



Berlin, 26. April 2023

**Betreff: Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe e.V. 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**

Sehr geehrte Frau [REDACTED]

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) bedankt sich für die E-Mail vom 19.04.2023 und die damit verbundene Möglichkeit, zum Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr 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 (nachfolgend als Gesetzentwurf bezeichnet) Stellung zu nehmen.

Diese Möglichkeit nehmen wir nachfolgend wahr. Aufgrund der sehr kurzen Frist beschränken wir uns auf einige wesentliche Kritikpunkte.

## Allgemeine Anmerkungen

Auch die DUH sieht Bedarf, Planungsverfahren zu beschleunigen. Eine Beschleunigung ist aus unserer Sicht aber nur bei solchen Verfahren sinnvoll, die Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels betreffen und die dafür erforderliche Transformation unterstützen. Hierzu zählt mit Blick auf den Verkehrssektor insbesondere der beschleunigte Ausbau und die Elektrifizierung der Schienenwege. Den Aus- und Neubau von Straßenverkehrsinfrastruktur ohne eine Prüfung der Auswir-

kungen auf Klimaschutz, Lärm- und Luftbelastung sowie auf den Artenschutz – kurz: ohne eine umfassende Überprüfung der Umweltverträglichkeit – lehnen wir ab. Eine Klassifizierung von Aus- und Neubauvorhaben im Fernstraßenbau als Projekte von „überragendem öffentlichen Interesse“ sowie der „öffentlichen Sicherheit“ beschneidet diese Prüfung ganz grundsätzlich und muss für diese Projekte daher zurückgewiesen werden. Sie lässt sich mit vernünftigen Erwägungen auch nicht begründen.

Ganz generell fehlt der Diskussion um das Thema Planungsbeschleunigung eine umfassende Analyse der Ursachen für Planungsverzögerungen sowie eine Auswertung zur Wirkung der zahlreichen bisherigen, bereits von den Vorgängerregierungen auf den Weg gebrachten Beschleunigungsgesetze.<sup>1</sup>

Aus den wenigen aussagekräftigen Analysen bisheriger Planungsverfahren lassen sich im Wesentlichen drei Faktoren benennen, die für die Dauer von Planungsverfahren relevant sind:<sup>2</sup>

- die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen stellt eine erhebliche Verzögerungsursache dar,
- die Fristsetzung bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zeigt eine deutliche Beschleunigungswirkung,
- das Sternverfahren bzw. die sternförmige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange<sup>3</sup> sowie ein frühzeitiges Gespräch mit allen Beteiligten ist ein effektiver Beschleunigungsfaktor.<sup>4</sup>

Andere verfahrensverzögernde Faktoren sind: die Unübersichtlichkeit und ständige Änderung rechtlicher Regelungen, fehlende Ausführungsvorschriften für den Vollzug unbestimmter Rechtsbegriffe, fehlende Fristen bei Planfeststellungsverfahren, fehlendes oder überbeanspruchtes Fachpersonal in Planungs- und Genehmigungsbehörden oder Planungsänderungen durch den Vorhabenträger während des Verfahrens. Diese Faktoren sind deutlich relevanter als die durch Umweltverbände beeinflussbaren Faktoren.

Für uns sind aus vorstehend Gesagtem zwingend folgende Maßstäbe abzuleiten: An den Erkenntnissen aus der Analyse von Verfahren müssen sich Regelungen orientieren, die beschleunigende

---

<sup>1</sup> Auch der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich bei der Frage des Erfüllungsaufwandes immer wieder lediglich auf eine Auswertung von Bauvorhaben aus dem Jahr 2012.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch das Positionspapier der Umweltorganisationen BUND, DNR, DUH, UfU u.a. „Umweltstandards wahren und dennoch schneller planen“, November 2020.

<sup>3</sup> Sternverfahren bzw. sternförmige Beteiligung meint die zügige und gleichzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durch die zuständige Behörde bzw. eine einheitliche Stelle iSd VwVfG.

<sup>4</sup> Vgl. Ziekow, Jan/ Oertel, Martin-Peter/ Windoffer, Alexander, Dauer von Zulassungsverfahren - eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, 2005, S. 97 f. Die Autoren kritisieren, „Beschleunigung von Verwaltungsverfahren wurde als Instrument der ‚Standortpflege‘ benannt, ohne dass belastbare Aussagen zum tatsächlichen Beschleunigungsbedarf existierten.“ (ebd. S. 7).

Wirkung entfalten sollen und sie müssen auch eine klar erkennbare Beschleunigungswirkung haben. Ferner bedarf es – wie eingangs gesagt - eines klaren Beitrages von Beschleunigungsmaßnahmen zur Energie- und Mobilitätswende, also zum Ziel der Klimaneutralität. Notwendig ist hierfür eine strikte Priorisierung nach dem Klima- und Verkehrsnutzen<sup>5</sup> von Projekten. Es darf außerdem keine Abschwächung materieller Umweltstandards, also des materiellen Umweltrechts, geben oder gar rechtlich unsaubere Lösungen, da diese zwangsläufig zu Verzögerungen führen würden.

Auch müssen wir betonen, dass wir in immer neuen Regelungen zur angeblichen Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren kein Allheilmittel sehen, die Energie- und Verkehrswende wirklich zu erreichen. Denn ein vermutlich nicht unerheblicher Anteil an den Verzögerungen resultiert aus Vollzugsdefiziten und nur ein geringer Teil aus Regelungsdefiziten (siehe vorstehend). Was es dringend braucht – und zumindest beim Planungssicherstellungsgesetz auch praktiziert wird – ist die Evaluierung der Beschleunigungsgesetzgebung.

Hingegen liest sich der Gesetzentwurf so, als sei vor allem die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen der zentrale Faktor, der Verfahren unnötig in die Länge ziehe.

Nachfolgend unsere Kritik im Einzelnen:

## **Artikel 1 - Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)**

### **Ziffer 5, Änderung von § 17 Abs. 1 FStrG:**

Die geplanten Neuerungen sollen es ermöglichen, bestimmte **Änderungsvorhaben**, die bisher ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durchlaufen mussten, künftig ohne ein solches Zulassungsverfahren – und damit **ohne** eine sonst ggf. erforderliche **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** – zu realisieren. Die erste dieser Vorhabenarten – Wiederaufbau nach einer Naturkatastrophe – wird bereits nach geltendem Recht auf diese Weise privilegiert. Die Vorschrift soll jetzt auf Fälle erweitert werden, in denen es um die Änderung einer Bundesfernstraße geht, die

„unselbständiger Teil einer Ausbaumaßnahme ist, eine durchgehende Länge von höchstens 1 500 Metern hat und deren vorgezogene Durchführung zur unterhaltungsbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich ist“.

Dazu soll § 17 Abs. 1 Satz 3 und 4 FStrG-E folgende Erläuterung geben:

„Als unselbständiger Teil einer Ausbaumaßnahme im Sinne des Satzes 3 Nummer 2 gilt eine Änderung der Bundesfernstraße, die im Vorgriff auf den Ausbau einer Strecke durchgeführt

---

<sup>5</sup> D.h. mit einem erkennbaren Beitrag zur Vermeidung von verkehrsbedingten Umweltbelastungen.

werden soll, und keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt. In den Fällen des Satzes 2, auch in Verbindung mit Satz 3, kann der Träger des Vorhabens die Feststellung des Plans nach Absatz 1 Satz 1 beantragen.“

Diese Vorschrift **schränkt** vor allem den **Anwendungsbereich** der **UVP weiter ein** und steht damit im **Widerspruch** zur **UVP-Richtlinie**, nach der **auch Änderungsprojekte** einer **UVP** unterzogen werden müssen, **wenn sie sich erheblich auf die Umwelt auswirken können** (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 13 Buchst. a der Richtlinie). Bei der Festlegung von Schwellenwerten oder Kriterien für die UVP-Pflicht von Anhang-II-Projekten im innerstaatlichen Recht müssen deshalb die Auswahlkriterien des Anhangs III der Richtlinie berücksichtigt werden.<sup>6</sup> Die Begründung zum Entwurf (S. 62 f.) geht auf die Frage, ob solche Umweltauswirkungen eintreten können, überhaupt nicht ein. Zu vermuten ist, dass dieser Punkt überhaupt nicht geprüft wurde. Straßenbauvorhaben mit einer Länge bis zu 1.500 m können vor allem in empfindlichen Gebieten offensichtlich erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zur Folge haben. Damit trägt der Entwurf dem EU-Recht definitiv nicht Rechnung. Hinzu kommt, dass die beabsichtigte Vorschrift die Möglichkeit bietet, ein größeres Vorhaben in mehrere Teilabschnitte von bis zu 1.500 m Länge aufzuteilen, die jeweils „im Vorgriff auf den Ausbau einer Strecke“ durchgeführt werden sollen. Auch dies würde Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie widersprechen.<sup>7</sup> Wir lehnen diese Einschränkung des Anwendungsbereiches der UVP strikt ab.

Abgesehen davon ist die Formulierung „Änderung der Bundesfernstraße, die im Vorgriff auf den Ausbau einer Strecke durchgeführt werden soll, und keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt“ unklar. Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Regelung in der Praxis wären zu erwarten.

Der Ausbau im Zuge einer Ersatzbaumaßnahme droht zudem spätere Planungsentscheidungen über die tatsächliche Durchführung eines Ausbaus der Gesamtstrecke vorwegzunehmen, insbesondere, da mit dem Brückenbauwerk der mit Abstand teuerste Teil der Strecke bereits ausgebaut ist. Dies ist aus klimapolitischer Sicht nicht akzeptabel. Die Sanierung bzw. Erneuerung von Brückenbauwerken ist ohne Zweifel eine der drängendsten Aufgaben mit Blick auf die Straßeninfrastruktur in Deutschland. Mit einer Beschränkung umweltrechtlicher Prüfungen, die für die bestehenden Verzögerungen bei der Sanierung sicher nicht ursächlich sind, sollte nicht von den offenkundigen Versäumnissen bei der Sanierung abgelenkt werden.

---

<sup>6</sup> Dementsprechend auch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, siehe zum Beispiel: EuGH, Urteil vom 20.11.2008, C-66/06 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2008:637, Rn. 62; EuGH, Urteil vom 15.10.2009, C-255/08 (Kommission/Niederlande), ECLI:ECLI:EU:C:2009:630, Rn. 33; EuGH, Urteil vom 24.3.2011, C-435/09 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:2011:176, Rn. 53; EuGH, Urteil vom 28.2.2018 (Comune di Castelbellino), C-117/17, ECLI:EU:C:2018:129, Rn. 38.

<sup>7</sup> Ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, siehe zum Beispiel: EuGH, Urteil vom 21.9.1999, C-392/96 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:1999:431, Rn.76, 82; EuGH, Urteil vom 25.7.2008, C-142/07, (Ecologistas en Acción), ECLI:EU:C:2008:445, Rn. 44; EuGH, Urteil vom 10.12.2009, C-205/08, (Umweltanwalt von Kärnten), ECLI:EU:C:2009:767, Rn. 53; EuGH, Urteil vom 28.2.2008, C-2/07 (Abraham u.a.), ECLI:EU:C:2008:133, Rn. 27; EuGH, Urteil vom 17.3.2011, C-275/09, (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), ECLI:EU:C:2011:154, Rn. 36.

### **Ziffer 7, Änderung von § 17e FStrG:**

Nach der vorgeschlagenen Neuregelung des § 17e Abs. 2 muss der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage innerhalb eines Monats gestellt und begründet werden. Dies entspricht der Regelung des geltenden § 17e Abs. 2 Satz 2 FStrG, bezogen auf Projekte, deren Bedarf vordringlich ist. Der gegenwärtige § 17e Abs. 3 Satz 1 (keine aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für bestimmte Straßenvorhaben) soll entfallen. Die Regelung ergibt sich schon aus § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO. Allerdings: Nach der geplanten **Neuregelung** soll die **Ein-Monats-Frist**, innerhalb derer der **Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung** eines Rechtsbehelfs zu **stellen** und zu **begründen** ist, künftig nicht mehr nur auf Bundesfernstraßen, die im Fernstraßenausbaugesetz genannt sind, beschränkt sein, sondern **für alle Bundesfernstraßenvorhaben** gelten. Damit wird die Möglichkeit, einstweiligen Rechtsschutz gegen die Realisierung von Straßenbauprojekten zu erlangen, massiv eingeschränkt. In der Praxis lässt sich die auch für einen solchen Antrag erforderliche rechtliche Prüfung eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung, der oder die in aller Regel Hunderte von Seiten umfasst, nur selten leisten. Wir lehnen diese Änderung ab.

### **Artikel 2 – Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG)**

#### **Ziffer 1, Änderung von § 1:**

In § 1 soll ein neuer Abs. 3 mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„(3) Der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße, die in der Anlage 2 aufgeführt ist, liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit.“

Die Anlage 2 enthält **148 Straßenbauvorhaben oder Änderungsprojekte** solcher Vorhaben.

Diese gesetzliche Fixierung des **überragenden öffentlichen Interesses** für die genannten Vorhaben würde in der Praxis dazu führen, dass mit den Vorhaben konfligierende Interessen insbesondere des Klima-, Umwelt- und Artenschutzes hinter der Zulassung und Realisierung der Verkehrsvorhaben in aller Regel zurückstehen müssen. Das gilt für Abwägungsentscheidungen im Zulassungsverfahren, etwa wenn FFH-Schutzgebiete betroffen sind oder artenschutzrechtliche Prüfungen durchgeführt werden müssen, hat aber beispielweise auch Auswirkungen auf die Bedeutung des Ergebnisses einer UVP, das bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen ist. Sollte die vorgeschlagene Änderung von § 1 FStrG in Kraft treten, würde der Zulassung und Realisierung der genannten Straßenbauprojekte prinzipiell ein höheres Gewicht beigemessen als betroffenen Umweltbelangen. Sie gerät damit in **Konflikt mit Artikel 20a GG**.

Auch ist überhaupt nicht ersichtlich, warum gerade die in Anlage 2 aufgelisteten Projekte im überragenden öffentlichen Interesse liegen bzw. relevant für die öffentliche Sicherheit sein sollen.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird das **überragende öffentliche Interesse** lediglich ganz allgemein (u.a.) aus der grundsätzlichen Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur für Wirtschaft, Wachstum und Wohlstand hergeleitet. Mobilität ermögliche Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Für Unternehmen sei sie eine wichtige Voraussetzung ihrer wirtschaftlichen Aktivität. Ihre Bereitstellung stelle eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge dar.<sup>8</sup> Die Bedeutung für die **öffentliche Sicherheit** beweise die derzeitige politische Situation, wonach der größte Teil des Transportaufkommens über die Straße abgewickelt werde und von anderen Verkehrsträgern auch gar nicht geleistet werden könne.<sup>9</sup>

Diese Begründung enthält keine Aussagen darüber, warum die genannten Projekte eine über das öffentliche Interesse hinausgehende besondere Bedeutung haben sollen. Eine solche ist auch mit vernünftigen Erwägungen nicht begründbar. Die in Anlage 2 genannten Vorhaben dienen lediglich der Verbesserung der Flüssigkeit des Verkehrs und der sogenannten Engpassbeseitigung. Dies vermag das höhere Gewicht gegenüber an sich gleichrangigen Interessen nicht zu begründen. Der Erkenntnis, dass ein überwiegender Teil des Transportaufkommens derzeit über die Straße abgewickelt wird, sollte im Sinne des Klimaschutzes nicht mit weiterem Straßenbau begegnet werden – der bekanntermaßen weiteren Straßenverkehr induzieren wird – sondern mit einem priorisierten Ausbau der Schiene.

### **Artikel 3 – Änderung des allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)**

#### **Ziffer 5, Änderung § 18g**

Die bestehende Regelung in § 18g AEG enthält eine so genannte **Stichtagsregelung**. Danach ist in Planverfahren für vom Schienenweg ausgehenden Verkehrslärm die Berechnung des Beurteilungspegels auf die zum Zeitpunkt der Einreichung des Plans prognostizierte Verkehrsentwicklung abzustellen. Spätere Änderungen des Lärmpegels sind nur unter bestimmten Voraussetzungen beachtlich. Mit den neu vorgeschlagenen Absätzen 2 und 3 dieser Regelung sollen die **Möglichkeiten** der Anwendung dieser Regelung **erweitert** werden, d.h. der Spielraum, der Zulassungsentscheidung veraltete Lärmprognosen zugrunde zu legen, soll vergrößert werden. Wir lehnen diese Erweiterung grundsätzlich als problematisch ab, da sie gesundheitsrelevante Auswirkungen betrifft und der Akzeptanz solcher Entscheidungen abträglich ist.

---

<sup>8</sup> Siehe Begründung des Gesetzentwurfes Seite 81.

<sup>9</sup> Siehe Begründung des Gesetzentwurfes Seite 81.

## Artikel 10 – Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

### Ziffer 2, § 14b neu („Ersatzneubauten mit baulicher Erweiterung im Vorgriff auf einen späteren Ausbau“)

Unter bestimmten Voraussetzungen soll zukünftig die **UVP-Pflicht** beim **Ersatzneubau** von **Brücken** der **Bundesfernstraßen entfallen**. Wenn ein **Natura-2000-Gebiet** betroffen sein kann, muss eine allgemeine **Vorprüfung** (§ 7 Abs. 1 UVPG) stattfinden. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird hierzu erläutert, dass „die Durchführung vorgezogener Ausbaumaßnahmen, die eine Länge von 1500 Meter nicht überschreiten, ... nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden [sind]. Umweltauswirkungen, die auf die kapazitätserhöhende Wirkung des Ausbaus zurückzuführen sind, entstehen erst nach der Verkehrsfreigabe des ausgebauten Streckenabschnitts.“<sup>10</sup>

Der Gesetzentwurf steht damit im Widerspruch zum EU-Recht. Aus Art. 3 i.V.m. Anhang IV der UVP-Richtlinie ergibt sich ohne weiteres, dass die Umweltauswirkungen infolge des Betriebs einer Straße (Straßenverkehr) auch schon berücksichtigt werden müssen, wenn das innerstaatliche Recht Kriterien und/oder Schwellenwerte für die UVP-Pflicht festlegt.

### Artikel 1, 3 und 5 – Modifizierung der Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Geplant ist, die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Fachgesetzen (FStrG, AEG und Bundeswasserstraßengesetz) zu modifizieren. Grundsätzlich begrüßen wir diese Weiterentwicklung, insbesondere auch die Nutzung digitaler Möglichkeiten, die an die Erfahrungen mit dem Planungssicherstellungsgesetz anknüpft, halten jedoch einige Nachbesserungen des Gesetzentwurfes auch insoweit für erforderlich. Hierzu schließen wir uns grundsätzlich den Ausführungen in der gemeinsamen Stellungnahme von DNR, GLI und UfU (ebenfalls vom heutigen Tage) unter Punkt 6 an. Ergänzend möchten wir betonen, dass Erörterungstermine aus unserer Sicht für die Öffentlichkeitsbeteiligung von immens hoher Bedeutung sind und auch zukünftig, soweit möglich, in Präsenz stattfinden sollten, da vor allem dieses Format einen Austausch auf Augenhöhe ermöglicht und akzeptanzfördernde Wirkung hat.

Mit freundlichen Grüßen,

  
Bereichsleitung Verkehr und Luftreinhaltung

<sup>10</sup> Begründung des Gesetzentwurfes, Seite 124.