorhaben ist nicht einmal im Bundesverkehrswegeplan enthalten. Vielmehr legt die Begründung hier ein privates Partikularinteresse nahe, indem sie die „funktionale Anbindung des Standortes“ der Tesla-Fabrik als Begründung anführt. Wirtschaftliche Interessen von Unternehmen sind indes in § 17e Abs. 1 FStrG nicht als besonderer Grund für die Zuweisung an das BVerwG genannt.

Zu Nr. 9 der Anlage (A 1 Kreuz Kamen – Hamm-Bockum/Werne mit Ersatzneubau der Brücken über die Lippe) heißt es lediglich, das nicht im Bedarfsplan enthaltene Vorhaben „kann“ zu einer Engpassbeseitigung beitragen, ohne dass dies aber feststeht oder gar dringend erforderlich wäre. Für die Nr. 29 der Anlage (A 565 Kreuz Bonn-Nord (A 555) – Dreieck Bonn-Nordost (A 59)) stellt sich die Frage, weshalb das Vorhaben für die Vermeidung schwerwiegender Verkehrsengpässe erforderlich sein soll, obwohl es im Bedarfsplan nur im weiteren Bedarf, nicht aber als vordringlicher Bedarf mit Engpassbeseitigung eingestuft ist.

Wie diese Beispiele verdeutlichen, sollte die Anlage kritisch daraufhin überprüft werden, ob eine erstinstanzliche Zuständigkeit für die Vorhaben wirklich **im Sinne eines gesamtstaatlichen Interesses** an einer raschen rechtskräftigen Entscheidung erforderlich ist – und ggf. mit einer entsprechenden Begründung versehen werden.

4 VERKÜRZUNG DER BEGRÜNDUNGSFRISTEN IM EILRECHTSSCHUTZ

Eine sachliche Rechtfertigung fehlt auch für die pauschale Verkürzung der Begründungsfristen für Eilrechtsbehelfe gegen jegliche Vorhaben aus der Bundesverkehrswegeplanung

Durch Artikel 1 Nr. 7 des Entwurfs soll § 17e Abs. 2 FStrG derart geändert werden, dass die Frist für die Einlegung und Begründung künftig nicht mehr nur für Rechtsbehelfe nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen Vorhaben, für die der Bedarfsplan einen vordringlichen Bedarf feststellt, sondern pauschal für alle Vorhaben Bundesfernstraßenvorhaben **auf einen Monat verkürzt wird**. Dies begründet der Entwurf mit einer „Vereinheitlichung“.

Tatsächlich fehlt es aber bei allen sonstigen Vorhaben, für die kein vordringlicher Bedarf besteht, an einer Rechtfertigung dieser erheblichen Verkürzung des Eilrechtsschutzes. Angesichts des Umfangs der Planfeststellungsbeschlüsse ist die Verkürzung der Begründungsfrist auf einen Monat für sämtliche Bundesfernstraßenverfahren unangebracht. Jedenfalls aber für solche Vorhaben, die lediglich im

⁵ BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2008 – 9 A 14/07; vgl. auch Wiss. Dienst des BT, Sachstand WD 3 - 3000 - 079/15 v. 23.03.2015.

weiteren Bedarf stehen, aber dennoch geplant und gebaut werden, gibt es **keinen erkennbaren Grund für eine solche Verkürzung der Begründungsfrist**.

Analoge Regelungen finden sich in Art. 3 Nr. 4 für Schienenwege und in Art. 5 Nr. 4 für Wasserstraßen, mit entsprechender Begründung.

5 ERLEICHTERUNG BEIM ERSATZNEUBAU VON BRÜCKEN MIT KAPAZITÄTSERWEITERUNG

Die Unterzeichner unterstützen ausdrücklich das Bestreben, die 4.000 maroden Brücken in Deutschland schnellstmöglich zu sanieren und dafür die Verfahren zu vereinfachen. Allerdings sollten diese Vereinfachungen nicht dazu genutzt werden, um tatsächlich den umwelt- und klimapolitisch verfehlten Ausbau von Straßen voranzutreiben.

Mit der geplanten Erleichterung für den Ersatzneubau von Brücken mit Ausbaumaßnahmen durch das Entfallen von Planfeststellung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (a) wird jedoch die Gefahr einer **faktischen Präjudizierung späterer Planungsentscheidungen** über Ausbauvorhaben erheblich erhöht und damit letztlich der weitere Ausbau von Straßen gefördert (b). Die Erleichterungen stoßen außerdem auf unionsrechtliche Bedenken und sollten daher nicht den Weg in das Gesetz finden (c).

(a) Der Entwurf sieht in Artikel 1 Nr. 5 b) eine Änderung von § 17 FStrG vor, nach der die unterhaltsbedingte Erneuerung eines Brückenwerks unter bestimmten Voraussetzungen keine planfeststellungsbedürftige Änderung einer Fernstraße mehr darstellt, auch wenn der Ersatzneubau eine Kapazitätserweiterung des Brückenbauwerks beinhaltet. Ebenso sieht Artikel 10 Nr. 2 des Entwurfs vor, dass unter diesen Umständen auch die Umweltverträglichkeitsprüfung entfällt. Voraussetzung für diese Erleichterung ist, dass (1) der betreffende Abschnitt max. 1.500 m lang ist, (2) der vorgezogene Ausbau zur unterhaltsbedingten Erneuerung der Brücke erforderlich ist und (3) der dieser keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt.

(b) Den weiteren Ausbau von Straßen, auf den diese Erleichterung des Brücken-Ersatzneubaus abzielt, halten wir angesichts der klimapolitischen Situation und einer stockenden Mobilitätswende für klimapolitisch verfehlt. Davon abgesehen droht die Regelung aber spätere Planungsentscheidungen über die tatsächliche Durchführung eines Ausbaus vorwegzunehmen. Zwar betont der Entwurf, die Erweiterung der Brückenkapazität führe ohne eine Erweiterung der gesamten Trasse nicht zu einer unmittelbaren Kapazitätserweiterung des gesamten Straßenabschnitts. Juristisch ist die Planfeststellungsbehörde freilich auch nicht daran gehindert, in einer späteren Entscheidung die Planfeststellung des gesamten Streckenausbaus abzulehnen. Faktisch drohen jedoch die bereits getätigten Investitionen in die Brückenbauwerke, die die mit Abstand teuersten Ingenieurbauwerke einer Fernstraße darstellen, nachfolgende Planungsentscheidungen über den Ausbau erheblich zu beeinflussen. Die Regelung versucht damit, **unter dem Deckmantel des „Ersatzneubaus“ den Ausbau von Straßenabschnitten voranzutreiben**.

(c) Das Entfallen der UVP für derartige Ersatzneubauten mit Ausbau verstößt zudem gegen EU-Recht. Gemäß Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Nr. 7 b) der UVP-Richtlinie (2011/92/EU) ist für den Bau einer Fernstraße immer eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Für die Änderung oder Erweiterung einer Fernstraße kann gem. § 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang II Nr. 13 a) UVP-Richtlinie hingegen auf eine UVP verzichtet werden, sofern entweder aufgrund einer Einzelfallprüfung oder aber durch die Einhaltung eines zuvor festgelegten Schwellenwerts ausgeschlossen ist, dass die Änderung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

Zunächst kann schon nicht pauschal für alle Ersatzneubauten von Brücken ausgeschlossen werden, dass sie keinen „Bau“ einer Fernstraße (Anhang I Nr. 7 b), sondern nur eine „Änderung oder Erweiterung“ (Anhang II Nr. 13 a) darstellen. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind auch Verbesserungs-, Verbreiterungs- und reine Ersetzungsprojekte als Baumaßnahmen anzusehen, wenn sie aufgrund von Umfang und Art einem Bau gleichkommen. Erfolgt der Ersatzneubau durch Errichtung eines komplett neuen Brückenbauwerks mit anschließender Beseitigung des alten Bauwerks, wie beispielsweise bei der Rader Hochbrücke (A 7), liegt die Annahme eines „Baus“ und damit der UVP-Pflichtigkeit nach Art. 4 Abs. 1 UVP-Richtlinie nahe. Für diese Fälle ist das im Entwurf vorgesehene pauschale Entfallen der UVP-Pflicht ohnehin EU-rechtswidrig.

Das BMDV geht davon aus, dass Ersatzneubauten pauschal als „Änderung oder Erweiterung“ zu qualifizieren sind und glaubt, durch die Beschränkung auf eine maximale Länge des Ausbaus von 1.500 Metern einen „längenbezogenen Schwellenwert“ i.S.v. Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie festzulegen. Tatsächlich genügt die bloße Festlegung einer Streckenlänge aber nicht den Anforderungen an einen solchen Schwellenwert. Dieser hat vielmehr die qualitativen Kriterien aus Anhang III der Richtlinie zu berücksichtigen. Dafür sind neben der Größe des Projektes auch die Wechselwirkung mit anderen Projekten, die Nutzung natürlicher Ressourcen, die ökologische Empfindlichkeit der betroffenen geographischen Räume, Vorbelastungen usw. entscheidend. Entsprechend ihrer Funktion sollen Schwellenwerte eine abstrakte Grenze definieren, die eine erhebliche Umweltbeeinträchtigung ausschließen kann. Ohne jegliche Referenz zum Umfang der Erweiterung der dafür in Anspruch genommenen Fläche oder Beeinträchtigung von Naturräumen schafft die Regelung keine ausreichenden qualitativen Kriterien i.S. eines Schwellenwerts. Damit bleibt aber auch für reine Änderungen gemäß Anlage II Nr. 13 a) das Erfordernis einer UVP-Vorprüfung im Einzelfall bestehen. Im Ergebnis schafft die Regel damit **keine Vereinfachung, sondern erhöht die Rechtsunsicherheit** für Vorhabenträger.

Überdies ist der vorgeschlagene Verzicht auf die UVP auch umweltrechtspolitisch misslungen. Wenn gleich das Entfallen der UVP eine Planung nicht von der Pflicht zur Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften freistellt, so zeigt doch die Praxis deutlich, dass ohne die Durchführung einer UVP die Einhaltung der umweltfachlichen Pflichten mangels Kenntnis über die genauen Auswirkungen weniger wahrscheinlich und vor allem sehr viel schwerer überprüfbar wird, was sich stets zum Nachteil von Natur und Umwelt auswirkt.

Im Ergebnis nimmt die Regelung einen **Verstoß gegen die UVP-Richtlinie bewusst in Kauf** und sollte **gestrichen** werden. Sie würde die Rechtsunsicherheit bei allen Beteiligten nur erhöhen.

6 VERBESSERUNG DER AUSLEGUNG VON UNTERLAGEN UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Die Vorschläge aus Art. 1 Nr. 6, Art. 3 Nr. 3 und Art. 5 Nr. 2-3 sehen mehrere Veränderungen des Verfahrens bei der Bekanntmachung sowie der Auslegung der Planungsunterlagen und der Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

Zunächst ist begrüßen, dass nach den Erfahrungen in der Pandemie durch das Planungssicherstellungsgesetz die Offenheit für digitale Beteiligungsformate und ganz generell die Bereitstellung digitaler Informationen seitens der Planungsbehörden verbessert werden sollen. Leider fehlen im vorliegenden Artikelgesetz wichtige Aspekte und die Berücksichtigung von Erfahrungen im Kontext digitaler Verfahren. Einige Verfahrensregelungen bleiben hinter den Erfordernissen digitaler Beteiligungen zurück. Daher sollten die Verfahrensregelungen in den entsprechenden §§ des FStrG, des AEG usw. **um folgende Vorschläge ergänzt werden:**

(a) Die öffentliche Bekanntmachung im Internet sollte neben der Veröffentlichung auf den Internetseiten des Planungsträgers auch über die **zentralen Beteiligungsportale von Bund und Ländern** erfolgen (z.B. UVP-Portale). Die zu erstellenden Pfadnamen sind dabei kurz zu halten.

(b) Die Bekanntmachung sollte durch die **übersichtlich strukturierte Bereitstellung** eindeutig bezeichneter Dateien in verkehrsüblichen Formaten zum Download sowie zur Direktansicht auf der Internetseite erfolgen. Momentan gibt es keinerlei vorgegebene digitale Standards. Die Praxis zeigt, dass Straßenbaubehörden mitunter mehrere hundert Dateien ins Netz stellen, ohne genaue Bezeichnung und eine Übersicht bzw. einen Aktenplan. Das ist kein Service und entspricht nicht der möglichst schnellen Orientierungsmöglichkeit. Hilfreich wäre daher auch eine Verordnung zu den Standards der Bekanntmachung und der Beteiligung im Internet. Die Erfahrungen (vgl. Evaluationsbericht) mit dem PlanSiG zeigen, dass dies ohnehin in den einzelnen Bereichen (z.B. EBA nach Verabschiedung PlanSiG durch entsprechenden Erlass) notwendig wird.

(c) Weiterhin ist es wichtig, die anerkannten Umweltverbände **von der Bekanntmachung elektronisch zu informieren**. Dies kann durch entsprechende Einstellungen seitens des Planungsträgers leicht realisiert werden und dient zugleich einem förderlichen Verfahren mit der Öffentlichkeit. Ein Textvorschlag hierzu lautet: „Die für die Bekanntmachung zuständigen Behörden benachrichtigen die im jeweiligen Bundesland sowie die vom Bund anerkannten Umweltvereinigungen elektronisch von der Bekanntmachung, wenn sie zu diesem Zweck eine elektronische Kontaktadresse bei der für die Anerkennung zuständige Bundes- oder Landesbehörde hinterlegt haben; mit der Benachrichtigung wird der Bekanntmachungstext und ein Link zur Bekanntmachungsseite übersandt.“

(d) Bei der Auslegung der Unterlagen sind folgende Aspekte zu beachten: Die Auslegung erfolgt durch die übersichtlich strukturierte Bereitstellung eindeutig bezeichneter Dateien in verkehrsüblichen Formaten zum Download sowie zur Direktansicht auf der Internetseite. Den Dateien ist auf der Internetseite ein Inhaltsverzeichnis voranzustellen.

(e) Elektronische Stellungnahmen sollten durch eine elektronische Empfangsbestätigung bestätigt werden. Hierzu sind elektronische Kontaktadressen durch die Behörden zwingend zu veröffentlichen.

(f) Die Erfahrung zeigt, dass trotz der seit 2006 vorgesehenen Möglichkeit des Absehens vom Erörterungstermin nur die wenigsten Behörden davon in Deutschland Gebrauch machen. Daher ist auch in Zukunft nicht damit zu rechnen. Hilfreich wäre es, künftig **digitale Erörterungstermine in mehrere, themenbezogene Einzeltermine** aufteilen zu können, wenn die zuständige Behörde es für zweckmäßig hält.

(g) Soweit im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens eine entsprechende elektronische Kontaktadresse angegeben wurde, sind die Berechtigten auf elektronischem Postweg über den anberaumten Erörterungstermin in Kenntnis zu setzen. Der Erörterungstermin sollte – wo immer möglich – **hybrid** durchgeführt werden. Über Ablauf und Ergebnisse des hybriden Erörterungstermins ist schriftlich Protokoll zu führen. Die Veröffentlichung des Protokolls erfolgt auf einer Internetseite der zuständigen Behörde und zeitnah über die zentralen Beteiligungsportale von Bund und Ländern.

Kontakt & weitere Informationen:

Dr. Michael Zschiesche, UfU, michael.zschiesche@ufu.de

Philipp Schönberger, GLI, schoenberger@greenlegal.eu

Florian Schöne, DNR, florian.schoene@dnr.de