

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens von Dr. Franziska Heß und Dr. Eric Weiser-Saulin (Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB):

Wie dem Naturschutz bei der Fernstraßenplanung zum Durchbruch verholfen werden kann

Eine Analyse rechtlicher und praktischer Defizite im Habitat- und Artenschutzrecht in Deutschland mit Vorschlägen zur Verbesserung der Situation und zur Beschleunigung von Planungsverfahren unter Aufrechterhaltung eines hohen Umweltstandards und breiter Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten

Das Gutachten analysiert zum einen die Defizite des Natur-, Arten- und Habitatschutzes sowie der Biodiversität in den bestehenden Planungs- und Zulassungsverfahren im Fernstraßenbau und betrachtet bisherige Versuche der Planungsbeschleunigung. Zum anderen werden darauf aufbauend, und unter Berücksichtigung der weiteren Gutachten des BUND-Projekts „Neuausrichtung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung“, Vorschläge für eine wirksame und gleichsam umweltverträgliche Beschleunigung von Planungsverfahren formuliert. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Umwelteffekte im bisherigen Planungsprozess zwar umfassend ermittelt werden, ihnen letztlich aber eine nur sehr untergeordnete Bedeutung in der Planfeststellungsentscheidung zukommt. Die bisherigen erfolglosen Versuche der Planungsbeschleunigung zeigen, dass deren **Konzentration auf einen Abbau der Rechtsschutz- und Beteiligungsmöglichkeiten nicht zielführend** ist. Die Untersuchung zeigt weiter, dass die (weitere) Beschränkung der Klagerechte von Betroffenen und Verbänden, sowie eine Wiedereinführung der Präklusionsvorschrift, wie sie zuletzt nochmals mit Antrag der Fraktion der CDU/CSU am 17.05.2022 (BT-Drs. 20/1854) in den Deutschen Bundestag eingebracht wurde, ebenso nicht zielführend ist. Die **materielle Präklusion ist rechtlich nicht zulässig – das Unionsrecht steht ihrer Wiedereinführung entgegen**. Die **Lösung für die Probleme langer Planungszeiten und des mangelnden Umweltschutzes** liege vielmehr in der Anerkennung der geänderten politischen und klimaschutzrechtlichen Rahmenbedingungen und einer Integration der Umweltziele

und -belange in die Fernstraßenplanung. Zudem sollte die Verfahrensbeschleunigung bei einer besseren Ausstattung und Unterstützung der Behörden ansetzen und die Vorhabenträger stärker als bisher zu einer sorgfältigen und umfassenden Erstellung der Planunterlagen – insbesondere der Umweltbelange und der Klimaschutzvorgaben – „motiviert“ werden. Denn gerade auf Seiten der Vorhabenträger und der Behörden besteht erhebliches Beschleunigungs- oder Verzögerungspotential, das von bisherigen Beschleunigungsprojekten ausgeblendet wird. Der erste Schwerpunkt für eine Verfahrensbeschleunigung ist, dass grundsätzlich nur für solche Vorhaben eine Beschleunigung notwendig und zulässig sein soll, die die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen einhalten. Entsprechend ist eine Konzentration auf diese zu empfehlen, wobei sie sich in einem geeigneten Planungs- und Bewertungsverfahren als klima- und naturverträglich erweisen müssen. Die bisherigen Verfahren des BVWP 2030 sowie die geltenden rechtlichen Vorschriften sind hierfür jedoch nur sehr begrenzt geeignet.

Das Gutachten empfiehlt daher:

- **Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens zur Bedarfsplanung für Fernstraßen:** Die bisherigen rechtlichen Regelungen weisen u.a. Defizite hinsichtlich der Verankerung von Planungszielen sowie der Überprüfung der Planungen auf. Zur Überwindung der Defizite sollte z. B. in einem ersten Schritt das Fernstraßengesetz (§ 1 Abs. 1 S. 1 FStrG) ergänzt werden. Weiterhin braucht es, wie vom Bundesrechnungshof gefordert, klare rechtliche Vorschriften und Rechtsfolgen für die regelmäßige Überprüfung der Bedarfspläne in einem Zeitraum, der kürzer als fünf Jahre ist¹. Nur so kann sich schnell ändernden, gesellschaftlichen Anforderungen Rechnung getragen werden. Dabei sieht das Gutachten das dringende Erfordernis auch Umweltbelange für Einzelprojekte aufgrund der fortschreitenden Planung und Konkretisierung der Projekte regelmäßig eingehend zu prüfen.
- **Rechtsverbindliche Verankerung von Biodiversität und Entwicklung von Fachkonventionen zur wirksamen Integration von Biodiversitätsbelangen in die Planung:** Während bereits gesetzliche Vorgaben für das Erreichen der Klimaneutralität existieren, sind Biodiversitätsbelange bisher unzureichend gesetzlich verankert, was Interpretationsspielräume in der Planung öffnet und zu langwierigen Diskussionen führt. Das Gutachten schlägt bspw. die Definition von „NoGo-Areas“ für den Straßenbau vor, um bestimmte umweltsensible Gebiete wirksam und dauerhaft zu schützen.
- **Umsetzung eines rechtssicheren, nachvollziehbaren, zielorientierten und auf Evidenz-basierenden Planungs- und Bewertungsverfahrens:** Die bisherige Bundesverkehrswegeplanung ist nicht in der Lage, die relevanten gesellschaftlichen Ziele im Planungs- und Bewertungsverfahren abzubilden. Dies gilt insbesondere für die grundsätzliche Frage nach dem Bedarf von Infrastrukturprojekten. Entsprechend wird eine Vielzahl an Projekten als Bedarf festgestellt, worunter zahlreiche Projekte den gesellschaftlichen Zielen entgegenlaufen. Umweltbelange spielen aktuell eine nachrangige Rolle. Entsprechend wird empfohlen ein Planungs- und Bewertungsverfahren für die Bundesverkehrswege umzusetzen, welches ausgehend von gesellschaftlichen

¹ Aktuell ist rechtlich eine Überprüfung der Bedarfspläne nach fünf Jahren vorgesehen. Tatsächlich soll die Überprüfung der Bedarfspläne, die Ende 2016 auf Grundlage des BVWP 2030 verabschiedet wurden, frühestens Ende 2023 abgeschlossen sein.

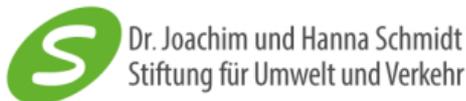
Zielen (bspw. für Mobilität, Biodiversität und Naturschutz sowie Klima) Verkehrsnetze plant. Hierbei wird das gesetzlich verankerte Verfahren der Energienetzplanung als beispielhaft beschrieben und auf die Verfahrensvorschläge in den weiteren Gutachten im BUND-Projekt „Neuausrichtung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung“ verwiesen. Ein zielorientiertes, integriertes Planungsverfahren ermöglicht einerseits eine Konzentration auf zielführende Projekte und damit eine Entlastung der Planungsbehörden, andererseits erhöht eine nachvollziehbare Bedarfsfeststellung die Rechtssicherheit sowie die Akzeptanz für die weiteren Planungsschritte.

- **Neuordnung des Antragsprozesses für Fernstraßenprojekte:** Um den Antragsprozess für Fernstraßenprojekte an die geänderten gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie Planungsverfahren anzupassen, werden Vorschläge für einen neu geordneten Antragsprozess zur Genehmigung der Fernstraßenprojekte formuliert. Es wird eine deutlich umfangreichere Vorprüfung der Projekte empfohlen, um eine Abschichtung für die nachfolgenden Prüfschritte und eine damit einhergehende Beschleunigung zu erreichen. Weiterhin wird empfohlen, das Raumordnungsverfahrens aufzuwerten, um eine bessere Steuerungswirkung für die nachfolgende Planfeststellungsebene zu entfalten. Entscheidend hierfür ist, dass bereits ein umfangreicher Alternativenvergleich erfolgt und Umweltgesichtspunkte als Teil dieses Alternativenvergleichs eine zentrale Rolle spielen. Ungeeignete Alternativen könnten dann nach entsprechender Prüfung abgeschichtet werden und das Verfahren für die anschließende Planfeststellung verschlanken. Vorbild eines solchen Raumordnungsverfahrens ist die Bundesfachplanung wie sie in §§ 4 bis 17 Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) für den Ausbau der Strominfrastruktur vorgesehen ist. Die entsprechende Entscheidung soll für das anschließende Planfeststellungsverfahren rechtsverbindlich sein. Damit verbleiben für die weitere Prüfung und Abwägung nur die Vorzugstrasse und die ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen. Zusätzliches Beschleunigungspotenzial und eine Abschichtung im Bereich des Rechtsschutzes kann erzielt werden, wenn eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen diese bindende raumordnerische Entscheidung gesetzlich vorgesehen wird. Damit einer solchen Entscheidung noch keine irreversiblen Nachteile verbunden sind, kann auf einen Rechtsschutz in diesem Verfahrensstadium verzichtet werden. Die Möglichkeit eines Rechtsschutzes bietet dann aber insoweit einen zeitlichen Vorteil, als während des anschließenden Planfeststellungsverfahrens die Gerichte bereits (abschichtend) über die Bedarfsfrage und die raumordnerische Entscheidung und deren Feststellungswirkung urteilen können. Demzufolge ist zu erwarten, dass in einem späteren Gerichtsverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss dann nur noch über konkrete Belange der planfestgestellten Trasse und gegebenenfalls Verfahrensfehler des Planfeststellungsverfahrens selbst entschieden werden muss. Demgegenüber könnten etwaige Verfahrensfehler auf der ersten Verfahrensstufe nach einer gerichtlichen Entscheidung bereits im Planfeststellungsverfahren nachgeholt und insofern vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens geheilt werden.

Der zweite Schwerpunkt der Verfahrensbeschleunigungsbestrebungen sollte bei den Vorhabenträgern und Behörden ansetzen, die bessere personelle und finanzielle Ausstattung von

Behörden, die Einführung von einheitlichen Fachkonventionen, aktuellen Leitfäden und Handreichungen sowie die Vereinheitlichung von Prüf- und Bewertungsmethoden auf Grundlage einer möglichst breiten wissenschaftlichen Basis. Vorhabenträger sollten bei der Erstellung ihrer Planungsunterlagen, bspw. mittels Geoinformationssystemen und umfassenden Datenpools, unterstützt und gleichzeitig selbst verpflichtet werden, die von ihnen gewonnenen Daten in die Informationssysteme einzuspeisen. Das wurde bereits in verschiedenen Gutachten und Stellungnahmen vorgeschlagen und ist – nach hiesiger Einschätzung – auch weitgehender Konsens der Fraktionen im Bundestag. Insoweit sollten diese Schritte zügig umgesetzt bzw. eingeleitet werden. Sie erleichtern nicht nur die Arbeit der Vorhabenträger, sondern tragen auch zu einer erleichterten, schnelleren und für die Betroffenen erheblich besser nachvollziehbaren Behördenentscheidung bei. Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass transparentere Entscheidungsprozesse auch zu einer höheren Akzeptanz der behördlichen Zulassungsentscheidungen und mithin zu weniger Klagen gegen die Planfeststellungsbeschlüsse führen.

Förderhinweis:



Diese Zusammenfassung wie auch das Gutachten selbst sind im Rahmen des durch die Dr. Joachim und Hanna Schmidt Stiftung für Umwelt und Verkehr geförderten Projekts „Neuausrichtung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung in Deutschland“ entstanden. Wir danken der Stiftung herzlich für ihre Unterstützung.

Impressum:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany,
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, Tel. (030) 2 75 86-40, bund@bund.net, www.bund.net
Stand:09/2023