

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (Genehmigungsbeschleunigungsgesetz) (vom 06.04.2023)

Vorbemerkung: Beschleunigungsmaßnahmen sind wenig wirksam, aber rechtsstaatlich problematisch.

Der BUND lehnt die dem Ansatz des Genehmigungsbeschleunigungsgesetzes zugrundeliegende Strategie, Beschleunigungseffekte vorwiegend durch Einschränkung von Beteiligungs- und Rechtsschutzverfahren bei der Planungsgenehmigung zu erreichen, ab. Diese bereits seit über 30 Jahren durch zahlloses Planungsbeschleunigungsgesetze verfolgte Linie wird im hier behandelten Gesetz nach dem Motto „more of the same“ fortgeführt, obwohl sie in der Vergangenheit erfolglos war und nicht zu den erwünschten Beschleunigungen führte. Das liegt daran, dass die wesentlichen Ursachen von Planungsverzögerungen nicht in den Genehmigungsverfahren liegen, sondern im Bereich der Planung.

Mit der in diesem Gesetzentwurf geplanten Festlegung des „überragenden öffentlichen Interesses“ für ein Konvolut von Bundesfernstraßen, die für eine vermeintliche Engpassbeseitigung gekennzeichnet sind, würde noch wesentlich tiefer als bisher in die rechtsstaatliche Güterabwägung eingegriffen. Der BUND sieht darin einen Verstoß gegen das Willkürverbot, das aus dem Gleichheitsgrundsatz und dem Rechtsstaatsprinzip abzuleiten ist. Auch die im Anhang aufgeführten Projekte haben massive Eingriffe in Natur und Umwelt zur Folge und müssen deshalb einer vollständigen Prüfung der Umweltbelange, sowohl des Natur- als auch des Klimaschutzes unterliegen (siehe Faktenblatt Planungsbeschleunigung Autobahnbau:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/materialien/pdfs/230202_Faktenblatt_Planungsbeschleunigung_Autobahnbau.pdf

Ein überragendes öffentliches Interesse darf nur für Projekte mit nachweislich existenzieller Bedeutung vergeben werden, auf keinen Fall aber für Autobahnprojekte, die die CO₂-Emissionen erhöhen sowie Natura 2000-Gebiete und Moorschutz beeinträchtigen. Die insgesamt unzureichende Klimabilanz des Verkehrssektors wird so zudem weiter verschlechtert.

Die wesentlichen Gründe für Planungsverzögerungen liegen im Planungs- und nicht im Genehmigungsprozess. Diese werden im Genehmigungsbeschleunigungsgesetz aber überhaupt nicht adressiert. Am meisten Zeit geht aktuell durch eine völlig unzureichende Priorisierung von Bauvorhaben verloren, was zu gleichzeitiger Planung zu vieler, nicht ausfinanzierter Projekte sowie nicht effektiver und frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung führt, wodurch Konflikte nicht erkannt und keine Planungsalternativen entwickelt werden. Zu geringe Planungskapazitäten, gerade auch im Umweltbereich, schlechtes Planungsmanagement und fehlende Kostenkontrolle sind weitere Punkte, welche nicht adressiert werden.

Siehe Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_planungsbeschleunigung_gesetz_5_punkte.pdf

Hinzu kommt jetzt die Missachtung der gesetzlich verpflichtenden Klimavorgaben und des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Bereich des Fernstraßenaus- und -neubaus. Die Lebenszyklusemissionen von Autobahnen und Bundesstraßen, also durch Bau und Betrieb, werden bisher nicht umfassend ermittelt. Es gibt aktuell keine Anzeichen, dass im Rahmen der anstehenden Überprüfungen der Bedarfspläne (BPÜ) und des BVWP 2030 deren Wirkungen auf die Klimaziele ermittelt und bewertet werden¹. Zudem wird dadurch die vom Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss vom 24.3.2021 vorgegebene verfassungsrechtliche Rolle des Klimaschutzes, dessen Bedeutung steigen muss, missachtet.

Viele der Maßnahmen sind nicht umsetzbar, wie zum Beispiel die künftige Einhaltung des Vierjahreszeitraums von 86 Bahnprojekten (Anlage 4 zu § 20 Absatz 1 Satz 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes). Dadurch wird das ohnehin bestehende Planungschaos von Projekten des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2030 des – bis heute noch nicht mit einem offiziellen Rechtsstatus versehenen – letzten Gutachtervorschlags zum Deutschlandtakt weiter erhöht. Bereits die BVWP- wie auch die Deutschlandtakt-Projekte verursachen Kosten von weit über 100 Milliarden Euro (ohne Kostensteigerungen). Mit den zu beschleunigenden Projekten der Anlage 4 würde eine weitere, dritte Logik in die Bahnplanungen eingeführt, die das Planungs- und Finanzierungschaos noch verstärken würde.

Die einzig wirksame Beschleunigungsmaßnahme des Gesetzentwurfs ist das Setzen von Fristen für Stellungnahmen und Entscheidungen von Behörden, wie es der BUND bereits seit Jahren fordert. Leider soll jedoch auf eine empirische Begleitforschung komplett verzichtet werden, es fehlt daher auch zukünftig die Evaluierung der Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen oder auch nur der letzten Beschleunigungsgesetze.

Der BUND fordert eine zielgerichtete Infrastrukturplanung, die sinnvolle bundesweite Netze entwickelt, die internationalen und deutschen Klima- und Umweltziele einhält, die Öffentlichkeit frühzeitig und effektiv beteiligt, die besten Projektalternativen auswählt und diese dann auch zügig und umweltverträglich umsetzt, inklusive der notwendigen umfangreichen Kompensationsmaßnahmen unvermeidbarer Schäden.

Der BUND lehnt die Festlegung des überragenden öffentlichen Interesses für Autobahnen zur vermeintlichen Engpassbeseitigung nachdrücklich ab

Die Regelung in Art. 2 Nr. 1 des Genehmigungsbeschleunigungsgesetzes, die § 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) sieht vor, dass der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße, die in der Anlage 2 aufgeführt ist, im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient. Dies verstößt gegen das Willkürverbot, das aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 I und dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III folgt. Dieses verbietet es wesentlich Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln, ohne dass hierfür ein sachlich einleuchtender Grund vorliegt (stRspr seit BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14 (52)). Während der Ausbau der erneuerbaren Energien der Abwehr existenzieller Krisen und Bedrohungslagen durch den Klimawandel und Versorgungsengpässe infolge des russischen

¹ BUND und Greenpeace (2023): Fernstraßenbau und Klima - Auswirkungen des Bundesverkehrswegeplans 2030 & Defizite der Berechnung seiner Treibhausgasemissionen. Siehe [230223_Klimawirkung_Fernstrassenausbau_Bundesverkehrswegeplan_BUND_Greenpeace.pdf](#).

Angriffskriegs in der Ukraine dient, wird mit den Projekten in Anlage 2 FStrAbG lediglich die Flüssigkeit des motorisierten Straßenverkehrs auf Fernstraßen verbessert. Die Lieferengpässe bei Lebensmitteln und Medikamenten in der Vergangenheit waren durch die Pandemie und Störungen in den Lieferketten bedingt, die in keinem Zusammenhang mit dem Ausbauzustand des Bundesfernstraßennetzes standen. Eine existenzielle Bedrohungslage oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ließe sich noch bei sanierungsbedürftigen Brückenbauwerken begründen, auf die sich die Anlage 2 FStrAbG jedoch nicht beschränkt. Die dort genannten Projekte sollen lediglich der Verbesserung der Flüssigkeit des motorisierten Straßenverkehrs auf Fernstraßen dienen, die zwar im öffentlichen Interesse stehen mag, jedoch nicht im überragenden öffentlichen Interesse im Sinne der Erforderlichkeit zur Abwehr existenzieller Bedrohungslagen. Angesichts des europaweit dichtesten Autobahnnetzes bestehen jedenfalls keine Engpässe dergestalt, dass hierdurch eine existenzielle Bedrohung oder erhebliche Einschränkung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten wäre. Insbesondere ist zu bemängeln, dass der Entwurf – anders als für die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG – keine Begründung für jedes einzelne ausgewählte Projekt und damit keine Auseinandersetzung mit dem tatsächlichen Beitrag der ausgewählten Projekte zur öffentlichen Sicherheit enthält. Der Entwurf setzt damit wesentlich Ungleiches ohne sachlich einleuchtenden Grund gleich und verstößt hiermit gegen das Willkürverbot. Hinzu kommt, dass es erhebliche Zweifel daran gibt, dass diese Projekte zur vermeintlichen Engpassbeseitigung tatsächlich dauerhaft Staus abbauen. Die Ausweitung von Straßenflächen induziert zusätzlichen Straßenverkehr (Neuverkehr), der nach wenigen Jahren zu erneuten Staus durch höhere Verkehrsmengen führt, statt wie behauptet Staus abzubauen² und im BVWP 2030 höchst unvollständig ermittelt wird.

Hinzu kommen die negativen Auswirkungen dieser Projekte auf die Klimaziele und die Biodiversität. Allein die Engpassprojekte des Vordringlichen Bedarfs, nur zu diesen liegen Bewertungen des Umweltberichts vor, würden³:

- nach den – unvollständigen Berechnungen im Rahmen des BVWP 2030 - zusammen jedes Jahr über 410.500 Tonnen CO₂ durch ihren Bau und den Betrieb emittieren. Auf 25 Jahre Lebenszeit gerechnet wären das über 10 Millionen Tonnen CO₂ zusätzlich;
- Etwa 80 Natura-2000 Gebiete würden durch die Umsetzung der VB-E Projekte erheblich beeinträchtigt. Das hätte negative Folgen für den Artenschutz. Lediglich bei fünf Projekten wurden bisher Grünbrücken vorgeschlagen. Die Planungen stehen damit dem Naturschutz entgegen. Ausreichende Vermeidungs- oder Kompensationsmaßnahmen sind nicht absehbar.
- Die aktuell geplanten Vorhaben gehen zudem mit einer erheblichen Beeinträchtigung von Moorböden einher, die dem Erreichen der Klimaziele der Bundesregierung entgegensteht.

Zur Festlegung eines überragenden öffentlichen Interesses für Schienenprojekte laut Art. 4 Nr. 1 zur Änderung von § 1 Abs. 3 BSWAG kann argumentiert werden, dass der Ausbau des Schienennetzes im überragenden öffentlichen Interesse liegt, da er zugleich auch für die Umsetzung der nationalen Klimaziele, die gerade der Abwehr einer existenziellen Bedrohungslage dienen, unentbehrlich ist. Die im Entwurf gegebene Begründung überzeugt jedoch genauso wenig, wie die zu Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs gelieferte. Auch hier müssen die Projekte durch gute Netzplanung und Alternativenprüfung legitimiert werden statt durch Aufnahme in Listen. Die rechtsstaatliche Güterabwägung darf nicht unterlaufen werden. Die Liste mit den 84 TEN-V-Projekten ist wegen fehlender genauer Projektbezeichnungen nicht überprüf- bzw. mit den BVWP- und Deutschlandtakt-Projekten abgleichbar.

² Vgl. den Überblick über internationale Studien zum Neuverkehr in Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Dokumentation. Straßenbau und Verkehrsentwicklung. WD 5 - 3000 - 044/21, 2021.

³ Die Angaben beruhen auf einer Auswertung der offiziellen Projektdaten des BVWP 2030 in www.bvwp-projekte.de. Vgl. auch [230202_Faktenblatt_Planungsbeschleunigung_Autobahnbau.pdf \(bund.net\)](https://www.bund.net/230202_Faktenblatt_Planungsbeschleunigung_Autobahnbau.pdf)

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu den Änderungen des Fernstraßengesetzes:

- zu Art. 1 Nr. 3 (§ 9 FStrG): Es wird nur die Zustimmung, nicht die Genehmigung fingiert, sodass hiermit keine Einschränkungen des Umweltschutzes einhergehen. Die Regelung des Abs. 2b, wonach Windkraftanlagen vom Zustimmungserfordernis der Straßenbaubehörden ausgenommen sind, ist im Sinne eines beschleunigten Ausbaus der EE zu begrüßen.
- Zu Art. 1 Nr. 5 (Änderung § 17 FStrG): Der BUND lehnt nicht die Festlegung eines überragenden öffentlichen Interesses für echte Ersatzneubauten von Brücken ab, wohl aber die Einfügung, dass im Zuge von Ersatzneubauten Ausbaumaßnahmen „auf einer durchgehenden Länge von höchstens 1 500 Metern“ vorgezogen durchgeführt werden können, die „zur unterhaltungsbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich“ seien. Wenn argumentiert wird, dass diese „im Vorgriff auf den Ausbau einer Strecke durchgeführt werden“ und angeblich „keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt“, zeigt sich, dass hier Präjudizien geschaffen werden sollen. Die Praxis der Brückenerneuerung zeigt auch, dass diese regelmäßig mit Kapazitätserweiterungen einhergehen. Deshalb müssen in diesen Fällen zwingend Planfeststellungsverfahren durchlaufen werden. Denn hier sollen pauschal Straßenausbaumaßnahmen letztlich der Unterhaltung zugewiesen werden, indem fingiert wird, dass es sich nicht um wesentliche Änderungen handelt. Die Folge wäre, dass hierfür letztlich ein Freistellungsbescheid ausreichen würde und letztlich keine Prüfungen stattfinden müssten. Abzulehnen ist auch der Ausschluss von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) für die meisten Fälle. Ihre Durchführung soll auf Gebiete des europäischen Schutzgebietsnetzwerks Natura 2000 beschränkt werden. Auch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) würde nicht beachtet.
- Zu Art. 1 Nr. 6 (Änderung/Neufassung § 17 a: Anhörungsverfahren): Werden Erörterungstermine digital durchgeführt, muss diese im Rahmen einer Videokonferenz durchgeführt werden, die eine direkte Kommunikation und umfassende Information der Teilnehmer*innen sicherstellt. Der pauschale Hinweis auf das Planungssicherungsgesetz (PlaSiG) lässt die Möglichkeit offen, Online-Konsultation durchzuführen, die den Zweck des gegenseitigen Austauschs von Argumenten und Klärung von Sachverhalten nicht erfüllen. Es sollte deshalb klargestellt werden, dass eine digitale Erörterung möglichst als Videokonferenz durchzuführen ist. Für die Durchführung einer Videokonferenz sollte klargestellt werden, dass es nicht des Einverständnisses aller Einwender*innen hierfür bedarf.
- Zu Art. 1 Nr. 7 *„(...) haben die Anhörungsbehörde und die Planfeststellungsbehörde die technische Ausgestaltung zu bestimmen. Dies muss bundeseinheitlich geregelt werden, um Bürokratiekosten zu vermeiden und eine Beschleunigung zu erreichen. Es muss sichergestellt bleiben, dass eine Erhebung von Einwendungen per einfacher Mail mit Anhängen im PDF Format oder Textprogrammdateien zugelassen werden, bevorzugt Formate die in offenen Standards entwickelt wurden.*
- zu Art. 1 Nr. 6 (§ 17b Abs. 3 Satz 1 FStrG): Die Entscheidung sollte nicht nur für die Dauer von zwei Wochen auf der Internetseite, sondern dauerhaft veröffentlicht werden. Außerdem sollten die Planfeststellungsbeschlüsse und -genehmigungen grundsätzlich und nicht nur nach Ermessen der Behörde, sondern immer im Internet veröffentlicht werden („Muss-“ statt „Kannvorschrift“). § 17b Abs. 3 Satz 5 FStrG (Zustellungsfiktion) sollte so gefasst werden, dass die Entscheidung zwei Wochen nach Veröffentlichung als zugestellt gilt.
- zu Art. 1 Nr. 6 im Übrigen: Die weitere Digitalisierung des Verfahrens ist zu begrüßen. Klargestellt werden sollte, dass weiterhin die Möglichkeit eingeräumt wird, auf Verlangen eines Beteiligten andere Zugangsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

- zu Art. 1 Nr. 7 (§ 17e FStrG): Die Einschränkung des Rechtsschutzes ist sehr zu bedauern. Sie ist die Folge der bereits umgesetzten Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).
- zu Art. 1 Nr. 8 (§§ 17i-17k): Die Regelungen dienen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187. Da die Fristen für das Genehmigungsverfahren keine Genehmigungs- oder Rechtmäßigkeitsfiktionen nach sich ziehen, dürften hiermit keine inhaltlichen Beschränkungen des Umweltschutzes und des Rechtsschutzes einhergehen. Ggf. wäre hier eine Klarstellung sinnvoll.
- zu Art. 1 Nr. 9 (§ 18f Absatz 1a FStrG): Die aufschiebende Bedingung, die sicherstellt, dass die vorzeitige Besitzeinweisung nicht vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses wirksam und umsetzbar wird, also bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses (PFB) keine Rechtswirkung entfaltet, sollte unbedingt beibehalten werden. Zu begrüßen ist, dass der Fall, dass der PFB nicht dem zunächst prognostizierten Ergebnis entspricht, in der Regelung vorgesehen ist.

Zu den Änderungen des Fernstraßenausbaugesetzes:

- zu Art. 2 Nr. 1 wurde im vorangehenden Abschnitt Stellung genommen.

Zu den Änderungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

- Zu Art. 3 bis 9: Die Regelungen entsprechen größtenteils im Wesentlichen den Änderungen im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), sodass das hierzu Gesagte entsprechend gilt. Hierzu wurde ebenfalls im vorangehenden Abschnitt Stellung genommen.

Zu den Änderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung

- Zu Art. 10 (§§ 14b, 14c UVPG): Der vollständige Entfall einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei Ersatzneubauten und dem Bau von Radwegen an Bundesstraßen ist nicht akzeptabel. Hier sollte generell zumindest eine allgemeine Vorprüfung durchgeführt werden, und zwar nicht nur dann, wenn Natura 2000-Gebiete betroffen sind.

Anmerkung zur Fristsetzung in den Änderung AEG/WHG/ BWStrG:

Kritisch ist hier zu sehen, dass nun allgemein für Eilanträge die Monatsfrist gilt, das war bisher beschränkt auf solche Vorhaben, die den Ausbaugesetzen unterfallen – ein ernsthafter Grund für diese Änderung wird nicht genannt – ein generelles Entfallen der aufschiebenden Wirkung und die Geltung strenger Fristen für Eilanträge bei allen Infrastrukturvorhaben widerspricht dem Gewährleistungsgehalt von Art. 19 Abs. 4 GG und wird daher als unverhältnismäßig abgelehnt. Die in weiten Teilen durch ehrenamtliche Arbeit getragene Beteiligung der Zivilgesellschaft droht hier bei formaler Wahrung der Beteiligung faktisch ins Leere zu laufen.

26. April 2023

Kontakt/Ansprechpartner:

Leiter Naturschutz

E-Mail:

Leiter Verkehrspolitik

E-Mail:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.

Kaiserin-Augusta-Allee 5

10553 Berlin

Fax: +49 30 275 86 – 440

www.bund.net