

Stellungnahme zum

Entwurf der Bundesregierung

„Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“

Fassung vom 20.06.2018

Einleitung

Der BUND nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des 'Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich' gerne wahr.

Bemängelt wird die kurze Stellungnahmefrist, die eine ehrenamtliche Beschäftigung der Zivilgesellschaft mit dem Gesetzentwurf nahezu unmöglich macht. Damit entspricht die Praxis der Beteiligung nicht der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Verbesserung der Bürgerbeteiligung.

Der Gesetzeszweck wird nur für die Bereiche, in denen nachweislich Probleme vorliegen, vom BUND ausdrücklich begrüßt. Teile des vorliegenden Gesetzentwurfs sind jedoch nach Auffassung des BUND ungeeignet den Gesetzeszweck zu erfüllen und bedürfen daher einer Überarbeitung oder können sogar ganz entfallen. Andere Bestandteile gefährden die Rechtssicherheit der Verfahren und stehen im begründeten Verdacht nicht mit den europarechtlichen Regelungen u.a. der UVP-Richtlinie vereinbar zu sein; beides verlängert die Planung von Verkehrsprojekten. Wiederum andere Aspekte fehlen aus unserer Sicht vollständig und sollten ergänzt werden.

- Nach Auffassung des BUND kommt der gesamte Aspekt 'gute Beteiligung' und seine – auch vom BMVI anerkannte – essentielle Rolle für die Planungsbeschleunigung im Gesetzentwurf viel zu kurz. Die Potenziale der Planungsbeschleunigung durch frühzeitige Beteiligung müssen zukünftig ausgeschöpft werden. Das ist zugleich ein Beitrag zur Verbesserung der Transparenz, der Belebung demokratischer Verfahren und der Legitimität von Infrastrukturvorhaben. Zudem fehlen flankierend viele andere für die Verkürzung der Verfahrensdauer positive Maßnahmen wie interdisziplinäre Teamarbeit in den Verwaltungen, bessere Ausstattung der Behörden, Kooperation mit den Umweltverbänden u.a.m., die zwar keine Gesetzesänderungen erfordern, aber Teil eines Maßnahmenpakets sein müssen. Hier sollte zumindest die Begründung des Gesetzes notwendige Hinweise zur Verbesserung der Anwendung liefern.
- Sehr problematisch sind zudem die im Gesetzentwurf erwähnten vorbereitenden Maßnahmen, die schon mit der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens ergriffen werden können sollen, wenn am '*vorzeitigen Beginn ... öffentliches Interesse besteht.*' Damit wird aus unserer Sicht das Planfeststellungsverfahren konterkariert.
- Der BUND begrüßt den Vorschlag, zur Beschleunigung der Schienenprojekte das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) für Planfeststellungsverfahren für zuständig zu erklären, die bisherige Aufteilung dieser Zuständigkeiten auf 33 Mittelbehörden in den Ländern aufzugeben und dafür das Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) entsprechend zu ändern. Der BUND hat diesen Vorschlag seinerzeit selbst in die Verhandlungen des Innovationsforums Planungsbeschleunigung beim BMVI eingebracht. Von dieser Maßnahme kann eine deutliche Beschleunigungswirkung erwartet werden, wenn gleichzeitig die Personalkapazität des EBA verstärkt wird.
- Ebenso begrüßt der BUND die Einsetzung von Projektmanagern zur besseren Koordination der Planung und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren.

- Die im Rahmen der Strategie zur Planungsbeschleunigung des BMVI formulierte Verbesserung des Datenmanagements bleibt für den Wirkungsbereich des BMVI und seiner nachgeordneten Behörden und Planungsträger vollständig unberücksichtigt. Eine wesentliche Herausforderung bei der Planung von Verkehrsinfrastrukturprojekten sind die umfangreichen umwelt-, natur- und artenschutzrechtlichen Anforderungen. Bei deren Erfüllung bestehen verkehrsträgerübergreifend bei Vorhabenträgern und Behörden zum Teil große Unsicherheiten. Auch verkehrsträgerübergreifende Datenbanken, über die alle relevanten Kartier- und Artendaten früherer Projekte abrufbar sind, stehen oft nicht zur Verfügung. Nach Auffassung des BUND besteht hier großes Potential der Beschleunigung von Verfahren und Stärkung der Rechtssicherheit von Planungen das unausgeschöpft bleiben.

Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass es einer generellen Beschleunigung der Verfahren durch Veränderung der gesetzlichen Grundlagen bedarf. Ein quantitativer Beleg der Wirksamkeit der vorgelegten Maßnahmen fehlt jedoch.

Dagegen steht einerseits die Analyse, dass es (z.B. in Bayern) eine Reihe von abschließend planfestgestellten Verfahren im Verkehrsbereich gibt, die nicht oder sehr verspätet umgesetzt werden, bspw. Bau der B15n Ergoldsbach – A93, Teilstück der A94 Heldenstein – Ampfing, Ausbau Bahnlinie Mühldorf – Markt Schwaben. Offenbar ist es bspw. mit der bestehenden Gesetzeslage in Bayern möglich, Genehmigungen für die Infrastruktur rechtzeitig zu erhalten, die dann jedoch aus Geldmangel nicht zeitnah umgesetzt werden können.

Andererseits geht in der Phase der Planung und Genehmigung auch nach Ansicht des BUND viel Zeit verloren. Insbesondere für die Einhaltung der Klimaschutzziele der Bundesregierung bis 2030 ist eine Planungsbeschleunigung im Bereich der Schienenprojekte, aber auch vieler städtischen Infrastrukturprojekte unverzichtbar. Notwendig bei neuen Planungen ist vor allem eine Fokussierung bei den Projekten im Schienenbereich und auf die Instandsetzung des Bestandsnetzes. Obwohl hier ein drastischer Nachholbedarf bei Neubau- und Ausbaumaßnahmen besteht, werden hier nicht die notwendigen Mittel bereitgestellt.

Der BUND sieht durchaus Möglichkeiten die Planungs- und Genehmigungsdauer deutlich zu reduzieren (vgl. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_planungsbeschleunigung_gesetz_5_punkte.pdf), dies darf jedoch nicht Klima- und Naturschutz, Beteiligungsrechte der Umweltverbände oder den gerichtlichen Rechtsschutz einschränken. Vielmehr bedarf eine bürgernahe und effiziente Verkehrsplanung einer frühzeitigen, guten und breiten Öffentlichkeitsbeteiligung in einem verbindlichen, frühzeitigen Beteiligungsverfahren. Dies kann zu einer schnelleren Umsetzung einzelner, bedarfsgerechter Ergänzungen und der Instandhaltung des heutigen Verkehrsnetzes beitragen.

Der größte Zeitverlust bei Infrastrukturprojekten entsteht durch eine unzureichende Netzplanung, ungenügende Priorisierung von Projekten und dem Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenplanungen. Besonders viel Zeit geht dabei verloren, wenn rechtliche Vorschriften außer

Acht gelassen oder unzureichend erfüllt werden, die dann während der Projektumsetzung zu Umplanungen führen oder deren Einhaltung auf dem Klageweg durchgesetzt werden muss.

Planungsbeschleunigung darf nicht heißen, Klima- und Naturschutz einzuschränken, sondern muss die fehlerfreie, sachlich weitestgehend nicht anfechtbare Umsetzung bestehender Vorschriften ermöglichen. Standards des europäischen Umweltrechts (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie) und der Stärkung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Umsetzung der Aarhus-Konvention dürfen nicht in Frage gestellt werden. Im Gegenteil: Deren rechtssichere Umsetzung macht Klagen überflüssig. Der BUND ist zu einer Zusammenarbeit bei der Erstellung von Leitfäden, Methodensammlungen und Standardisierung bereit.

Planungsbeschleunigung benötigt aus Sicht des BUND:

1. Alternativenprüfung umsetzen sowie Raumordnungsverfahren aufwerten

Zentral muss über die Berücksichtigung aller Naturschutzbelange hinaus auch eine klimapolitische Betrachtung der jeweiligen Projekte sein. Verkehrsträgerübergreifenden Alternativen müssen dabei ebenso ernsthaft und frühzeitig diskutiert und geprüft werden.

Eine ergebnisoffene Alternativenplanung muss daher mit Blick auf die Herausforderungen des im Klimaschutzplan 2050 festgeschriebenen Sektorziels für den Verkehr von 40-42% weniger CO₂ im Vergleich zu 1990 als zentrales Element jedes Projektes eingeführt werden.

Statt wie heute leider üblich die Öffentlichkeit erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach oft jahre- oder gar jahrzehntelanger Planung zu beteiligen, muss eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und rechtliche Überprüfbarkeit bereits weit im Vorfeld stattfinden.

Der BUND fordert eine Stärkung der Raumordnungsebene mit Einbeziehung der Linienbestimmung ins Raumordnungsverfahren, bei frühzeitiger, verbindlicher Öffentlichkeitsbeteiligung. Die im Mai 2017 vom Bundestag beschlossene obligatorische frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens (§ 15 ROG Abs. 1 und 3) mit Hilfe eines Stellungnahmeverfahrens ist ein richtiger Schritt. Verlangt wird die Prüfung der „ernsthaft in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen“. Allerdings wird diese Beteiligung unzulässiger Weise auf neue Projekte beschränkt. Die Strategische Umweltprüfung muss laut EU-Recht bereits seit Juli 2004 umgesetzt werden. Die DB AG setzt in ihren Dialogverfahren strategische Umweltprüfungen bereits heute vorbildlich um (Vgl. Dialogforum Schiene Nord, Dialogverfahren Hanau – Würzburg/Fulda).

Um dies in einem ersten Ansatz zu gewährleisten wurde bereits 2013 das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt. Behörden sollten darauf 'hinwirken', dass Vorhabenträger die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig, das heißt noch vor Festlegung einer bestimmten Planungsvariante, unterrichten. 'Die betroffene Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden', heißt es dort. Auch die im europäischen Recht festgeschriebene 'Strategische Umweltprüfung/SUP' schreibt eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Dort heißt es: Alle 'vernünftigen Alternativen' müssen 'er-

mittelt, beschrieben und bewertet' werden. Leider ist dies in aktuellen Planungen nicht der Regelfall.

Der BUND fordert eine verbindliche, umfassende und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und Alternativenprüfung von Trassen- und Standortvarianten einschließlich der Nullvariante bereits während des Raumordnungsverfahrens(ROV) für die jeweilige Infrastrukturmaßnahmen. Findet kein ROV-Verfahren statt, soll hierzu ein eigenes Vorverfahren eingerichtet werden.

Die Ergebnisse eines solchen Vorverfahrens sollen auch gerichtlich nachgeprüft werden können und sind dann für die nachfolgenden Planfeststellungsverfahren verbindlich. Hierdurch ist es möglich, bereits in einem frühen Stadium eine verbindliche Fehlerkontrolle durchzuführen und spätere zeitraubende gerichtliche Überprüfungen überflüssig zu machen.

Der BUND schlägt deshalb auch vor bereits die Raumordnungsentscheidung bzw. die Linienbestimmung beklagbar zu machen, was eine wesentlich frühere Grundsatzentscheidung über die tatsächliche Realisierung der Projekte mit sich bringen würde. Auch sollte eine Öffentlichkeitsbeteiligung an den Beginn des Planungsprozesses in Form einer ergebnisoffenen 'Grundsatzanhörung' durchgeführt werden, in der Bedarf diskutiert und Standortalternativen sowie mögliche Nullvarianten geprüft werden.

2. Erhöhung der Planungskapazitäten. Interdisziplinäre Teams und Kooperation in Verwaltungen

Die Probleme beginnen hier bei den unterschiedlichen und zwischen den unterschiedlichen Bundesresorts nicht abgestimmten Verkehrsprognosen, die als Grundlage der Planungen dienen. Umwelt- und Klimawirkungen des Verkehrs im Allgemeinen und die Auswirkungen der jeweiligen Infrastrukturprojekte im Speziellen müssen aber wesentlicher Bestandteil jeder Bewertung sein. Austausch in interdisziplinären Teams kann hier Abhilfe schaffen und rechtzeitig Problem in rechtlichen Teilbereichen zur Diskussion bringen.

Der BUND fordert die beteiligten Behörden besser personell und finanziell auszustatten, damit Planungsaufgaben von Beginn an in interdisziplinären Teams wahrgenommen werden können.

3. Naturschutzverbände miteinbeziehen und EU-Naturschutzrecht anwenden

Statt europarechtliche und internationale Vorgaben zu Naturschutz als Hemmnis für den schnellen Bau neuer Straßen zu sehen, sollten Bauverwaltung die Chance nutzen, durch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung der anerkannten Naturschutzverbände deren Erfahrung und Ortskenntnis zur qualitativen Verbesserung von Planung und zur Stärkung der Akzeptanz von Maßnahmen einzubinden. Austausch und gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Experten können ein Schlüssel zu einer guten Kommunikation zwischen allen Akteuren sein. Ziel muss es sein, durch eine gemeinsame, alle Umwelt-, Klima- und Naturschutzbelange frühzeitig einbeziehende, Befassung aller Beteiligten mit dem jeweiligen Projekt, das Konfliktpotential zu minimieren.

Der BUND fordert das Bundesverkehrsministerium auf, den Empfehlungen des 'Aktionsplans Großprojekte' zur Zusammenarbeit mit den Umweltverbänden zu folgen und damit außergerichtliche Streitbeilegung, am besten im Vorfeld teurer Planungen, zu fördern; dies hat beschleunigende und projektverbessernde Wirkung.

Alle Punkte haben eines gemein, sie verbessern die frühzeitige Kommunikation zwischen allen Beteiligten und können durch Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten die Planungszeit deutlich verkürzen. In einer Vielzahl der Fälle wird durch eine ernsthafte Prüfung der Potentiale für Verkehrsverlagerungen auf andere evtl. bereits bestehende oder zu bauende aber besser geeignete Verkehrswege, oder durch das in Betracht ziehen von Nulllösungen, Zeit und Steuergeld gespart.

Die im Gesetzentwurf erwähnten vorbereitenden Maßnahmen, die schon mit der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens ergriffen werden können sollen, stehen einer solchen guten Beteiligung und einer frühzeitigen Einbeziehung aller Beteiligten direkt entgegen. Ein 'vorzeitigen Beginn' von Projekten, weil 'öffentliches Interesse besteht' würde durch ein erhöhtes Klagerisiko die Planungs- und Bauzeit und damit auch die Kosten der Projekte deutlich erhöhen.

Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Soweit eine Bestimmung in den verschiedenen Fachgesetzen wiederholt wird, gelten die Einwände für alle Fachgesetze:

1. Vorläufige Anordnung und vorzeitiger Beginn

Die Regelungsentwürfe für „vorläufige Anordnungen“ im Bereich der Verkehrswegeplanung (Art. 1 Nr. 1/ § 17 Abs. 2 FStrG-E, Art. 2 Nr. 2/ § 18 Abs. 2 AEG-E, Art. 5 Nr. 1/ § 14 Abs. 2 BWStrG) lassen eine verfahrensrechtliche Einordnung vermissen.

Die Möglichkeit, durch „vorläufige Anordnungen“ bestimmte Maßnahmen vor Planfeststellung zuzulassen, bedeutet der Sache nach die Einführung des „vorzeitigen Beginns“ einer Maßnahme oder eines Vorhabens im Bereich der Verkehrswegeplanung; der Gesetzeswortlaut § 17 Abs. 2 Satz 1 FStrG-E legt dies jedenfalls nahe.

Sollte die Einführung des „vorzeitigen Beginns“ beabsichtigt sein, begegnen die Regelungsentwürfe gemessen an den bestehenden Regelungen zur Zulassung des „vorzeitigen Beginns“, z.B. §§ 17, 69 WHG, § 8a BImSchG, erheblichen Bedenken.

Die Zulassung des vorzeitigen Beginns stellt regelmäßig einen Vorgriff auf eine noch nicht endgültig und allumfassend entscheidungsreife Entscheidung dar und wird deshalb rechtsstaatlich als nicht von vornherein unbedenklich angesehen.

Es wird deshalb als erforderlich angesehen, im Vollzug die Vorschriften eng auszulegen und insbesondere die Voraussetzungen für die Zulassung des „Vorzeitigen Beginns“ streng zu beachten (SZDK/Knopp WHG § 17 Rn. 16-21).

Deshalb ist davon auszugehen, dass von der Zulassung des „vorzeitigen Beginns“ von vornherein nur Maßnahmen erfasst werden können, die sich wieder rückgängig machen lassen und bei denen das Risiko der Rückabwicklung den weiteren Entscheidungsprozess nicht unangemessen belastet (Czychowski/Reinhardt, WHG, § 17 Rn. 11, § 69 Rn. 6).

Die Zulassung des „vorzeitigen Beginns“ ist durch ihre Akzessorietät / Abhängigkeit zur späteren Hauptentscheidung gekennzeichnet.

Die Zulassung des „Vorzeitigen Beginns“ ist ferner dadurch gekennzeichnet, dass die Entscheidung jederzeit widerrufen werden und durch Nebenbestimmungen modifiziert werden kann.

Gemessen an den geltenden Regelungen nach WHG, BImSchG über die Zulassung des „Vorzeitigen Beginns“ sind die Regelungsentwürfe unzureichend: Es fehlt an der Grundvoraussetzung, vor der Zulassung des „Vorzeitigen Beginns“ zu entscheiden, inwieweit mit einer positiven Entscheidung in der Hauptsache überhaupt zu rechnen ist. Die Prüfung muss sich dabei auf alle auf-

grund der Konzentrationswirkung der Planfeststellung in den Blick zu nehmenden Belange erstrecken.

Dass die Konzentrationswirkung auch der im Planfeststellungsverfahren / Plangenehmigungsverfahren oder immissionsschutzrechtlichen Verfahren erteilten Zulassung des vorzeitigen Beginns zukommt, wird in den geltenden Gesetzen nicht ausdrücklich erwähnt; nach Sinn und Zweck der Regelung muss die Zulassung des vorzeitigen Beginns aber an der Konzentrationswirkung teilhaben, weil der Vereinfachungszweck sonst nicht zu erreichen wäre (vgl. Czychowski/Reinhardt, Rn. 8 zu § 69 WHG); vgl. dazu auch die Gesetzesbegründung zu § 17 Abs. 2 FStrG-E, S. 23: Zu Satz 8 bis 10 – Die vorläufige Anordnung ist ein Verwaltungsakt. Sie hat Genehmigungs-, Gestaltungs- und auch Konzentrationswirkung, da sie vollständig in die Planfeststellung integriert ist.

Im Übrigen würden gesetzliche Vorgaben bzgl. Widerruflichkeit den – auf rückgängig zu machende Maßnahmen beschränkten – Anwendungsbereich der „vorläufigen Anordnung“ in rechtlich eindeutiger Weise bestimmen.

Bei Durchsicht des Gesetzentwurfs fällt zunächst auf, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „vorbereitende Maßnahmen“ in der Gesetzesbegründung unterschiedlich interpretiert wird. Zu § 17 Abs. 2 FStrG-E wird erläutert:

Im Hinblick auf vorbereitende Maßnahmen ergänzt die Vorschrift die in § 16a FStrG geregelte Duldungspflicht der Eigentümer, da § 16a FStrG keine Regelung über die Zulassung vorbereitender Maßnahmen enthält. Bei den vorbereitenden Maßnahmen handelt es sich um Maßnahmen, die wieder rückgängig gemacht werden können, z. B. um Kampfmittelbeseitigungen, archäologische Grabungen, Beseitigung von Gehölzen nach § 39 Absatz 5 Nummer 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Verlegung von Leitungen oder naturschutzrechtliche Maßnahmen, insbesondere des europäischen Arten- und Gebietsschutzes (Maßnahmen zur Schadensbegrenzung, vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Absatz 5 BNatSchG und Maßnahmen zur Kohärenzsicherung nach § 34 Absatz 5 BNatSchG).

Im Zusammenhang mit § 14 Abs. 2 WaStrG-E sind unter „vorbereitenden Maßnahmen“ Maßnahmen wie z. B. Baugrunduntersuchungen oder Maßnahmen zur Feststellung planungsrelevanter Tierarten zu fassen. In der Gesetzesbegründung (vgl. S. 36) heißt es dazu:

Der Begriff der Teilmaßnahmen erfasst bei restriktiver Auslegung nur solche Maßnahmen, die tatsächlich Teil der Baumaßnahme als solche sind. Vorbereitende Maßnahmen wie z. B. Baugrunduntersuchungen oder Maßnahmen zur Feststellung planungsrelevanter Tierarten wären davon nicht in jedem Fall erfasst. Da aber die Notwendigkeit bestehen kann, auch solche vorbereitenden Maßnahmen vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses durchzuführen, wird die Vorschrift entsprechend erweitert.

Das Begriffsverständnis in FStrG und AEG ist im Vergleich zu § 14 Abs. 2 WaStrG-E deutlich weiter gefasst. Insbesondere die Einbeziehung der naturschutzrechtlich veranlassten Maßnahmen, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Vorhaben und den damit verursachten Beeinträchtigungen stehen, verstärkt den Eindruck, dass es sich bei der Möglichkeit der „vorläufigen Anordnung“ eigentlich um die Zulassung des „Vorzeitigen Beginns“ der Vorhaben im Verkehrswegebereich – jedenfalls im Bereich des Straßen- und Schienenwegebbaus – handelt / handeln soll.

Nach der Gesetzesbegründung sollen sich „vorbereitende Maßnahmen“ dadurch auszeichnen, dass sie wieder rückgängig gemacht werden können. Der Einschätzung in der Gesetzesbegründung, dass u.a. Gehölzschnitte und arten-/ habitatrechtlich veranlasste Maßnahmen zu den rückgängig zu machenden Maßnahmen zu zählen sind, ist sachlich unzutreffend. Dies bedeutet, dass ohne eine Gesamtprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des Planes zentrale Teilmaßnahmen mit Natureingriffen und auch Verletzungen der Natura2000 Gebiete z.B. durch Rodungen, Bauwerksgründungen etc. erfolgen können. Die Ausgangssituationen sind bei solchen Eingriffen in der Regel nicht oder nur unter unverhältnismäßigen finanziellen oder zeitlichen Belastungen wiederherstellbar.

In der Praxis geht es zudem häufig um den Versuch, Ersatzhabitate zu schaffen / anzulegen („vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen“/ CEF-Maßnahmen, § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG) und ggf. die damit verbundene Umsiedlung / Hälterung besonders geschützter Arten. Im Zuge der Maßnahmenumsetzung werden die bisherigen Lebensräume häufig entwertet und/oder zerstört, um eine Wiederbesiedlung oder Rückwanderung zu verhindern. Die tatsächlichen Beeinträchtigungen der Fauna und Flora im Zuge der Maßnahmenverwirklichung sind nicht reversibel.

Damit sind Betroffenheiten und Fragestellungen verbunden, die allesamt erst in der Planfeststellung (vgl. § 75 Abs. 1 VwVfG) geprüft, abgewogen und abschließend entschieden werden können.

So liegen die Verfahrensbeteiligten bei der Beurteilung bzgl. der Verwirklichung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote, Wirksamkeit von Vermeidung- / Schutzmaßnahmen, Freistellung von den Zugriffsverboten, Wirksamkeit der Ausgleichsmaßnahmen sowie bzgl. FFH-Verträglichkeit, Wirksamkeit von Schadensbegrenzungsmaßnahmen häufig weit auseinander.

Unterstellt, die beabsichtigten Regelungen zur „vorläufigen Anordnung“ im Verkehrswegebereich würden im Sinne einer Zulassung des „vorzeitigen Beginns“ ausgestaltet (das ist bisher nicht der Fall, s.o. Ziff. 2), würde die Entscheidung über die artenschutzrechtliche Ausnahmefähigkeit / habitatrechtliche Abweichungsfähigkeit im Rahmen des „Vorzeitigen Beginns“ das Ergebnis der abschließenden Abwägungsentscheidung im Rahmen der Planfeststellung vorwegnehmen (müssen). Das wäre mit den Grundsätzen der Zulassung des „Vorzeitigen Beginns“ nicht vereinbar, da damit die Hauptentscheidung durch Planfeststellung, insbesondere der Abwägungsvorgang, vorweggenommen würde.

Dies bedeutet, dass ohne eine Gesamtprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des Planes zentrale Teilmaßnahmen mit Natureingriffen und auch Verletzungen der Natura2000Gebiete z.B. durch Rodungen, Bauwerksgründungen etc. erfolgen können. Die Ausgangssituationen sind bei solchen Eingriffen nicht oder nur unter unverhältnismäßigen finanziellen oder zeitlichen Belastungen wiederherstellbar.

Das Vorliegen öffentlicher Interessen hilft hier nicht weiter, weil hierfür keine Abwägung vorgesehen ist. Im Planfeststellungsrecht gibt es im Gegensatz zu Verfahren mit Genehmigungsanspruch aus guten Gründen keinen vorzeitigen Beginn, weil eine vorläufige Abwägung nicht vollständig sein kann und das Wesen der Planfeststellung zerstört wird.

Der Wegfall der aufschiebenden Wirkung für die Einlegung von Rechtsmitteln bei einer fehlerhaften Anordnung vorbereitender Maßnahmen (Satz 8-10) unterstreicht zudem die gesetzgeberische Absicht, im Zweifel Tatsachen zu schaffen, die nicht wieder rückgängig gemacht werden sollen. Das wiederum könnte dazu führen, dass die Planung aufgrund offensichtlicher Planungsfehler stärker verzögert als beschleunigt wird.

Diese Änderung ist in der vorliegenden unbegrenzten Form daher abzulehnen und wird weitere Vertragsverletzungsverfahren der EU wegen (möglicher) Verletzung der die Umwelt schützenden Richtlinien nach sich ziehen (zB. WRRL, FFH-RL und V-RL).

2. Verzicht auf Erörterungstermin

Der Erörterungstermin hat eine befriedende Funktion und dient auch dazu, dass die Behörde ihre Entscheidung besser vorbereitet und überprüft und damit auch höhere Rechtssicherheit durch eine qualitativ bessere Entscheidung verschafft. Der Verzicht hierauf führt zu einer potentiellen Qualitätsverschlechterung behördlicher Entscheidungen und hat nur eine geringe Verfahrensverlängerung zur Folge. Der Wegfall der Erörterung ist auch nicht partizipativ, ein Dialog mit dem Bürger soll offenbar nicht geführt werden. Die Maßnahme wird vom BUND abgelehnt.

3. Plangenehmigung „II“ statt Planfeststellung (zB Art 1 Nr.3)

Es wird hierdurch neben der bisherigen Plangenehmigung und dem Planfeststellungsverfahren ein neues Genehmigungsinstitut eingeführt. Dies macht das Recht komplizierter und fehleranfälliger. Dies ist auch nicht partizipativ. Die Maßnahme wird vom BUND abgelehnt.

4. Verkürzung der Klagebegründungsfristen

Die Klagebegründungsfristen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) sind bei Großverfahren ohnehin schon zu kurz. Diese sollen im Geltungsbereich des vorgelegten Gesetzesentwurfs noch weiter verkürzt werden.

Im Zuge der Novellierung des UmwRG wurde die „Klagebegründungsfrist“ erst jüngst auf generell 10 Wochen festgeschrieben. In der Begründung hierzu findet sich ausgeführt *„Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit dieser Regelung ist eine Frist von zehn Wochen notwendig. Eine Klagebegründung innerhalb von zehn Wochen ist jedenfalls immer dann zumutbar, wenn der Kläger zuvor*

eine Möglichkeit der Beteiligung hatte und sich so bereits vorher mit dem Prozessstoff befassen konnte". <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/121/1812146.pdf> (siehe dort S. 16.)

Hinzukommt, dass die Behörden nach Klageeinreichung selten unmittelbar die Behördenakten vorlegen. Bis dies geschieht, vergehen regelmäßig einige Wochen, was faktisch zu einer zusätzlichen erheblichen Verkürzung der Begründungsfristen der Klägerseite führt.

Somit ist festzustellen, dass die gesetzten – und nunmehr nochmals verkürzten – Schriftsatzfristen, welche nur die Kläger, nicht aber auch die Behörden treffen, zu einer einseitigen Benachteiligung der Klägerseite führt.

In den Großverfahren hat die beklagte Behörde Zeit („ohne Ende“), nur die Klägerseite soll die nicht bekommen. Dies stellt wiederum einen Baustein zur Verkürzung der Rechte der Umweltverbände dar. Partizipativ ist das auch nicht. Statt einer weiteren Verkürzung, sollte auch sich des BUND die Möglichkeit zur Fristverlängerung geschaffen werden.

Bei einer Gesamtlaufrzeit der Planung von mehreren Jahren (laut Auskunft des BMVI bei Verfahren der Eisenbahn von ca. 3,5 Jahren/Beschluss) sind die vorgesehen Beschränkungen unverhältnismäßig. Es droht zudem die indirekte Wiedereinführung der soeben abgeschafften, weil europarechtswidrigen, Präklusionsregelung (vgl. Urteils des EuGH vom 15.10.2015 (C-137/14) durch Fristverkürzung und damit planungsverzögernde Rechtstreitigkeiten.

5. Weitere Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) bei Eisenbahnplanungen

Durch die Übertragung von Angelegenheiten auf das BVerwG wird nur eine geringe Beschleunigung erreicht, dagegen sprechen das Wesen des BVerwG als Revisionsgericht, die größere Ortsentfernung vom Projekt und die Verkürzung des Rechtsweges. Außerdem bedürfte es dann einer personellen Stärkung des BVerwG um die bereits jetzt drohenden Überlastung durch die bereits vorhandenen Übertragungen im Rahmen der Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzgebung zu mindern, welche die reale Beschleunigung von Verfahren minimieren. Einzelne Verfahren aus dem Eisenbahnbereich zeigen auch, dass die lange Verfahrensdauer dem mangelnden Willen der Planungsbehörden geschuldet sind, auf der Hand liegende Probleme ihrer Planungen zu beseitigen (zB. S-Bahn Verschwenk Fürth-Erlangen).

6. Veröffentlichung im Internet

Die Veröffentlichung von Planungsunterlagen im Internet ist grundsätzlich zu begrüßen. Voraussetzung sollte allerdings auch sein, dass insbesondere die nachgeordneten Behörden des BMVI wie das EBA seine Bekanntmachungen zu UVP-Verfahren auf der Plattform des Umweltbundesamtes auch tatsächlich verlinken, wie es bereits seit Mai 2017 gesetzlich vorgeschrieben ist.

Bei der Ausgestaltung ist dabei zu bedenken, dass in der Regel umfangreiche Planwerke zumeist nicht den Ansprüchen barrierefreier Veröffentlichung entsprechen. Um gleichberechtigten Zugang und gleiche Möglichkeiten für Menschen mit den unterschiedlichsten Fähigkeiten zu bieten ist es essentiell, dass dies im Rahmen der Novelle berücksichtigt wird. Barrierefreiheit unter-

stützt die soziale Inklusion für Menschen mit Behinderung, aber auch für andere Nutzergruppen wie zum Beispiel ältere Menschen.

Da zudem bei ehrenamtlicher Bürgerbeteiligung in der Regel das Ausdrucken der Unterlagen von mehreren hundert Seiten nicht zumutbar sein wird, ist parallel weiterhin die Veröffentlichung in Papierform vorzusehen.

7. Geplanter § 18g AEG

Diese Bestimmung wird abgelehnt, weil sie die aus dem Blickwinkel der Gesundheitsvorsorge ohnehin zu hohen Lärmwerte für den Schienenverkehr de facto um bis zu 3 dBA erhöhen kann und dies unbeachtlich sein soll, selbst wenn man weiß, dass die Verkehrsprognose nicht mehr stimmt. Außerdem lädt diese Bestimmung zum Missbrauch durch Herabsetzungen bei den Lärmgutachten ein. Die Bestimmung ist auch nicht mit dem Lärminderungsrecht der EU vereinbar

Berlin, den 20.06.2018

Kontakt/ Ansprechpartner:

BUND-Bundesgeschäftsstelle
Magnus Wessel und Jens Hilgenberg
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin, Germany

Mail:

magnus.wessel@bund.net
jens.hilgenberg@bund.net

Autoren:

Dr. Peter Rottner und Dirk Tessmer, Sprecher BUND-AK Recht
Dr. Werner Reh, BUND-AK Verkehr
Jens Hilgenberg (Leitung Verkehrspolitik, BUND-Bundesgeschäftsstelle)
Magnus J. K. Wessel (Leiter Naturschutzpolitik, BUND-Bundesgeschäftsstelle)