

Würzburg¹

Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-730442-47
info@baumann-rechtsanwaelte.de

Leipzig²

Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0341-730442-47
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

Hannover²

Lavesstraße 79 • 30159 Hannover
Telefon 0511-220053-46
Telefax 0511-220053-47
hannover@baumann-rechtsanwaelte.de

1 Hauptsitz 2 Zweigstelle

Kanzlei-Homepage

www.baumann-rechtsanwaelte.de

Rechtsgutachten

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

Gefördert von:



Dr. Joachim und Hanna Schmidt
Stiftung für Umwelt und Verkehr

Leipzig, den 31. August 2023

gez. Rechtsanwältin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

gez. Dr. iur. Eric Weiser-Saulin
Rechtsanwalt

I. Einleitung

Das nachfolgende Rechtsgutachten wurde durch den Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) e.V. im Rahmen des durch die Dr. Joachim und Hanna Schmidt Stiftung für Umwelt und Verkehr geförderten Projekts „Neuausrichtung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung in Deutschland“ (NÖFS) in Auftrag gegeben und bearbeitet. Der BUND e.V. dankt der Stiftung sehr herzlich für ihre wertvolle Unterstützung.

Ziel des Projekts ist ein Transformationsprozess der Fernstraßenplanung hin zu einer zielorientierten, integrierten und nachhaltigen Planungsstrategie, die in der Lage ist, die Mobilität für Personen und Güter zu sichern, den Menschen und die Umwelt zu schützen und gleichzeitig das Verkehrssystem effizient und resilient zu gestalten. In diesem Kontext liegt der inhaltliche Fokus der nachfolgenden Untersuchung auf zwei zentralen Themen der Fernstraßenplanung, die den Gesetzgeber und die Gerichte seit Jahrzehnten immer wieder beschäftigen. Zum einen der Investitionsstau aufgrund überlanger Verfahrensdauer zur Realisierung von Projekten. Zum anderen Möglichkeiten der besseren Berücksichtigung von nationalen und europäischen Umweltzielen und der durch den Verkehr hervorgerufenen Belastungen der Umwelt durch Treibhausgase, Lärm, Luftschadstoffe und Flächenverbrauch für den Natur-, Arten-, sowie Habitatschutz im Zuge der Planungs- und Zulassungsverfahren.

Diese zwei Problemfelder stehen sich vermeintlich gegenüber.

So wird von Seiten der Vorhabenträger und teilweise auch von Seiten staatlicher Stellen immer wieder auf die Notwendigkeit der Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten, die Einführung von kürzeren Äußerungsfristen der Betroffenen und der beteiligten Verbände, sowie auf eine mögliche Präklusion Bezug genommen (siehe zuletzt den Antrag der Fraktion CDU/CSU vom 17.05.2022, BT-Drs. 20/1854). Die zahlreichen Ansätze und Gesetze zur Planungsbeschleunigung der vergangenen Jahrzehnte zeigen allerdings, dass durch diesen Ansatz keine Beschleunigung herbeigeführt wurde. Vielmehr haben die immer neuen Beschleunigungsbemühungen dazu geführt, dass Verfahren vermehrt angreifbar geworden sind und regelmäßig auch (erfolgreich) beklagt wurden.

Auf der anderen Seite ist im Bereich von Fernstraßenplanungen trotz eines oftmals erheblichen Aufwandes der Vorhabenträger zur Ermittlung der Umwelt- und Naturschutzbelange auf Seiten der Naturschutzverbände eine gewisse Ernüchterung eingetreten, weil Umweltbelange zwar ermittelt und bewertet wurden, den zusätzlichen Belastungen der Umwelt speziell durch Neubauvorhaben, bezogen auf den gesamten Planungs- und Zulassungsprozess jedoch nur eine untergeordnete Rolle zukommt und insbesondere übergeordnete Umweltziele durch Ausnahmepflichten und unter Begründung eines überwiegenden öffentlichen (Verkehrs-)Interesses auf der Projektebene faktisch leer laufen (z.B. durch Ausnahmen nach § 34 Abs. 3, 5 BNatSchG für Natura-2000-Gebiete oder § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG für artenschutzrechtliche Verbotstatbestände).

Ein Vergleich zu anderen Infrastrukturvorhaben zeigt, dass dieses vermeintliche Spannungsverhältnis keine Eigenart der Fernstraßenplanung ist, sondern eine grundsätzliche und wiederkehrende Thematik von Infrastrukturplanungen (siehe z.B. die

Beschleunigungsgesetzgebung im Zusammenhang mit dem Stromnetzausbau).

Unter der Zielstellung des Projekts geht dieses Rechtsgutachten der Frage nach, ob unter rechtlichen Gesichtspunkten durch eine bessere Integration von Umweltzielen und Umweltbelangen (Natur-, Arten und Habitatschutz) in den einzelnen Planungsstufen sowohl eine Vereinfachung und Beschleunigung des Planungs- und Zulassungsverfahrens möglich ist, als auch eine Ökologisierung der Fernstraßenplanung erzielt werden kann.

In einem ersten Schritt wird die bestehende Rechtslage dargestellt und werden die Planungsstufen von der Bedarfsfeststellung bis zur Vorhabenzulassung erläutert (II.).

In einem zweiten Schritt werden die praktischen und rechtlichen Probleme der aktuellen Planungsverfahren in Bezug auf Verfahrensverzögerungen und die Behandlung des Natur-, Arten- und Gebietsschutzes dargelegt (III.).

Ausgehend von den bestehenden Defiziten wird in einem dritten Schritt aufgezeigt, wie das Planungs- und Zulassungsverfahren verändert werden kann, um einerseits die Verfahren zu beschleunigen und andererseits den Umweltzielen und Umweltbelangen bereits von Beginn der Bedarfsplanung an größere Berücksichtigung zu verleihen (IV.).

II. Die Fernstraßenplanung - de lege lata

Die Fernstraßenplanung erfolgt in einem mehrstufigen Planungsprozess. Ausgangspunkt ist die grundsätzliche Bedarfsplanung der Vorhaben auf Grundlage eines Bundesbedarfsplans (Bundesverkehrswegeplan) (1.). Ausgehend von dieser Gesamtplanung wird für die einzelnen Vorhaben in einem Raumordnungsverfahren (2.), (bei Bundesfernstraßen) mit einer Linienbestimmung nach § 16 FStrG (3.) und einem anschließenden Planfeststellungsverfahren (4.) über die Zulassung des Plans und den konkreten Trassenverlauf entschieden.

1. Bedarfsplanung

Die Bedarfsplanung für Bundesfernstraßen (§ 1 FStrG) erfolgt in Deutschland zweistufig (a.).

Im Zuge dieses Planungsprozesses spielen Belange des Natur- und Artenschutzes nur eine untergeordnete Rolle (b.)

a. Zweistufige Bedarfsplanung

Auf der ersten Stufe wird der Bundesverkehrswegeplan erstellt. „Er ist als ein Instrument verkehrsträgerübergreifender Planung ein Investitionsrahmenplan. Als solcher ist er nicht dazu bestimmt und geeignet, Auskunft über die Realisierbarkeit konkreter Infrastrukturmaßnahmen zu geben.“ (BVerwG, Beschluss vom 24. Februar 2004, Az. 4 B 101/03, juris Rn. 5).

Gesetzliche Vorgaben für die Inhalte des Bundesverkehrswegeplans oder dessen Aufstellungsverfahren existieren nicht (siehe auch UBA Abschlussbericht, Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz, Dessau-Roßlau 2017, S. 179 online abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikation/en/2017-09-05_texte_55-2017_bedarfsplanung_v2.pdf; ebenso Sauthoff, ZUR 2006, 15 (16)). Entsprechend können Projekte zunächst unbegrenzt angemeldet werden, das heißt Projektwünsche können von Ländern, Institutionen und Unternehmen geäußert werden und werden dann im Anschluss einer Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) unterzogen. Dabei wird der tatsächliche Bedarf des angemeldeten Projekts – abgesehen von einer positiven Nutzen-Kosten-Analyse – nicht näher untersucht. Vielmehr wird auf Grundlage einer groben Priorisierung nur noch über den Zeitpunkt der Realisierung der Projekte entschieden (siehe zum Ganzen auch Becker, Büttner, Held, Gutachten: Der Bundesverkehrswegeplan – Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten, Berlin, 24.06.2021, S. 6, online abrufbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/BVWP-Gutachten/Gutachten_-_Bundesverkehrswegeplan.pdf).

Auf der zweiten Stufe wird der Bundesverkehrswegeplan vom Gesetzgeber in Form des Fernstraßenausbaugesetzes konkretisiert und der Bedarf damit für die Linienbestimmung gemäß § 16 FStrG und die nachfolgende Planfeststellung gemäß § 17 FStrG rechtsverbindlich festgelegt (§ 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG). Anders als beispielsweise bei bestimmten Vorhaben des Netzausbaus (vgl. §§ 2, 6 S. 2 NABEG i.V.m. BBPlG), besteht im Bereich der Bundesfernstraßenplanung keine Pflicht zur Umsetzung der Projekte. Allerdings führt die gesetzliche Bedarfsfeststellung dazu, dass den Gerichten hinsichtlich des „OB“ eines Vorhabens ein reduzierter Prüfungsspielraum zur Verfügung steht und von Seiten der Kläger ein fehlender Bedarf grundsätzlich nicht erfolgreich geltend gemacht werden kann (stRspr, vgl., BVerwG, Urteil vom 03. November 2020, Az. 9 A 12/19, juris Rn. 114; BVerwG, Urteil vom 28. April 2016, Az. 9 A 9.15, juris Rn. 53). Denn dem steht die Bindung auch der Gerichte an das formelle Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG entgegen, die im Einzelfall nur dann überwunden werden kann, wenn das FStrAbG verfassungswidrig wäre. Die gesetzliche Bedarfsfeststellung kann nach dem hieraus resultierenden Überprüfungsmaßstab nur dann in Frage gestellt werden, wenn *„sie evident unsachlich wäre, weil es für das Vorhaben im Hinblick auf die bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung oder [...] auf die verkehrliche Erschließung eines zu entwickelnden Raums an jeglicher Notwendigkeit fehlte. Die Bedarfsfeststellung kann darüber hinaus auch dann verfassungswidrig werden, wenn sich die Verhältnisse seit der Bedarfsentscheidung des Gesetzgebers so grundlegend gewandelt haben, dass das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreicht werden kann“* (BVerwG, Urteil vom 03. November 2020, Az. 9 A 12/19, juris Rn. 114). Insoweit misst sich die gesetzgeberische Entscheidung ausschließlich an den Vorgaben des Verfassungsrechts (siehe bereits BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2004, Az. 4 A 32/02, juris Rn. 32) und kann nur in

absoluten Ausnahmefällen in Frage gestellt werden.

Hinsichtlich des Umfangs der gesetzgeberischen Bedarfsfestlegung hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 12. Dezember 1996 (Az. C 29/94, juris Rn. 47) wie folgt geäußert:

„Der aufgrund von Prognosen über Verkehrsströme festgestellte Bedarfsplan gibt nicht nur an, daß ein bestimmter Verkehrsbedarf überhaupt besteht. Er konkretisiert zugleich die Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG, indem er ein bestimmtes, wenn auch grobmaschiges "zusammenhängendes Verkehrsnetz" für "einen weiträumigen Verkehr" darstellt, das dem prognostizierten Bedarf gerecht wird (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 FStrAbG). Demgemäß darf im Planfeststellungsverfahren die im Bedarfsplan festgestellte Netzverknüpfung nicht ignoriert werden. Eine weitergehende Bindung besteht hingegen nicht. Der Bedarfsplan ist als globales und grobmaschiges Konzept von vornherein nicht detailgenau. Er beläßt - entsprechend dieser Unbestimmtheit - für die Ausgestaltung im einzelnen den nachfolgenden Verfahren der Linienbestimmung und der Planfeststellung planerische Spielräume.“

Zusätzlich zu dieser grundsätzlichen Bedarfsfeststellung erlaubt § 6 FStrAbG ausnahmsweise auch solche Straßenbaumaßnahmen, die nicht im Bedarfsplan enthalten sind, „soweit dies wegen eines unvorhergesehenen höheren oder geringeren Verkehrsbedarfs, insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist.“

b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen auf Ebene der Bedarfsplanung

„Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes“ unterliegen gemäß Ziff. 1.1 der Anlage 5 zum UVPG der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG. Es ist daher ein Umweltbericht nach § 40 UVPG zu erstellen, der den Anforderungen des Art. 5 i.V.m Anhang I der SUP-Richtlinie (Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001) genügen muss. Hierbei sind unter anderem *„die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren“* (Buchst. f) des Anhang I der SUP-RL) zu ermitteln, darzustellen und zu bewerten.

Diese Anforderungen schließen, bezogen auf den Habitatschutz, die Darstellung von Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG mit ein. Denn gemäß § 40 Abs. 2 Nr. 4 UVPG sind im

Umweltbericht zur SUP „Probleme, die sich auf ökologisch empfindliche Gebiete nach Nummer 2.6 der Anlage 6 beziehen“ zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.

Demgegenüber erfolgt eine Prüfung des besonderen Artenschutzes, d.h. die Auswirkungen auf das Schutzgut Tiere und die (potentielle) Verwirklichung von Verbotstatbeständen nach § 44 Abs. 1 BNatSchG auf Ebene der SUP grundsätzlich nicht (siehe insoweit auch den Umweltbericht zum BVWP 2030, S. 170, online abrufbar unter: https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht.pdf?__blob=publicationFile). Dieser lässt sich regelmäßig erst auf der Zulassungsebene sinnvoll prüfen, wenn die konkrete Linienführung von Trasse und ggf. Trassenalternativen feststehen. Darüber hinaus muss der Umweltbericht auch nur diejenigen Angaben enthalten, „die mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden können“ (§ 39 Abs. 2 S. 2 UVPG). Dies erscheint auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans für den Artenschutz in der Regel ausgeschlossen.

Im Jahr 2016 fand erstmals eine Strategische Umweltprüfung für den Bundesverkehrswegeplan statt, sodass für den Bundesverkehrswegeplan 2030 auch das erste Mal ein Umweltbericht erstellt wurde. Dieser zog allerdings erhebliche Kritik nach sich, da sowohl das Beteiligungsverfahren selbst, als auch die inhaltliche Prüfung und Berücksichtigung der Umweltbelange als erheblich defizitär angesehen wurden. Beispielhaft sei auf die Stellungnahme des Umweltbundesamtes vom 29.04.2016 und die dortigen Kritikpunkte verwiesen, die hier nur ausschnittsweise aufgezeigt werden sollen (Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht, online abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht.pdf):

- *„Die vom BMVI eingeräumte sechswöchige Auslegungs- und Stellungnahmefrist ist jedoch bei weitem nicht ausreichend.*
- *Insgesamt bestehen Zweifel daran, dass das Verfahren den Anforderungen an eine gute SUP - wie sie das UVPG vorsieht - umfassend genügt.*
- *Bei 11 von 12 Umweltkriterien wird das Ziel verfehlt oder sogar deutlich verfehlt. Zusätzlich weist ein großer Teil der Verkehrsprojekte mit hoher Umweltbetroffenheit auch in der Nutzen-Kosten-Analyse für die Lärm-, Luftschadstoff- und Klimagasemissionen einen negativen Umweltnutzen auf. Daher muss festgestellt werden, dass der Entwurf des BVWP 2030 bei der Umweltprüfung faktisch „durchgefallen“ ist.*
- *Das UBA empfiehlt daher, nach den Anforderungen der SUP plausible Szenarien als „vernünftige Planalternativen“ im Sinne des § 19b (2) UVPG zu bilden und diese entsprechend dem festgelegten Untersuchungsrahmen mit Projekten zu hinterlegen. Der Umweltbericht ist entsprechend zu überarbeiten.*

- *Eine Nachberechnung des UBA ergab, dass die Flächeninanspruchnahme um mindestens 430 Hektar größer sein muss, als im Umweltbericht angegeben. Damit steigt der tägliche Wert auf etwa 2,9 Hektar Flächenneuanspruchnahme und liegt damit um rund 50 % über dem Zielwert.*
- *In Anlehnung an die 16. BImSchV sieht die UBA-Methodik eine Einhaltung des Zielpegels von 59 dB(A) tags für Erholungsflächen und Schutzgebiete in 25 m Entfernung vom Straßenrand bzw. vom Bahnkörper vor. Im Entwurf des BVWP 2030 wurde dagegen von einer Einhaltung eines Zielpegels von 55 dB(A) in 100 m Entfernung ausgegangen. Eine Umrechnung auf 100 m Entfernung ergibt jedoch 53 dB(A) als entsprechenden Zielpegel. Dies bedeutet, dass die außerörtliche Geräuschbelastung verglichen mit der UBA-Methodik durchweg unterbewertet wurde.*
- *Es ist festzustellen, dass die Luftschadstoffemissionen des BVWP den entsprechenden Emissionsreduktionszielen zuwider laufen und sie darüber hinaus allem Anschein nach in der Nutzen-Kosten-Analyse nicht zutreffend bewertet worden sind.*
- *Aus der Sicht des UBA muss der Umweltbericht Aussagen über den Zielerreichungsgrad gegenüber dem verkehrsbezogenen CO₂-Minderungsziel (7-10 Mio. t bis 2020) des Aktionsprogramms treffen. Dies ist zumindest unter Annahme eines anderen Zieljahres (2030), ähnlich wie beim Flächenziel bereits durchgeführt, fachlich möglich.“*

Das Umweltbundesamt führt in seinem Abschlussbericht „Strategische Umweltprüfung und (neuartige) Pläne und Programme auf Bundesebene – Methoden, Verfahren und Rechtsgrundlagen“ (2017) auch die grundsätzliche Problematik der fehlenden Strategie bzw. Zielstellung des Bundesverkehrswegeplans für eine zweckgerichtete Strategische Umweltprüfung auf (S. 103, online abrufbar: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-10-18_texte_81-2018_sup-bundesplanung.pdf):

„Grundlage für die SUP waren die Aussagen des Planes. Solange der BVWP sich vor allem mit einzelnen Verkehrsinfrastrukturprojekten beschäftigt und auf strategische Aussagen verzichtet, ist es nicht möglich die SUP strategisch auszurichten. Die zu prüfenden Planinhalte des BVWP weisen tatsächlich keine strategischen Aussagen auf, die eine strategische Prüfung zulassen würde. Letztendlich ist der Plan, wie auch schon die Vorgänger, vor allem ein Programm konkreter Verkehrsinfrastrukturprojekte. Er wird dabei weniger von verkehrsplanerischen Zielen geleitet, sondern vielmehr von Projektwünschen der anmeldenden Länder, Institutionen und Unternehmen. Zwar ist es gelungen, diesen Projektwünschen im BVWP 2030 eine gewisse Qualitätssicherung abzuverlangen, aber wieder wurden wie auch immer motivierte Projektwünsche als Ausgangspunkt der Planung verwendet.

Die fehlende strategische Ausrichtung des Plans ist die wesentliche Ursache für die Kritik an der SUP zum BVWP. Die tatsächlichen strategischen Überlegungen (Investitionsrahmen, Grundkonzeption, Zielkonzept, Verkehrsprognose usw.) sollten Teile des Plans und damit auch Gegenstand der Umweltprüfung werden. Für die Bewertung sollten stärker gesamträumliche Auswirkungen sowie raumordnungspolitische, verkehrspolitische, umweltpolitische Ziele herangezogen werden. Als Beitrag zur Raumordnung auf Bundesebene sollte die Frage gestellt werden, welche Verbindungen zwischen welchen Orten und Regionen welche Bedeutung zukommt und wie eine solche Verbindung am besten hergestellt oder verbessert werden kann. Die Beantwortung dieser Frage ist derzeit allein den Projektanmeldern und so überwiegend den Ländern überlassen.“

Zur NKU (BT-Drs. 18/10535, S. 1 f.):

Die Methodik zur Bewertung der Einzelprojekte ist fehlerhaft und das sogenannte Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) als zentraler Bewertungsfaktor eines Projektes untauglich. Es wird beim NKV aber nur ein Teil der geschätzten tatsächlichen Kosten berücksichtigt und gleichzeitig z. B. der Nutzen eines theoretisch angenommenen Fahrzeitgewinns – auch wenn er noch so kurz ist – deutlich zu hoch gewichtet. Im Schienenverkehr gibt es viele dringend erforderliche Projekte, wie die Knoten oder das 740m-Netz für den Betrieb langer Güterzüge, deren Nutzen auf Grund vieler kleiner Einzelmaßnahmen nur schwer bis gar nicht monetär ermittelt werden kann. In den Beratungen konnte die Bundesregierung nicht darlegen, nach welchen Kriterien die Projekte in die Bedarfskategorien eingeordnet werden und wie sich diese Einordnung auf die tatsächliche Umsetzung auswirken wird. Es wurden keine klaren Kriterien formuliert, um nachvollziehen zu können, aus welchen Gründen bestimmte Projekte bevorzugt umgesetzt werden sollen. Angesichts der zahlreichen Ortsumgehungen bleibt der Bundesverkehrswegeplan 2030 ein Instrument zur Bedienung regionaler Einzelinteressen, statt tatsächlich ein brauchbares Gesamtnetz zum Nutzen aller zu entwickeln. Etwa 25 % der Finanzmittel für Straßen sind für nicht großräumig bedeutsame Projekte reserviert, während die Bundesregierung die Verantwortung bei der Schiene für deutlich größere Projekte mit dem Argument angeblich fehlender Fernverkehrswirkung von vornherein ablehnt. Verkehrsträgerübergreifende Alternativen werden so per se ausgeschlossen

Und S. 14 (Becker, Büttner, Held, Gutachten: Der Bundesverkehrswegeplan – Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten, Berlin, 24.06.2021, S. 6, online abrufbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/BVWP-Gutachten/Gutachten_-_Bundesverkehrswegeplan.pdf):

„Weiterhin wird die Methodik zur Auswahl und Bewertung der Einzelprojekte als fehlerhaft und das sog. Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) als

zentraler Bewertungsfaktor eines Projekts für untauglich erachtet. Die Berechnung berücksichtige keine zusätzlichen Verkehre, die nur deshalb entstehen, weil sich durch den Bau einer neuen Straße die Fahrzeit verkürze. Viele Eingangswerte seien zudem so gesetzt, dass sie Straßenbauprojekte bevorzugten, so werde bspw. eine Stunde Stau fünfmal mehr berücksichtigt als eine Stunde Lebenszeit, die durch einen Unfall verlorengelasse. Dieser berücksichtige die tatsächlichen Kosten nur zum Teil und gewichte etwaige Fahrzeitgewinne (seien sie noch so klein) deutlich zu hoch. Eine vollumfängliche Alternativen-Prüfung finde nicht oder nur oberflächlich statt.“

Und auf Seite 26 zur NKA:

„Aktuell hat die NKA eine hohe Entscheidungsrelevanz, begründet mit der Breite der einbezogenen Faktoren. Die in der NKA berechneten bzw. berücksichtigten Faktoren sind nach unserem Verständnis nicht verbindlich geregelt, sondern werden von den zuständigen Expert:innen weiterentwickelt. Die bislang vorgenommene Verrechnung von sehr unterschiedlichen Faktoren, bspw. einer eher schwer ermittelbaren Zahlungsbereitschaft für Zeitgewinne mit möglichen Langzeitschäden an der Umwelt, erscheint jedoch problematisch. Überdies führt die auf der Verkehrsverflechtungsprognose basierende Annahme eines weiter wachsenden Verkehrs dazu, dass Maßnahmen als positiv eingestuft werden, die die bestehende Infrastruktur erweitern und den erwarteten Mehrverkehr aufnehmen können.“

c. **Beteiligung und Rechtsschutz**

Auf Ebene der Bedarfsplanung erfolgt die Beteiligung von Privatpersonen, Kommunen und Verbänden ausschließlich über die Strategische Umweltprüfung.

Ein Rechtsschutz gegen die Bedarfsfeststellung oder etwaige Fehler in der SUP ist nicht vorgesehen. Vielmehr können Rechtsschutzsuchende in eng begrenztem Umfang die Bedarfsfeststellung einschließlich der SUP erst im Rahmen eines Rechtsmittels gegen die Zulassungsentscheidung für ein konkretes Projekt überprüfen (zu den Einschränkungen der gerichtlichen Überprüfungsbefugnis der Bedarfsfeststellung siehe bereits oben unter Ziff. a).

2. Raumordnungsverfahren

Raumbedeutsame Planungen und insoweit auch die weit überwiegende Mehrzahl der Bundesfernstraßen, durchlaufen in der Praxis regelmäßig ein Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG.

a. Inhalt und Umfang des Raumordnungsverfahrens

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens besteht zwar nicht generell (§ 16 Abs. 2 ROG und siehe auch Stüer/Probstfeld, Fachplanung in der Praxis, 2. Aufl. 2016, Rn. 1012). Selbst bei Vorhaben die gemäß § 16 Abs. 1 FStrG der Linienbestimmung durch das Fernstraßenbundesamt unterliegen, ist gemäß § 15 Abs. 5 S.1 bzw. § 15 Abs. 5 S. 1 ROG i.V.m. § 1 Nr. 8 ROV ein Raumordnungsverfahren nur dann durchzuführen, wenn die Maßnahme im Einzelfall raumbedeutsam ist und überörtliche Bedeutung aufweist. Allerdings wird man angesichts des enormen Flächenverbrauchs und des damit verbundenen Ausschlusses konkurrierender Nutzungen im Bereich des Straßenvorhabens davon ausgehen dürfen, dass jedenfalls der Neubau oder die wesentliche Änderung eines fernstraßenrechtlichen Vorhabens im Einzelfall raumbedeutsam ist und – insbesondere unter Zugrundelegung der Auswirkungen auf den Klimawandel – jeweils auch eine überörtliche Bedeutung aufweist. Folglich ist in einer Vielzahl der Fälle ein Raumordnungsverfahren erforderlich. Allerdings kann von einem solchen dann abgesehen werden, wenn bereits entsprechende Festsetzungen in einem Raumordnungsplan (z.B. im Landesentwicklungsprogramm – LEP) existieren oder die zuständige Behörde im Einzelfall die Raumverträglichkeit auf andere Weise beurteilen kann. Maßgeblich ist das jeweilige Landesrecht.

Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens richtet sich nach den Vorschriften der § 15 ff. ROG. Wie § 15 Abs. 1 S. 2 und 3 ROG vorgeben, sind in diesem Verfahren die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Insbesondere wird die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft. Gegenstand der Prüfung sollen auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein.

b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen im Raumordnungsverfahren

Im Zuge des Raumordnungsverfahrens werden bei UVP-pflichtigen Vorhaben (hierzu ausführlich nachfolgend unter Ziff. **II. 4. b**) über die Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 49 Abs. 1 UVPG Belange des Natur- und Artenschutzes geprüft, sowie die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt (Boden, Luft, Klima, Wasser, Mensch (z.B. Lärm), biologische Vielfalt, Natura-2000-Schutzgebiete etc.) Dabei ist allerdings zu beachten, dass § 49 Abs. 1 UVPG auf der Ebene der Raumordnung lediglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung „nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens“ vorschreibt, sodass üblicherweise noch keine grundstücksbezogene Detailplanung vorliegt und insoweit auch keine Detailprüfung verlangt werden kann.

c. Beteiligung und Rechtsschutz

Eine Beteiligung erfolgt im Raumordnungsverfahren über § 15 Abs. 3 S. 1 ROG. Danach sind die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und die Öffentlichkeit zu beteiligen. Darüber hinaus ergibt sich ein Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit aufgrund der Durchführung einer UVP.

Die im Raumordnungsverfahren erzielten Ergebnisse haben hinsichtlich des nachfolgenden Planfeststellungsverfahrens keine bindende Wirkung. Sie sind lediglich als „*sonstiges Erfordernis der Raumordnung*“ i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (vgl. Steinberg, Wickel, Müller, Fachplanung, 4. Auflage, § 7 Rn. 65).

Ausgehend hiervon bestehen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine raumordnerische Entscheidung nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass das Raumordnungsverfahren lediglich eine dem Zulassungsverfahren vorgeschaltete verwaltungsinterne Abklärung der raumordnerischen Verträglichkeit, d.h. „*eine bloße gutachterliche Äußerung*“ ist, „*die keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen entfaltet*“ (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Januar 1984 - BVerwG 4 C 43.81 - BVerwGE 68, 311, und vom 3. Dezember 1992 - BVerwG 4 C 53.89 - Buchholz 406.11 § 37 BauGB Nr. 6).“ (BVerwG, Beschluss vom 30. August 1995, Az. 4 B 86/95, juris Rn. 8). Die Raumordnungsentscheidung kann damit gerichtlich nicht unmittelbar beanstandet werden. Sie kann lediglich bei einem Rechtsbehelf gegen die Zulassungsentscheidung mit überprüft werden (so ausdrücklich auch § 49 Abs. 3 UVPg).

3. Linienbestimmung

Abgesehen vom Neubau von Ortsumgehungen (§ 16 Abs. 1 S. 2 FStrG) bestimmt gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG das Fernstraßen-Bundesamt im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. Folglich fügt sich für Bundesfernstraßen ein Verfahrensschritt zwischen Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren ein, der anknüpfend an das Raumordnungsverfahren eine weitere rein innerbehördliche Festlegung ohne Außenwirkung enthält, dem aber zugleich für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren eine zentrale Vorfestlegung für die Trassierung des konkreten Straßenbauvorhabens zukommt. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtsnatur und Eigenart der Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG wie folgt beschrieben (BVerwG, Urt. v. 12.8.2009 - 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308, juris Rn. 26):

„Die Linienbestimmung ist weder eine formelle noch eine materielle Voraussetzung der Rechtmäßigkeit der Planfeststellung. Sie ist nicht auf unmittelbare Rechtswirkungen nach außen gerichtet, sondern hat innerhalb des Planungsverlaufs den Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung mit allein verwaltungsinterner Bedeutung. Rechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem Träger der Straßenbaulast und gegenüber Dritten erlangt sie erst dadurch,

dass sie in den Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses ihren Niederschlag findet.“

Zugleich hat das Bundesverwaltungsgericht auch festgestellt, dass die Linienbestimmung keine unabdingbare Voraussetzung für das Planfeststellungsverfahren ist (ebenso Ronellenfisch, in: Marschall (Hrsg.), FStrG – Bundesfernstraßengesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, § 16 Rn.6.).

„Ein Planfeststellungsbeschluss ist nicht deshalb rechtswidrig, weil ihm kein Linienbestimmungsverfahren vorangegangen ist oder weil er von der festgelegten Linie abweicht. Umgekehrt lässt sich die Planung Dritten gegenüber nicht allein damit rechtfertigen, dass sie den ministeriellen Vorgaben entspricht. Vielmehr muss die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde aus sich heraus den rechtlichen Anforderungen genügen.“

(BVerwG, Urt. v. 12.8.2009 - 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 26).

a. Inhalt und Umfang der Linienbestimmung

Im Rahmen der Linienbestimmung gem. § 16 FStrG wird ein Korridor festgelegt, in dem sich die spätere konkrete Straßenplanung bewegen soll. Grundsätzlich wird im Rahmen der Linienbestimmung zwar nur der generelle Verlauf der Trasse festgelegt, dennoch sind bereits in diesem frühen Stadium alle erkennbar von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange zu beachten. Inhaltlich umfasst die Linienbestimmung die Linienführung der Fernstraße, d.h. Anfangs- und Endpunkte sowie die Festlegung des Trassenverlaufs, Verknüpfungen mit dem vorhandenen Straßennetz, Schnittstellen mit Anlagen anderer Verkehrsträger, Führung der Straße über Brücken oder durch Tunnel, usw., insbesondere auch die Lage zu benachbarten Ortschaften, schutzbedürftigen Bereichen wie Naturschutzgebiete und zu Anlagen von denen eine Gefährdung der Verkehrsanlage ausgehen könnte (im Einzelnen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 17/2013 – Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 5.).

Auch alternative Linienvarianten, welche sich aufdrängen oder anbieten sind im Rahmen der Planung zu berücksichtigen. Die Entscheidung nach § 16 FStrG ist für die weitere Planung verbindlich (vgl. Hinweise zu §16 FStrG – Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr.13/1996 des Bundesministers für Verkehr, Bau und Wohnungswesen vom 15.4.1996, StB 15/38.16.00/17 VA 96, VkB1. 1996, S. 222).

Die Linienbestimmung ist gem. § 16 Abs. 2 Satz 2 FStrG innerhalb einer Frist von drei Monaten abzuschließen. Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen diese Vorschrift sind gesetzlich jedoch nicht verankert.

b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen im Verfahren der Linienbestimmung

Der Entscheidung nach § 16 FStrG geht eine umfassende Abwägung aller relevanten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens voraus (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), Baugesetzbuch, 143. EL August 2021, § 38 Rn.126.). Die zentrale Vorschrift für die Prüfung von Arten- und Habitatschutz stellt § 47 UVPG dar:

Die UVP der Linienbestimmung darf sich gemäß § 47 Abs. 1 S. 1 UVPG ebenso wie die UVP in der Raumordnung auf den jeweiligen „*Planungsstand des Vorhabens*“ beschränken. Zugleich sind gemäß § 47 Abs. 1 S. 2 UVPG in die UVP „alle ernsthaft in Betracht kommenden Trassenvarianten einzubeziehen.“ Gleichzeitig kann die UVP nach § 47 Abs. 2 UVPG bei der Linienbestimmung ganz oder teilweise entfallen, wenn „*in einem Raumordnungsverfahren bereits die Umweltverträglichkeit geprüft wurde und wenn dabei im Falle einer Linienbestimmung alle ernsthaft in Betracht kommenden Trassenvarianten einbezogen wurden*“.

Aufgrund des nach wie vor groben Maßstabs der UVP bei der Linienbestimmung in Form eines Korridors, können einige Aspekte bei diesem Verfahrensschritt nicht näher betrachtet werden als im Rahmen der UVP der Raumordnung nach § 49 UVPG. So findet noch keine parzellenscharfe Festlegung der Trasse statt, die beispielsweise eine Kartierung von Arten als Datengrundlage fordern könnte oder kleinräumige Konflikte wie z.B. einzelne Biotop bereits berücksichtigen und aufgreifen könnte. Gleichwohl ist bei der Korridorfestlegung bereits genauer als im Raumordnungsverfahren absehbar, ob die spätere Trasse Wasserschutzgebiete quert, FFH-Gebiete in Anspruch nimmt oder ob sich im Zusammenhang mit Siedlungsräumen möglicherweise Lärmkonflikte ergeben können.

c. Beteiligung und Rechtsschutz

Die Beteiligung von Behörden und der Öffentlichkeit erfolgt im Verfahren der Linienbestimmung allein über die UVP. Im Übrigen findet das Verfahren allein zwischen dem Fernstraßen-Bundesamt und den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder statt.

Hierdurch wird deutlich, dass die Linienbestimmung nur den Charakter einer behördeninternen Vorabstimmung hat. Eine Rechtswirkung nach außen soll nicht gesetzt werden. Insoweit bestimmt § 47 Abs. 4 UVPG, dass die Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG „nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden“ kann. Eine Rechtsschutzmöglichkeit besteht insoweit auch gegen die Linienbestimmung nicht. Potentielle Verfahrensfehler können erst im Rahmen eines Rechtsmittels gegen den Planfeststellungsbeschluss geltend gemacht

und überprüft werden.

4. Planfeststellungsverfahren

Aus § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG ergibt sich das Erfordernis der Planfeststellung für Bundesfernstraßen.

a. Inhalt und Umfang des Planfeststellungsverfahrens

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 5 und 6 FStrG gelten hinsichtlich des jeweiligen Verfahrens die §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes bzw. die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder. Ergänzend sind die §§ 17 bis 17h FStrG anzuwenden. Für spezielle Fälle finden sich im FStrG weitere Vorschriften, auf die in diesem Gutachten jedoch nicht näher eingegangen werden kann und die für die Fragestellung der Untersuchung keine besondere Rolle spielen (z.B. § 12 Abs. 4 FStrG bei Errichtung neuer oder wesentlicher Änderung bestehender Kreuzungen oder Einmündungen zwischen Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen, § 9 Abs. 4 FStrG bei baulichen Anlagen an Bundesfernstraßen oder § 2 Abs. 6 Satz 2 FStrG für Nebenentscheidungen wie Widmung, Umstufung, Einziehung etc.).

Die Vorhabenzulassung findet somit wie bei anderen Infrastrukturvorhaben auch in den bekannten Bahnen des Planfeststellungsrechts statt. Auf die Vorbereitung der Antragsunterlagen und die Prüfung der Vollständigkeit dieser Unterlagen folgt die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange, bevor die Planfeststellungsbehörde auf Grundlage der Erkenntnisse des Beteiligungsverfahrens den Plan feststellt. Eine detaillierte Darstellung der grundlegenden Anforderungen und Planungsschritte kann den Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz entnommen werden (PlafR 19, Planfeststellungsrichtlinien 2019, Verkehrsblatt-Dokument Nr. B 5001 – Vers. 03/20, Neufassung VkB 2020, S. 211).

b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen im Planfeststellungsverfahren

Natur- und Habitatschutz werden dabei im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung geprüft und dargestellt. Der Neubau, Ausbau oder die Verlegung einer Bundesfernstraße unterliegt grundsätzlich gemäß § 6 S. 1 UVPG i.V.m. Ziff. 13.3 bis 14.5 der Anlage 1 zum UVPG einer UVP-Pflicht. Des Weiteren gilt für den Bau aller nicht unter die vorgenannten Ziffern fallenden Bundesfernstraßen eine Pflicht zu einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 6 S. 1 UVPG i.V.m. Ziff. 14.6 der Anlage 1 zum UVPG. Bei Änderungsvorhaben UVP-pflichtiger Bestandsvorhaben ergibt sich eine UVP-Pflicht darüber hinaus aus § 9 Abs. 1 UVPG.

Diese Regelungsdichte führt dazu, dass jedenfalls für den Neubau einer

Bundesfernstraße immer eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Lediglich bei untergeordneten Änderungen kann für den Fall, dass im Rahmen einer Vorprüfung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt nicht festgestellt werden können, im Einzelfall eine solche Prüfung entfallen.

c. Beteiligung und Rechtsschutz

Ausgehend hiervon findet für Bundesfernstraßen grundsätzlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange hinsichtlich sämtlicher Umweltauswirkungen der konkreten Straßenplanung statt. Von Seiten der Vorhabenträger ist ein entsprechender Umweltbericht gemäß § 16 UVPG vorzulegen, der sämtliche in Anlage 4 UVPG enthaltenen Anforderungen enthält. Dabei sind sowohl ein artenschutzrechtlicher und wasserrechtlicher Fachbeitrag, als auch eine Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung – soweit solche Schutzgebiete von der Planung betroffen sind oder sein können – nach den gesetzlichen Anforderungen vorzulegen.

Gegen die abschließende behördliche Entscheidung in Form des Planfeststellungsbeschlusses, steht den Betroffenen und den Verbänden sowohl die (Anfechtungs-)Klage, als auch die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes zur Verfügung. Verzögerungen durch Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene sind aufgrund des Fehlens einer aufschiebenden Wirkung für Bundesfernstraßen des vordringlichen Bedarfs (§ 17e Abs. 2 S. 1 FStrG) in diesem Bereich nicht möglich. Darüber hinaus sind die Hürden an einen Rechtsbehelf im Wege des Eilrechtsschutzes aufgrund der Regelung in § 17e Abs. 2 S. 2 FStrG sehr hoch. Denn § 17 Abs. 2 S. 2 FStrG bestimmt, dass *„der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung [...] nur innerhalb eines Monats nach der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt und begründet werden“* kann. Des Weiteren enthält § 17e Abs. 5 S. 1 FStrG für sämtliche Klagen gegen fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse eine 10-wöchige-Klagebegründungsfrist, die sämtlichen nachträglichen Tatsachenvortrag und die nachträgliche Beibringung von Beweismitteln grundsätzlich ausschließt (ausführlich Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 24. September 2021, Az. 8 A 19.40006, juris Rn. 45 ff.).

Möchten Betroffene also einen fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss in Bezug auf Arten- und Habitatschutz angreifen, stehen Ihnen lediglich 10 Wochen ab Erhebung der Klage zur Verfügung, um entsprechende Fachgutachten und Stellungnahmen von Sachverständigen beizubringen. Ein späterer Vortrag ist nach der aktuellen obergerichtlichen und höchstgerichtlichen Rechtsprechung nicht mehr möglich, selbst wenn der Planfeststellungsbeschluss auf Grundlage dieser Erkenntnisse evident rechtswidrig wäre. Denn *„bei der Klagebegründungsfrist des § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG*

[handelt es sich] *um eine gesetzliche Frist, die nicht zur Disposition des Gerichts steht und bei der das Gericht gerade kein Ermessen hinsichtlich der Rechtsfolge der Präklusion hat (vgl. BayVGH, B.v. 16.3.2021 – 8 ZB 20.1873 – juris Rn. 21 zu § 6 UmwRG).*“ (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 24. September 2021, Az. 8 A 19.40006, juris Rn. 47).

Sachlich zuständiges Gericht für Klagen gegen bundesfernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse ist grundsätzlich das jeweilige Oberverwaltungsgericht (§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 VwGO). Allerdings gilt gemäß §§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. 17e Abs. 1 FStrG i.V.m. Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG für zahlreiche Vorhaben eine zugleich erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts. Insoweit ist für die bedeutendsten Fernstraßenausbauprojekte bereits mit der Verfahrenskonzentration auf das Bundesverwaltungsgericht sichergestellt, dass über angegriffene Planfeststellungsbeschlüsse schnellstmöglich entschieden werden kann und ein langwieriger Instanzenzug entfällt. Wie aktuelle Erhebungen zeigen ist die Verfahrensdauer gerade beim BVerwG in erstinstanzlichen Verfahren gering und liegt bei rund 1 bis 3 Jahren.

III. Analyse der vorhandenen unionsrechtlichen und praktischen Probleme der geltenden Rechtslage und der Planungspraxis in dem bestehenden Gesamtsystem

Die nachfolgende Bestandsaufnahme erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll vielmehr verdeutlichen, dass im Bereich des Ausbaus von Fernstraßen zahlreiche Defizite im bestehenden System vorliegen, die einerseits dazu beitragen, dass die Verfahrensdauer zwischen Bedarfsfeststellung und Realisierung einer Fernstraße sehr lang ist, zum anderen aber auch trotz umfangreicher und zeitaufwendiger Verfahren Arten-, Natur- und Habitatschutz innerhalb dieser Verfahren nach wie vor defizitär sind.

1. Bedarfsfeststellung

Wie aus den Stellungnahmen zum Bundesverkehrswegeplan 2030 aber auch in jedem Erörterungstermin zu einem Fernstraßenvorhaben ersichtlich ist, nimmt die Frage des grundsätzlichen Bedarfs des Vorhabens für die Verbände und die betroffene Öffentlichkeit einen erheblichen Raum und oftmals einen zentralen Punkt ihrer Einwendung ein. Verwiesen sei an dieser Stelle beispielhaft auf die Ausführungen des BUND, der in seinem Fünf-Punkte-Programm zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte seine Kritik an der Bedarfsfeststellung wie folgt formuliert:

„Das Problem: Überdimensionierte und nicht finanzierbare Vorhaben

Wie seine Vorgängerpläne enthält auch der BVWP 2030 einen völlig überzeichneten „Vordringlichen Bedarf“. Insgesamt 1.300 Straßenbauprojekte können auf seiner Grundlage nun neu- bzw. weitergeplant werden. Nur die Hälfte der vordringlichen Projekte sind gemäß der optimistischen

Finanzplanung bis 2030 überhaupt finanzierbar. Ausgaben- und Aufgabenplanung fallen wie bei allen Vorgängerplänen erneut auseinander. Der größere Teil des Vordringlichen Bedarfs ist der so genannten „Schleppe“ für Projekte „nach 2030“ zugeordnet. Eine stringente Netzplanung und Priorisierung gibt es nicht. Praktisch alle politischen Prestigeprojekte sind Teil des Vordringlichen Bedarfs, unabhängig ihres tatsächlichen Nutzens für das bundesweite Verkehrsnetz. [...]“

Dieses Thema nimmt dann auch bei den nachfolgenden Erörterungsterminen auf Ebene der Raumordnung und der Planfeststellung erhebliche Zeit in Anspruch. Zugleich ist die Planrechtfertigung auch Dauerthema der Einwendungen und anschließender Gerichtsverfahren (zu letzteren siehe z.B. BVerwG, Urteil vom 06. Dezember 1985, Az. 4 C 59/82, BverwGE 72, 282-289; BverwG, Urteil vom 24. November 1989, Az. 4 C 41/88, BverwGE 84, 123-134; BverwG, Urteil vom 08. Juni 1995, Az. 4 C 4/94; BverwG, Urteil vom 24. November 2011, Az. 9 A 23/10, BverwGE 141, 171-196; BverwG, Urteil vom 11. Oktober 2017, Az. 9 A 14/16, BverwGE 160, 78-103; BverwG, Urteil vom 03. November 2020, Az. 9 A 12/19, BverwGE 170, 33-137 u.a.).

Dabei besteht bei den Betroffenen und bei den Verbänden eine gewisse Frustration und in der Folge auch eine fehlende Akzeptanz für die Vorhaben, da im wesentlichen Verfahrensschritt der Bedarfsfestlegung der Einfluss auf die gesetzliche Bedarfsfeststellung extrem gering ist, zugleich aber auch keine nachvollziehbaren Kriterien zur Bedarfsfestlegung bestehen und diese somit auch als „willkürlich“ wahrgenommen wird. Letzteres dürfte in nicht unerheblichem Umfang der Intransparenz bei der Anmeldung von Projekten geschuldet sein, aber auch eine Ursache in der allein verkehrsbezogenen Betrachtungsweise der Bedarfsfrage finden.

Hinzu kommt, dass laut dem BMV zwar auch Anmeldungen für Projekte durch Umweltverbände möglich waren, solche Anmeldungen jedoch bei der gesetzlichen Bedarfsfeststellung keinerlei Berücksichtigung gefunden haben. So hat beispielsweise der BUND von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und bei den Auftragsverwaltungen der Länder ca. 30 Ausbaualternativen zu Projekten vorgeschlagen. Bis auf einen Fall wurden diese von den Ländern ignoriert. Allein im Falle der A 46 Hemer – Menden wurde vom Landesverkehrsministerium NRW ein Runder Tisch zum Vorschlag des BUND eingerichtet. Dieser hatte mit eigenen Gutachtern eine Ausbau- und Ertüchtigungsalternative im Bestandsnetz (sog. „Netzlösung“) entwickelt, vom Land NRW mit angemeldet. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 führt dies beim Projekt A46-B7-G41-NW (online abrufbar unter: [Bundesverkehrswegeplan 2030 – Projekt A46-B7-G41-NW \(bvwp-projekte.de\)](https://www.bvwp-projekte.de)) wie folgt auf: „Zwei weitere Alternativen, der Neubau einer Autobahn, sowie die vom BUND vorgeschlagene Netzlösung werden durch das MBWSV in das Bewertungsverfahren der Projektanmeldung eingestellt.“ Der NKV dieser vom BUND vorgeschlagenen „Netzlösung“ war mit über 6 doppelt so hoch wie die der offiziellen Variante, die im Ostteil die Strecke der ursprünglich geplanten vierspurigen Autobahnneubau durch einen zweistreifigen Bundesstraßen-Neubau ersetzte. In der NKA schnitt sie um den Faktor 2 besser ab (NKK > 6 ggü. 3,1 für die offizielle Variante). In den PRINS hieß es damals demgegenüber: Die Netzlösung sei „keine Alternative“.

Neben der unzureichenden Beteiligung von Verbänden auf Ebene der Bedarfsermittlung und -feststellung finden Umweltbelange auf dieser Ebene bislang keinerlei ernsthafte und entscheidungsrelevante Berücksichtigung, was auch durch die oben zitierte Kritik des UBA an der SUP des Bundesverkehrswegeplan 2030 bestätigt wird.

Insoweit bestehen hinsichtlich der Transparenz, der Einbindung der Öffentlichkeit und der Verbände in die Bedarfsfeststellung und hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltbelangen erhebliche rechtliche und tatsächliche Defizite bereits auf dieser ersten Stufe. Problematisch erscheint im aktuellen Rechtsrahmen, dass § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und § 4 FStrG als „generelle fernstraßenrechtliche Aufgabengestaltung“ (so BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1985 – 4 C 59/82 –, BVerwGE 72, 282289, juris Rn. 3) allein auf verkehrliche Belange abstellen. Umweltaspekte, wie sie bspw. in anderen fachplanungsrechtlichen Zielbestimmungen enthalten sind (siehe etwa § 1 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz – EnWG), finden sich im Fernstraßenrecht bislang nicht.

Hinsichtlich der Beschleunigung von fernstraßenrechtlichen Planungsverfahren ist nach Einschätzung der Verbände die Unmenge an angemeldeten und zu bewertenden Vorhaben ein zentraler Grund, weshalb die Bedarfsplanung regelmäßig erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Hier besteht großes Beschleunigungspotential, wenn die Qualität der Anmeldungen verbessert und die Anzahl der Anmeldungen auf wenige umweltkritische Projekte mit relativ hoher Wirtschaftlichkeit reduziert würde.

Ein weiteres großes Manko ist die aus Sicht der Verbände unzureichende Bedarfsplanüberprüfung. Gemäß § 4 S. 1 FStrAbG prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nach Ablauf von jeweils fünf Jahren, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. In die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. Zum einen ist eine Überprüfung (nur) alle 5 Jahre bereits angesichts des rasch fortschreitenden Klimawandels und der zunehmenden Herausforderungen im Bereich des (Unions-) Umweltrechts, der Notwendigkeit der Berücksichtigung neuer Rechtsprechung und tatsächlicher Entwicklungen deutlich zu lang angesetzt. Die aktuelle Überprüfung des am 03.08.2016 beschlossenen BVWP 2030 soll voraussichtlich Ende 2023 abgeschlossen sein. Damit liegen die Ergebnisse erst 7 Jahre nach dessen Inkrafttreten vor. Auch fehlt im aktuellen Rechtsrahmen eine Rechtsfolge, wenn diese Überprüfung nicht stattfindet und eine zeitliche Vorgabe, innerhalb welcher Zeitspanne diese Überprüfung abgeschlossen sein muss. Eine Forderung nach einer „engmaschigeren“ Überprüfung hat auch der Bundesrechnungshof in einem Schreiben vom 07.06.2023 an den Haushaltsausschuss des Bundestages formuliert und insbesondere gefordert, dass das Ergebnis der Überprüfung nach 5 Jahren vorliegen muss, da ansonsten innerhalb der Laufzeit des BVWP 2030 nur eine einzige Überprüfung stattfinden könne (Ausschussdrucksache 3825, Az.3 – 2020 - 0055/V 4 – 2020 – 0055, S. 10 f.). Dieser Forderung ist zuzustimmen.

Hinzu kommt, dass aktuell keine Einzelprojekte überprüft werden – insbesondere nicht auf ihre Umweltverträglichkeit hin – sondern allein eine Gesamtplanüberprüfung erfolgt (näheres siehe auf der Internetseite des BMVD zur Bedarfsplanüberprüfung, online abrufbar unter: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplanung-ueberpruefung-bedarfsplaene.html>). Auch dies sollte künftig anders ausgestaltet werden. Wie der Bundesrechnungshof insbesondere darlegt, liegen bei Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans „zu den einzelnen Projekten weitgehend noch keine Planungen vor“ (a.a.O., S. 12 ff.). Dies verhindere eine belastbare Kostenrechnung. Was der Bundesrechnungshof aus wirtschaftlichen Gründen fordert, gilt gleichermaßen aus Umweltgesichtspunkten. Erst mit Vorlage der Planungsunterlagen und Konkretisierung der Projektplanung können auch die Umweltfaktoren realistisch (neu) bewertet werden. Damit ist auch aus Umweltgesichtspunkten eine nach der grundsätzlichen Methodik des Bundesverkehrswegeplans vorzunehmende Überprüfung von Einzelprojekten zwingend geboten. Bestes Beispiel ist der Umstand, dass das die völkerrechtlich verbindlichen Ziele des Paris-Abkommens (1,5°C-Ziel) und das Ziel der Klimaneutralität gemäß § 3 Abs. 2 KSG bislang in den Projekten des BVWP 2030 überhaupt keine Berücksichtigung gefunden haben und die Projekte damit auch nicht auf die Sektorziele des KSG ausgerichtet oder auf diese abgestimmt sind.

2. Planungsverfahren

Für die nachfolgend beschriebenen Defizite werden die Stufen des Planungsverfahrens in Form von Raumordnungsverfahren, Linienbestimmung § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG und Planfeststellung zusammengefasst. Insbesondere beim Raumordnungsverfahren und der dort durchzuführenden Umweltprüfung, sowie beim Planfeststellungsverfahren und der in diesem Stadium durchzuführenden UVP ergeben sich grundsätzlich identische Problemstellungen.

Demgegenüber kann hinsichtlich der **Linienbestimmung** nach § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG auf die Ausführungen zur Bedarfsfeststellung verwiesen werden. Speziell die Tatsache, dass es sich um ein rein innerbehördliches Verfahren handelt, die Öffentlichkeit hiervon grundsätzlich ausgeschlossen ist und die Findung der für die anschließende Planung verbindlichen Trassenführung weder auf Grundlage von bekannten Kriterien noch aufgrund anderer Anhaltspunkte nachvollzogen werden kann, lässt jede Transparenz vermissen. Vor dem Hintergrund, dass die Linienbestimmung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zugleich nicht Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer Planfeststellung ist (BVerwG, Urteil vom 12.08.2009, Az. 9 A 64.07, BVerwGE 134, 308, juris Rn. 26), sind Sinn und Zweck dieses Verfahrensschritts grundsätzlich zweifelhaft und dieser daher zu überdenken.

a. Die Rolle des Vorhabenträgers

Im gesamten Planungsprozess kommt dem Vorhabenträger eine wesentliche Bedeutung zu. Diese Bedeutung wird in bisherigen Stellungnahmen und Gutachten zur Planungsbeschleunigung regelmäßig ignoriert bzw. überhaupt

nicht thematisiert. Dies liegt vermutlich auch daran, dass zwar seit Jahrzehnten immer wieder die Notwendigkeit von Planungsbeschleunigungen in der Literatur und auch vom Gesetzgeber hervorgehoben wird, belastbare empirische Studien zu den Verzögerungsursachen allerdings nicht vorliegen.

Ziekow u.a. beschreiben in ihrer Untersuchung „Dauer von Zulassungsverfahren: eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, 2005 in Ziff. 2.3 auf Seite 83 die Bedeutung der Mitwirkung des Vorhabenträgers an der Erstellung vollständiger Antragsunterlagen (hier im immissionsrechtlichen Verfahren) wie folgt:

„Die Vollständigkeit der Antragsunterlagen ist in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung für Dauer und Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Von Seiten der Behörden wird beispielsweise die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen als eine der Hauptursachen für Verzögerungen im Genehmigungsverfahren genannt, die i.Ü. vom Antragsteller zu vertreten sei. So wurden in der Behördenumfrage z.B. unvollständige Unterlagen als besonders starker Verzögerungsfaktor für TöB-Stellungnahmen eingeschätzt.

Entscheidende Bedeutung hat die Vollständigkeit der Antragsunterlagen auch für den Beginn der für die Behörde verbindlichen Verfahrensfristen. Gemäß Nr. 1. 4 VwV 1993 und § 10 Abs. 6 a BImSchG i.V.m. § 7 Abs. 1 der 9. BImSchV ist die Vollständigkeit der Unterlagen Voraussetzung für den Fristbeginn. Ebenso ist die Vollständigkeit Voraussetzung für weitere Verfahrensschritte, z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Verfahren.“

Eine vergleichbare Situation findet sich auch im Verfahren des Fernstraßenbaus wieder. Dies verdeutlicht zum Beispiel Nr. 19 Abs. 4 der PlaFeR 19, wonach die Anhörungsbehörde *„unverzüglich zu prüfen [hat], ob die Planunterlagen vollständig sind und den Anforderungen nach Nr. 18 genügen. Sind die Planunterlagen unvollständig oder enthalten sie offensichtliche Unrichtigkeiten, wirkt die Anhörungsbehörde bei der den Plan aufstellenden Behörde auf eine Ergänzung oder Berichtigung der Planunterlagen hin.“* Erst wenn die Unterlagen vollständig sind gelten dann die behördlichen Fristen, was sich aus Nr. 19 Abs. 5 der PlaFeR 19 wie folgt ergibt:

„Die Anhörungsbehörde veranlasst innerhalb eines Monats nach Zugang der vollständigen Planunterlagen deren Auslegung in den Gemeinden, in denen sich das Straßenbauvorhaben voraussichtlich auswirken wird, und weist auf das Vorkaufsrecht nach § 9a Abs. 6 FStrG hin (Muster 8). Die Gemeinden machen die Auslegung gemäß § 73 Abs. 5 VwVfG vorher ortsüblich bekannt (Nr. 22 Abs. 2).“

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass ein erhebliches Beschleunigungs- bzw. Verzögerungspotenzial auf Seiten des Vorhabenträgers liegt. Damit sollten Beschleunigungsbemühungen in erster Linie auch hier

ansetzen (s.a. Forderung der Umweltverbände in DNR u.a., Umweltstandards wahren und dennoch schneller planen: Handlungsempfehlungen der Umweltverbände an eine wirksame Planungsbeschleunigung, Stand 25.11.2020, S. 3, online abrufbar unter: <https://backend.dnr.de/sites/default/files/Positionen/2020-11-Handlungsempfehlungen-Planungsbeschleunigung.pdf>).

b. Die Rolle gesetzlicher Anforderungen, insbesondere des Umweltrechts

Der Umfang der von den Vorhabenträgern vorzulegenden Unterlagen ist ohne Zweifel erheblich. Bereits die Auflistung in Nr. 18 PlaFeR 2019 verdeutlicht zum einen die Anzahl der Unterlagen und Fachbeiträge, zum anderen auch die Verschiedenheit dieser Unterlagen, die von technischen Unterlagen über Verkehrsuntersuchungen und Immissionsprognosen, Fachbeiträge zum Wasserrecht (§§ 27, 47 WHG) bis hin zu umweltfachlichen Untersuchungen und Grunderwerbsplänen und -verzeichnissen reichen, um nur einen Ausschnitt der Unterlagen hier beispielhaft zu nennen.

All diese Unterlagen sind erforderlich und überwiegend auch gesetzlich zwingend vorgeschrieben. So ergeben sich bereits aus dem UVPG und der diesem zugrunde liegenden UVP-Richtlinie, sowie der SUP-Richtlinie die Anforderungen an Umfang und Inhalt der für die Umweltverträglichkeitsprüfung notwendigen Unterlagen.

Die Ermittlung der umweltrelevanten Belange ist nach wie vor aufwendig und überwiegend in Einzelschritten vorzunehmen. Zwar verfügen mittlerweile alle Bundesländer über Geoinformationssysteme, der Umfang der dort hinterlegten Unterlagen ist jedoch höchst unterschiedlich. Nachfolgende Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- So sind in manchen Geoinformationssystemen beispielsweise Bebauungspläne hinterlegt, allerdings nur dann, wenn die Gemeinden diese auch eingestellt haben. Die Belange der Bauleitplanung müssen von den Vorhabenträgern insoweit über Vorabfragen oder im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange letztlich einzeln abgefragt werden.
- Natura-2000-Gebiete sind grundsätzlich in allen Geoinformationssystem hinterlegt. Aufgrund der mangelhaften Umsetzung der FFH-RL in Deutschland (siehe die Klage der EU-Kommission gegen die BRD, EuGH RS C-116/22), liegen jedoch teilweise noch keine Managementpläne für FFH-Gebiete vor, geschweige denn aktuelle Geodaten, mit deren Hilfe die räumliche Lage von Arten- oder Lebensraumtypen bestimmt werden könnte.
- Grundsätzlich gibt es bislang kein Portal und auch keine gesetzliche Vorgabe, für ein Vorhaben kartierte Artenvorkommen in ein zentrales Geportal einzuspeisen, damit diese Daten auch anderen Planungsträgern nachfolgender Planungen zur Verfügung stehen.

- Auch Wasserkörpersteckbriefe sind überwiegend nicht in den Geoportalen enthalten und müssen insoweit über die Wasserwirtschaftsämter bzw. die jeweilige Fachstelle beigezogen werden.

Allein diese beispielhafte Aufzählung verdeutlicht, dass letztlich bei jedem neuen Vorhaben die Ermittlung und Darstellung der Umweltbelange „von 0 auf“ begonnen werden muss. Selbst wenn beispielsweise eine neue Fernstraße neben einer erst kürzlich geplanten Stromtrasse errichtet werden soll, so sind die sämtlich ermittelten Daten im Rahmen des Vorhabens zum Netzausbau für die Planungsträger des Fernstraßenvorhabens grundsätzlich nicht ohne größeren Aufwand zugänglich.

Insgesamt ist bei den gesetzlichen Anforderungen, speziell im Umweltrecht davon auszugehen, dass diese tendenziell noch ansteigen werden. Daher kommt im Zusammenhang mit einer Beschleunigung der Verfahren weniger dem Rechtsrahmen Bedeutung zu, sondern der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen, unterstützt von entsprechender IT. Hier sind speziell im behördlichen Bereich noch erhebliche Spielräume und entsprechendes Beschleunigungs- und Vereinfachungspotential, zumal einige Behörden gerade erst anfangen, überhaupt von der klassischen Papierakte auf eine digitale Akte umzusteigen.

c. Die Rolle der Betroffenen bzw. der Kläger

Auch wenn keine empirischen Befunde über Verzögerungsursachen vorliegen, so wird hiesigerseits davon ausgegangen, dass die Verzögerungsursachen durch potentielle Kläger bzw. Betroffene regelmäßig überschätzt werden. Dies gilt insbesondere auch für Verzögerungen durch anerkannte Vereinigungen bzw. Naturschutzverbände.

So zeigt einerseits gerade das Beispiel des Netzausbaus im Anwendungsbereich des NABEG, dass trotz überwiegendem Ausschluss von Klageverfahren auf vorgelagerten Ebenen und einer Rechtsschutzkonzentration allein im Planfeststellungsverfahren, die dortige Verfahrensdauer nicht kürzer ist als bei vergleichbaren Infrastrukturvorhaben ohne entsprechende Regelungen.

Andererseits kann nicht erkannt werden, dass sich die Verfahrensdauer nach Feststellung der Europarechtswidrigkeit der Präklusionsvorschriften in Deutschland durch den EuGH mit Urteil vom 15.10.2015 (Az. C-137/14) erhöht hätte. Nur zur Klarstellung sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass eine Wiedereinführung der Präklusion im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie aufgrund der o.g. Entscheidung europarechtswidrig wäre. Der EuGH hat diese Rechtsprechung erst mit Urteil vom 14.01.2021 (Az. C-826/18) auch auf solche Genehmigungsverfahren erweitert, die nur in den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (AK) fallen (d.h. nicht zugleich auch der UVP-RL oder der Industrieemissionsrichtlinie unterfallen). Ausgehend hiervon ist nicht davon auszugehen, dass eine Wiedereinführung der materiellen Präklusion im Fernstraßenausbau mit

Europarecht vereinbar sein könnte (siehe Anhang I Ziff. 8 AK).

Das Ergebnis einer kleinen Anfrage der Fraktion FDP vom 23.06.2020 zeigt, dass von 239 Klagen gegen „Planfeststellungsbeschlüsse von Aus- und Neubauprojekten mit einem Volumen von mehr als 75 Mio. Euro im Bereich der Bundesautobahnen in den vergangenen zehn Jahren“ insgesamt nur 20 Klagen von Umweltverbänden eingereicht wurden (siehe BT-Drs. 19/20328, Seite 2). Bei „Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse von Aus- und Neubauprojekten mit einem Volumen von mehr als 50 Mio. Euro im Bereich der Bundesstraßen“ wurden sogar nur 11 von 255 Klagen durch Umweltverbände eingereicht.

Während sich Umweltverbände vollumfänglich auf die Verletzung umweltrechtlichen Rechtsvorschriften berufen können (sog. Vollüberprüfungsanspruch), hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 12.08.2009 (Az. 9 A 64/07) diese Möglichkeit für Privatkläger eingeschränkt, die aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind. *„Danach kann eine Anfechtungsklage keinen Erfolg haben, wenn der geltend gemachte Rechtsfehler aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen für die Eigentumsbetroffenheit des Klägers nicht erheblich, insbesondere nicht kausal ist. Das ist etwa dann der Fall, wenn ein als verletzt geltend gemachter öffentlicher Belang nur von örtlicher Bedeutung ist und auch die fehlerfreie Beachtung dieses Belangs nicht zu einer Veränderung der Planung im Bereich des klägerischen Grundstücks führen würde (Beschluss vom 5. Oktober 1990 - BVerwG 4 B 249.89 - NVwZ-RR 1991, 118 <127> und Urteil vom 28. Februar 1996 - BVerwG 4 A 27.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 110 S. 82).“* (a.a.O. juris Rn. 24). Des Weiteren hat das Bundesverwaltungsgericht die Geltendmachung artenschutzrechtlicher Mängel oder Unsicherheiten im Rahmen von naturschutzfachlichem Monitoring und qualifizierten begleitenden ökologischen Bauüberwachungen durch Private abgelehnt, da diese mangels Kausalität für die Eigentumsbetroffenheit nicht zum Erfolg einer Klage führen können (a.a.O. Rn. 91). Damit bestehen im Hinblick auf die Geltendmachung artenschutzrechtlicher Belange – aber auch sonstige Umweltbelange – erhebliche Einschränkungen bei Privatklagen gegen fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse.

Auch aufgrund dieser Einschränkungen ist nicht davon auszugehen, dass die Realisierung von Fernstraßenvorhaben aufgrund von Natur- und Artenschutzbelangen und darauf gestützten Klagen erheblich verzögert wird. Dabei sei auch nochmals auf die Regelung des § 17e Abs. 2 FStrG hingewiesen, wonach Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen, für die ein vordringlicher Bedarf festgestellt ist, bereits von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Einem Bau steht daher auch nicht die Einreichung einer Klage im Wege, sondern erst eine gerichtliche Aussetzung der Vollziehbarkeit, zu der es aber regelmäßig nur bei Nachsuchen von Eilrechtsschutz und bei voraussichtlicher Rechtsfehlerhaftigkeit der

angegriffenen Zulassungsentscheidung bereits bei summarischer Prüfung des Gerichts kommt.

Eine weitere Absicherung des Verfahrensfortgangs selbst bei Mängeln im Planungsprozess hat der Gesetzgeber zudem mit dem am 20.03.2023 verkündeten Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich geschaffen (BGBl. 2023 I Nr. 71). Danach kann das Gericht nach § 80c Abs. 2 S. 1 VwGO Mängel des Verwaltungsaktes außer Acht lassen, wenn offensichtlich ist, dass diese in absehbarer Zeit behoben sein werden. Nach § 80c Abs. 3 S. 1 VwGO sollen die Gerichte die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Regel auf diejenigen Maßnahmen des angefochtenen Verwaltungsaktes beschränken, bei denen dies erforderlich ist, um anderenfalls drohende irreversible Nachteile zu verhindern. Durch diese Neuregelung ist zu erwarten, dass Kläger mangels Erfolgsaussichten zukünftig bereits von Eilverfahren absehen werden. Insgesamt sorgt die Neuregelung zudem dafür, dass Eilverfahren im Infrastrukturbereich – wie vorliegend bei der Realisierung von Fernstraßenvorhaben – nur noch in ganz speziellen Ausnahmekonstellationen erfolgreich sein können und damit eine Verfahrensverzögerung fast gänzlich ausgeschlossen ist.

3. Defizite bei der Berücksichtigung des Natur-, Arten- und Habitatschutzes, sowie der Biodiversität

Wie bereits aufgezeigt, kommt dem Natur-, Arten- und Habitatschutz auf der zentralen Ebene der Bedarfsfeststellung bislang keine große bzw. entscheidungserhebliche Rolle zu. Gleiches gilt für den Schutz und die Förderung der Biodiversität.

Bezogen auf den Habitatschutz kann dieser Umstand anhand des Umweltberichts zum Bundesverkehrswegeplan 2030 aus dem Jahr 2016 nachvollzogen werden. Hier wird auf Seite 149 zur erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten wie folgt ausgeführt:

„Erhebliche Beeinträchtigungen bei Umsetzung der Verkehrsprojekte mit VB / VB-E von Natura-2000-Gebieten lassen sich in insgesamt 374 Fällen nicht gänzlich ausschließen. In 128 Fällen ist eine erhebliche Beeinträchtigung als wahrscheinlich anzunehmen. Dabei sind einzelne Natura-2000-Gebiete mehrfach, teils von unterschiedlichen Verkehrsprojekten betroffen.“

Trotz dieser Feststellung, werden die entsprechenden Vorhaben aus dem Bundesverkehrswegeplan nicht ausgeschlossen oder erhalten eine geringere Priorisierung. Die einzige Folge ist, dass auf der späteren Ebene der Vorhabenzulassung eine Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung erfolgt und gegebenenfalls in einem FFH-Ausnahmeverfahren sichergestellt wird, dass die Kohärenz des Gebietsnetzes „für alle betroffenen FFH-Lebensraumtypen und Arten trotz Durchführung der Projekte sichergestellt“ ist (Umweltbericht zum BVWP 2030, S. 149).

Artenschutzbelange können mangels konkreter Trassenfestlegungen ebenfalls auf

dieser Ebene nicht geprüft werden und sind insoweit dem Zulassungsverfahren vorbehalten (siehe Umweltbericht zum BVWP 2030, S. 170). Dies ist insoweit problematisch, als gerade auf Ebene der Bedarfsfestlegung – im Gegensatz zum späteren Zulassungsverfahren – großräumige Alternativen betrachtet werden können und sollen und damit auch abgeprüft werden sollte, welche Alternativen in Bezug auf den Artenschutz eine höhere oder geringere Geeignetheit aufweisen.

Auch die Berücksichtigung von Biodiversität ist im bisherigen Planungsprozess defizitär. Eine große Herausforderung im Vergleich zum Arten- und Habitatschutz besteht bereits in der begrifflichen Einordnung und der praktischen Umsetzung von Biodiversitätsvorgaben und -zielen. Darüber hinaus fehlt es an rechtsverbindlichen Vorschriften und praktischen Handlungsleitlinien für die Verwaltung, um die vor allem auf europäischer Ebene vereinbarten Ziele im konkreten Planungsprozess effektiv umsetzen zu können.

„Biodiversität ist die Kurzform vom Begriff ‚biologische Vielfalt‘ und meint die Vielfalt der Arten auf der Erde, die Vielfalt innerhalb der Arten und die Vielfalt von Ökosystemen“.

(Stockmeier, in: Vogel/Stockmeier (Hrsg.), Umwelthaftpflichtversicherung/Umweltschadensversicherung, 2. Aufl. 2009, 3. Teil, Ziff. A. Rn. 49; ebenso Art. 2 CBD, vgl. a. § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG zum Begriff „biologische Vielfalt“).

Vielfalt der Arten meint dabei die Diversität und Menge unterschiedlicher Arten, während Vielfalt innerhalb der Arten sich auf die Variabilität des Genpools einer bestimmten Art bezieht, einschließlich der regional ausgeprägten Verschiedenheiten einer Art und der Unterarten einer Art. So können etwa Einzelexemplare derselben Baumart unterschiedliche Ausbildungen an Stammrinde und Baumkronen aufweisen, je nachdem, ob ihr genetisches Material aus kontinental oder in Küstennähe wachsenden Vorbildern herrührt (Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt, Genetische Vielfalt, abrufbar unter <https://www.nw-fva.de/forschen/genetische-vielfalt> (28.06.2023)).

Begrifflich schwerer zu fassen ist der Ausdruck „Ökosystem“, da dieser auf Wechselwirkungen aufbaut:

„Ein Ökosystem ist ein Funktionsgefüge aus den Populationen von Organismen verschiedener Arten sowie den von ihnen genutzten Bedingungen und Gegenständen ihrer Umwelt. (...) Ein Ökosystem umfasst demnach mindestens eine Population von primären Produzenten (z.B. Pflanzen) und Reduzenten (z.B. Bakterien), dazwischengeschaltet sind meist Populationen von Konsumenten (z.B. Tiere).“

(Toepfer, G. (2011). Ökosystem. In: Historisches Wörterbuch der Biologie, S. 715).

Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung wird deutlich, dass der Schutz und die Förderung von Biodiversität multifaktoriell ist und in seinem Ansatz weit über den Einzelartenschutz hinausgeht. Der Schutz eines Funktionsgefüges kann in der Praxis des Fernstraßenausbaus durch die Aufrechterhaltung bzw. Schaffung grüner Infrastruktur mittels Querungshilfen für Tiere und Pflanzen, wie z.B.

Grünbrücken oder ökologische Tunnel realisiert werden. Gleichzeitig müssen Trennwirkungen wie Zerschneidungen oder sonstige Beeinträchtigungen von Ökosystemen weitgehend vermieden werden. Insoweit sollten auch Biodiversitätsfördernde Maßnahmen Priorität gegenüber bloßen Kompensations- und Ausgleichsmaßnahmen haben, durch die an anderer Stelle neue Ökosysteme aufgebaut werden sollen. Denn während die Vielfalt innerhalb der Arten durch Wandermöglichkeiten der Arten innerhalb ihres natürlichen Lebensraums unterstützt wird, weisen neue Ökosysteme stets einen deutlich geringeren Entwicklungsgrad der Funktionsbeziehungen auf und sind insoweit aus der Perspektive der Biodiversität nicht als gleichwertig einzuordnen.

Trotz dieser Erkenntnisse der Ökologie, fehlt es bisher grundsätzlich und damit auch im Bereich des Fernstraßenausbaus an rechtsverbindlichen Instrumenten, die den Erhalt und den Schutz der Biodiversität hinreichend sichern. Die Rechtsordnung ist dagegen geprägt von politischen Zielbestimmungen und unverbindlichen Empfehlungen mit Verweisen auf „Best-Practice“-Beispiele.

Hierzu gehören auf EU-Ebene zum Beispiel die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 (Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben vom 20.05.2020, COM(2020) 380 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> (12.07.2023)), die in Verbindung mit dem European Green Deal (Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> (12.07.2023)) steht, und die erst kürzlich verabschiedete EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (vgl. Europäisches Parlament, Briefing Laufende Legislativverfahren der EU, EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS_BRI\(2022\)738183_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS_BRI(2022)738183_DE.pdf) (12.07.2023)). Zu erwarten ist, dass Biodiversitätsschutz eine gewisse Rolle auch in der noch nicht abgeschlossenen Überarbeitung der TEN-T-Verordnung zur Entwicklung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes spielen wird, deren Ziel es ist, u.a. die Umweltschutzstandards des Verkehrsnetzes zu erhöhen (Art. 4 II des Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, amending Regulation (EU) 2021/1153 and Regulation (EU) No 913/2010 and repealing Regulation (EU) 1315/2013, COM(2021) 812 final, 2021/0420 (COD), abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0812/COM_COM\(2021\)0812_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0812/COM_COM(2021)0812_EN.pdf) (21.06.2023)). Daneben existiert die sog. Grüne-Infrastruktur-Strategie der EU (2013).

Orientiert an der Biodiversitätsstrategie und der Grünen-Infrastruktur-Strategie (2013) der EU wurde auf nationaler Ebene in Deutschland das Bundeskonzept

Grüne Infrastruktur auf Bundesebene erstellt. Letzterem kann eine gewisse Relevanz für den Fernstraßenausbau beigemessen werden. Anlass war die Grüne Infrastruktur-Strategie der EU (2020). Diese soll die Schaffung bzw. Berücksichtigung von Optionen für grüne Infrastrukturen fördern. Eine höhere Gewichtung von Ökosystem- und Biodiversitätsbelangen in Politik und Raumplanung soll die negativen Wirkungen von Vorhaben aus den Sektoren Strom und Verkehr wie zum Beispiel Flächeninanspruchnahme und Lebensraumfragmentierung ausgleichen, indem etwa grüne Verkehrskorridore gebildet werden (Grünbrücken oder Ökotunnel) (Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Grüne Infrastruktur (GI) – Aufwertung des europäischen Naturkapitals vom 06.05.2013, COM(2013) 249 final, S. 5) bzw. dadurch erhalten werden, dass das Infrastrukturvorhaben selbst die vom Ökosystem besiedelte Fläche umgeht. Beispielsweise durch Umsetzung als Brücke oder Tunnel.

Das Bundeskonzept Grüne Infrastruktur setzt hier an und stellt verschiedene für die Biodiversität bedeutende Flächen in einem Fachkonzept integriert dar. Hierdurch wird die Identifikation und damit die in den Blick genommene Berücksichtigung ökologisch wertvoller Flächen in raumbedeutsamen Planungen und Vorhaben auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vereinfacht. Zu den erfassten Flächen gehören solche, die der Sicherung einer verbundenen Grünen Infrastruktur dienen. So dient das Konzept auch ausdrücklich als Informationsgrundlage und Orientierungshilfe für die, insoweit besonders konfliktrichtige Bundesverkehrswegeplanung (BfN, Bundeskonzept für Grüne Infrastruktur – Grundlagen des Naturschutzes zu Planungen des Bundes, Bonn März 2017, S. 56, abrufbar unter https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-08/bkgi_broschuere.pdf (21.06.2023)).

Weder die Grüne Infrastruktur-Strategie der EU noch das Bundeskonzept Grüne Infrastruktur bestimmen jedoch eigenständig eine rechtsverbindliche Pflicht zu konkreten Maßnahmen, die es zum Schutz der Biodiversität durchzuführen gilt (vgl. für das Bundeskonzept Heiland *et al.*, Bundeskonzept Grüne Infrastruktur Fachgutachten, BfN-Skripten 457, Bad Godesberg 2017, abrufbar unter <https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/Skript457.pdf> (21.06.2023), S. 26).

Daher ergibt sich lediglich eine Pflicht zur Berücksichtigung der ökologisch wertvollen Flächen in der Umweltverträglichkeitsprüfung mittelbar aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 UVPG. Denn dieser benennt die biologische Vielfalt als Schutzgut. Unter Heranziehung der Definition biologischer Vielfalt im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die Informationen aus dem Bundeskonzept für Grüne Infrastruktur in der UVP jedenfalls zu berücksichtigen und einzelfallabhängig beispielsweise in dem Vorhaben ggf. zum Schutz hierdurch erkannter Migrationskorridore eine Zerschneidung von Lebensräumen zu vermeiden (vorrangig) oder wenigstens Minimierungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung ihrer Funktion zu verlangen.

Aus Sicht der Verbände werden auch bei der späteren Vorhabenzulassung Projekte im Hinblick auf Habitat- und Artenschutz regelmäßig unzureichend umgesetzt und Planfeststellungsbeschlüsse am Maßstab der geringsten gesetzlichen

Anforderungen ausgerichtet. Das vorhandene Repertoire an Möglichkeiten, dem Arten-, Natur- und Habitatschutz gerecht zu werden, wird nur selten genutzt. Dies betrifft unter anderem die Minimierung von Zerschneidungs- und Trennwirkungen, wie sie beispielsweise mit dem verstärkten Bau von Autobahnbrücken oder -tunneln realisiert werden könnten, dem Bau von Grünbrücken und Wilddurchlässen, sowie Durchlässen für Kleintiere und Amphibien. Diese Maßnahmen sollten in Anerkennung des gesellschaftlichen Wertes der Arten über die bloßen rechtlichen Anforderungen hinaus zum Standard werden und nicht lediglich als Ausnahme oder Besonderheit in einzelnen Planungsverfahren Berücksichtigung finden. Ebenso kritisch zu sehen sind die im Planungsprozess eingesetzten quantitativen ökologischen Wertberechnungsmodelle. Diese ermöglichen letztlich eine Zerstörung einzelner Lebensstätten durch den Hinweis, dass an anderer Stelle der „Wert“ von Biotopen erhöht würde. Aus Sicht der Verbände ist dies ein bloßer Ausgleich auf dem Papier, der nicht geeignet ist, die tatsächlichen Vorhabenswirkungen angemessen zu kompensieren.

Im Bereich Habitatschutz ist zu erkennen, dass die Rechtsprechung bei Ausnahmeprüfungen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG das Vorliegen „zumutbarer Alternativen“ (§ 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG) sehr restriktiv auslegt (siehe z.B. OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Februar 2007 – 7 KS 135/03 –, juris Rn. 113). So darf beispielsweise nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts *„(BVerwG, Urteil vom 28. März 2013 - 9 A 22.11 - BVerwGE 146, 145 Rn. 105; vgl. auch Urteile vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - BVerwGE 149, 289 Rn. 78 und vom 27. Januar 2000 - 4 C 2.99 - BVerwGE 110, 302 <310>) [...] der Vorhabenträger von einer möglichen Alternative unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten auch dann absehen, wenn diese "andere Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigt" (BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2017 – 4 A 11/16, 4 A 13/16 –, BVerwGE 159, 121-136, juris Rn. 47). Als einen solchen Unzumutbarkeitsgrund hat das Bundesverwaltungsgericht sogar die wirtschaftlichen Zusatzkosten einer alternativen Trassenführung angesehen (BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2014 – 9 A 4/13 –, BVerwGE 149, 31-52, juris Rn. 72):*

„Eine Alternative darf aus gewichtigen naturschutzexternen Gründen verworfen werden, etwa wenn sie dem Vorhabenträger in finanzieller Hinsicht Opfer abverlangt, die außer Verhältnis zu dem mit ihr erreichbaren Gewinn für Natur und Umwelt stehen (vgl. Urteile vom 12. März 2008 a.a.O. Rn. 170 ff. und vom 17. Mai 2002 - BVerwG 4 A 28.01 - BVerwGE 116, 254 <260 ff.>).“

Diese „großzügige“ Rechtsprechung führt dazu, dass nur in ganz eng begrenzten Ausnahmefällen Alternativen überhaupt als „zumutbar“ bewertet werden. Damit stellt die Rechtsprechung und stellen dementsprechend bereits die Vorhabenträger und Planungsbehörden die nur für Ausnahmefälle vorgesehenen Eingriffe in Natura-2000-Gebiete wegen anderer Gemeinwohlbelange regelmäßig zurück.

Defizite bestehen darüber hinaus auch bei den vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen. Diese sollten verstärkt als zusammenhängende Ausgleichsmaßnahmen und -flächen realisiert werden, so dass Eingriffe in Natur und Landschaft letztlich wirksam ausgeglichen und kompensiert werden können. Auch hier besteht in der Praxis bislang überwiegend die Tendenz, lediglich einen zahlenmäßigen Ausgleich

„abzuarbeiten“. Kreative oder konstruktive Lösungen im Sinne des Arten- und Naturschutzes sind nur selten in Planungsverfahren zu finden. Nach wie vor besteht auch eine Grundhaltung sowohl in den Behörden als auch in den Gerichten, dass eine gesetzlich im Bedarf festgelegte Straßenplanung nicht an Gründen des Natur- und Artenschutzes scheitern kann, sondern sich aufgrund des hohen öffentlichen Interesses, das jedem Vorhaben des vordringlichen Bedarfs zuerkannt wird, letzten Endes die Straßenplanung auch gegen schwerwiegende entgegenstehende Belange durchsetzen muss.

Problematisch erscheint auch, dass die Handreichungen des (jeweiligen) Bundesverkehrsministeriums (aktuell BMDV) veraltet sind und auf neue fachliche Erkenntnisse und die geltende Rechtslage, einschließlich der aktuellen Rechtsprechung, angepasst werden müssten. So stammt die „Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau“, die sich auch mit der Eingriffsregelung und dem Artenschutz beschäftigt, aus dem Jahre 2011. Der „Leitfaden zur FFH-Verträglichkeitsprüfung im Bundesfernstraßenbau“ stammt noch aus dem Jahre 2004. Für die Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Bedarfs-, Raumordnungs- und Planfeststellungsebene sind aktuell zwar „Richtlinien für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Straßenbau“ in Erarbeitung (siehe Balla et. al., NuL 2021 (2), S. 22-29). Bis dahin wird jedoch auch hier noch auf das aus dem Jahre 2001 stammende „Merkblatt der Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Arbeitsgruppe Straßenentwurf) zurückgegriffen. Es ist bereits offensichtlich, dass diese veralteten Richtlinien und Handlungsanleitungen in keiner Weise den aktuellen Stand der Forschung und der Gesetze und Rechtsprechung abbilden.

Hinzu tritt, dass im eigentlichen „Herzstück“ des BVWP, nämlich der Nutzen-Kosten-Analyse die maßgeblichen Eingangsparameter von vornherein nicht auf eine umwelt- und klimagerechte Verkehrsplanung ausgerichtet sind. Denn verkehrliche Vorteile (wie z.B. Fahrtzeitgewinne im Minutenbereich durch Errichtung einer neuen Fernstraße) werden mit einem hohen volkswirtschaftlichen Nutzen gleichgesetzt, eine die Umweltschäden ehrlich berechnende Kostenbestimmung der Umweltfolgen findet hingegen nicht statt.

IV. Die Fernstraßenplanung - de lege ferenda: Entwicklung von ggf. erforderlichen neuen Regelungen zum Durchbruch des Arten- und Habitatschutzes sowie sinnvolle Verbesserungsvorschläge zur Planungsbeschleunigung

Angesichts der völkerrechtlich verbindlichen Klimaschutzziele des Paris-Abkommens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (Az. 1 BvR 2656/18 u.a.) steht bereits fest, dass der Bundesverkehrswegeplan 2030 und die darin aufgeführten Projekte vor ihrer Realisierung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Belangen des Klimaschutzes überprüft werden müssen. Eine Beschleunigung von Planungsvorhaben darf ausgehend vom gesetzlich in § 3 Abs. 2 S. 1 KSG festgelegten Ziel der Klimaneutralität der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2045 und damit der

Einhaltung des 1,5°C-Ziels des Paris-Abkommens ausschließlich auf solche Projekte beschränkt sein, die selbst klimaneutral sind oder die so zwingend realisiert werden müssen, dass sie – unter bestimmten Ausgleichsmaßnahmen – ausnahmsweise realisiert werden dürfen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass Deutschland aktuell bereits über ein sehr gut ausgebautes Verkehrsnetz verfügt. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 stellt dies bereits zu Beginn wie folgt fest (a.a.O. S. 2):

„Deutschland verfügt über eines der am besten ausgebauten Verkehrsnetze weltweit.“

Insoweit stehen die nachfolgenden Vorschläge zur Planungsbeschleunigung unter der Prämisse, dass die zu beschleunigenden Vorhaben klimaneutral sind oder sich das jeweilige Vorhaben jedenfalls im Zuge des Alternativenvergleichs unter Berücksichtigung des notwendigen Gewichts der Umwelt- und Klimaschutzbelange, als das verträglichste Vorhaben durchsetzen konnten.

Während bisherige Vorschläge zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben regelmäßig mit einer Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten und einer Verringerung von Beteiligungsmöglichkeiten einhergehen, zeigen die nachfolgenden Vorschläge ein Beschleunigungspotential dort auf, wo nach Ansicht der Autor*innen das deutlich größere Beschleunigungspotential liegt, ohne die Beteiligung Dritter oder den Rechtsschutz noch weiter einzuschränken. Zugleich soll mit den nachfolgend dargestellten Beschleunigungsmöglichkeiten dem Habitat- und Artenschutz in der Fachplanung zum Durchbruch verholfen werden, sowie die fernstraßenrechtliche Planung auf eine rechtsichere Grundlage gestellt werden.

1. Bedarfsplanung und BVWP

Umweltbelangen, speziell dem Natur-, Arten- und Habitatschutz, muss bereits auf Ebene der Bedarfsplanung zukünftig deutlich umfassender Rechnung getragen werden, als dies bisher der Fall ist.

Hierfür sollten zunächst die Ziele des Bundesferstraßengesetzes um Umwelt- und Klimaschutz erweitert werden **(a.)**.

Ausgehend von dieser Zielsetzung ergibt sich die Notwendigkeit, den grundsätzlichen Beschleunigungsbedarf der Vorhaben zu überprüfen und zu priorisieren **(b.)**.

Beschleunigungspotential bietet auf dieser Verfahrensebene eine Reform des Anmeldeprozesses, der bereits mit der Anmeldung sicherstellt, dass nur positiv zu bewertende Projekte Einzug in die gesetzliche Bedarfsfeststellung erhalten **(c.)**.

Ausgehend von diesen Erwägungen (a. bis c.) wird innerhalb des Verbundprojekts ein Umsetzungsvorschlag anhand eines möglichen Rechtsrahmens skizziert **(d.)**

a. Ergänzung der Ziele des § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG um Umwelt- und Klimaschutz

Der tatsächliche Bedarf eines jeden Vorhabens misst sich grundsätzlich an den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes (siehe Rubel, DVBl. 2017,585 (586)). *„Im Falle der Fernstraßenplanung sind dies die mit dem Bundesfernstraßengesetz allgemein verfolgten Ziele, die in § 1 Abs. 1 FStrG mit seiner Definition der Bundesfernstraßen Ausdruck gefunden haben, namentlich die Steigerung der Leistungsfähigkeit des dem weiträumigen Verkehr dienenden Straßennetzes (vgl. Urteil vom 24. November 1989 - BVerwG 4 C 41.88 - BVerwGE 84, 123 <133>.“* (BVerwG Beschluss vom 13.07.2010, Az. 9 B 104.09, juris Rn. 5). Insoweit ist festzustellen, dass nach aktueller Rechtslage gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG allein verkehrsbezogene Zielsetzungen einen Bedarf rechtfertigen. Umweltaspekte sind bei der Beurteilung des Bedarfs gesetzlich nicht vorgesehen.

Hier muss der Gesetzgeber ansetzen und bereits in die Zielstellung des FStrG die Belange Umwelt und Klima mit aufnehmen, wie dies in anderen Fachplanungsgesetzen teilweise schon umgesetzt ist. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf § 1 Abs. 1 EnWG, in welchem bereits mit Art. 1 § 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24.04.1998 (Bundesgesetzblatt 1998 I 730) das Ziel der „umweltverträglichen“ Energieversorgung erstmals eingeführt wurde. Dieses steht seither gleichberechtigt neben den weiteren Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 EnWG (siehe BT-Drs. 13/7274, S. 10 und 31) und ist daher als grundsätzliche energiewirtschaftliche Vorgabe explizit gesetzlich verankert. Insoweit sollten die Bestrebungen des Koalitionsvertrages vom 24.11.2021, *„Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so an[zu]passen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden“*, gerade auch beim Ausbau von Fernstraßen als zwingende Zielstellung gesetzlich verankert werden (siehe Koalitionsvertrag vom 24.11.2021, „Mehr Fortschritt wagen“, S. 52 online abrufbar unter: <https://cms.gruene.de/uploads/documents/Koalitionsvertrag-SPD-GRUENE-FDP-2021-2025.pdf>) .

Ausgehend von dieser Prämisse könnte nach § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG ein neuer Satz 2 eingefügt werden:

„Ein Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen erfolgt bedarfsgerecht unter Berücksichtigung der Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der menschlichen Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung.“

Mit dieser Regelung wäre klargestellt, dass Belange des Klima- und Umweltschutzes sowie der menschlichen Gesundheit und der städtebaulichen Erfordernisse Bestandteil der Fernstraßenplanung sind und Verkehrsbelange lediglich neben diesen Aspekten Geltung beanspruchen bzw. mit diesen Belangen im Einklang stehen müssen. Entsprechend dieser Zielstellungen muss der Bedarfsfeststellung folglich eine ebenengerechte

Ermittlung und Bewertung der Umwelt-, Klima und Verkehrsbelange vorausgehen.

Mit einer solchen Festlegung wären Klima- und Umweltbelange bereits Inhalt der Bedarfsfestlegung. Der Bedarf, der begrifflich das „in einer bestimmten Lage Benötigte“ bzw. „Gewünschte“ darstellt (vgl. Duden, „Bedarf“, online abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Bedarf>) wird damit seinerseits begrenzt durch die gesellschaftlich und politisch gewollte und bezweckte Einhaltung der Klimaziele. Eine Abwägung der unterschiedlichen Belange Klimaschutz, Umweltschutz und Entwicklung des Verkehrsnetzes könnte nur innerhalb der Spielräume erfolgen, die eine Einhaltung der Klimaziele noch belassen (zu einer solchen Abwägung der Ziele im Rahmen des § 1 Abs.1 EnWG siehe Kment, in: ders. (Hrsg.), EnWG, § 1 Rn. 2). Damit ist bereits mit der Bedarfsfeststellung sichergestellt, dass nur möglichst klimaverträgliche und umweltschonende Projekte weiterverfolgt werden.

Weiter vorangetrieben werden sollten auch die Bemühungen, ähnlich wie bei der Netzplanung im Energiebereich, den Fokus nicht nur auf die einzelnen Verkehrsträger (Straße, Wasser, Schiene) zu legen, sondern eine Sektor-übergreifende Netzplanung anzustreben. Der Gesetzgeber hat bereits in seiner Gesetzesbegründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG)“ zum Ausdruck gebracht, dass er angesichts des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung „umfangreiche Maßnahmen zur Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger vorsieht.“ (BT-Drs. 19/15619, S. 11). Dass eine solche Verlagerung möglich ist zeigt beispielsweise der vom BMVI erstellte „Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Verlagerung von Großraum- und Schwerlasttransporten (GST) von der Straße auf den Wasserweg und Schiene“ vom 16.12.2020 (online abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/WS/schlussbericht-ag-verlagerung-transport-wasserwege.pdf?__blob=publicationFile). Der potenzielle Infrastrukturbeitrag zum Klimaschutz ist hier besonders hoch da ca. 8 Mio. t CO₂ pro Jahr durch Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene eingespart werden könnten (vgl. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Ifeu-Institut/ Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Deutsches Biomasseforschungszentrum (2016): Verlagerungspotenzial auf den Schienengüterverkehr in Deutschland, Berlin, I.A. des BMVI; Zu den Einsparungen im Personenverkehr vgl. Gutachten Personenbeförderung UBA 2020, Kapitel 2.2.5 und 2.2.6 und Kapitel 3). Ergänzend sei an dieser Stelle auf den von den Verbänden entwickelten Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes verwiesen (https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Hermes_Kramer_Weiss_Gesetzesentwurf_BuMoG_final_nach_letzter_Aenderung.pdf), welches in den §§ 13 ff. das Instrument eines Bundesmobilitätsplans vorsieht.

Damit soll zukünftig neben dem Ziel der Klimaneutralität und dem Schutz bestimmter umweltsensibler Gebiete (sog. „No-Go-Areas“) auch die Berücksichtigung übergeordneter Verkehrskonzepte, eine Verbesserung der Erreichbarkeit über einen Minimalwert hinaus und unter Berücksichtigung der ÖV-Anbindungen Bestandteil der Bedarfsfeststellung sein.

- b. Feststellung des Beschleunigungsbedarfs und Priorisierung der Vorhaben nach neuen Kriterien

Nach dem Bericht des UBA, Klimaschutz in Zahlen, 2021, S. 36, verursachte der Verkehrssektor im Jahr 2020 rund 146 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente Treibhausgase (online abrufbar unter: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_zahlen_2021_bf.pdf). Dabei nimmt der motorisierte Straßenverkehr mit 96% (bezogen auf das Jahr 2019) den weit größten Teil der Emissionen in Anspruch. Bis zum Jahr 2030 soll der Anteil des Verkehrssektors an den CO₂-Emissionen gemäß Anlage 2 zum Klimaschutzgesetz auf 85 Millionen Tonnen, d.h. um fast die Hälfte, reduziert werden. Voraussichtlich sind zur Erreichung des 1,5°C-Ziels des Paris-Abkommens jedoch noch deutlich weitergehende Reduktionen notwendig.

Trägt man diesem Umstand bereits auf Ebene der Bedarfsfeststellung Rücksicht, stellt sich zunächst die grundlegende Frage, ob zukünftig überhaupt eine Beschleunigung für Straßenverkehrsinfrastrukturvorhaben erforderlich oder verfassungsrechtlich zulässig ist. Denn jeder Neubau führt zu Emissionen in der Bauphase sowie regelmäßig auch zu weiteren Verkehren, die jedoch im Rahmen einer Mobilitätswende gerade reduziert werden sollen. Eine Planungsbeschleunigung kann daher jedenfalls nur für diejenigen Vorhaben gelten, die einerseits für das Verkehrsnetz zwingend notwendig sind, andererseits so weit wie möglich mit den Belangen des Klima- und Umweltschutzes in Einklang stehen.

Mit diesem Schritt könnte man zum einen dem Umwelt- und Klimaschutz in der Bundesfernstraßenplanung zum Durchbruch verhelfen und die völkerrechtlich verbindlichen Klimaziele nachhaltig verfolgen, zum anderen könnte aufgrund der damit verbundenen Reduzierung der Vorhaben (aktuell sind 1.300 Straßenbauprojekte für die Neu- oder Weiterplanung im BVWP 2030 vorgesehen) und einer nachvollziehbaren und transparenten Bundesnetzplanung sichergestellt werden, dass für alle Vorhaben im BVWP eine gesicherte Finanzierung vorliegt. Dies ist aktuell nicht der Fall (siehe BUND, „Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte“, 05.12.2019, online abrufbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_planungsbeschleunigung_gesetz_5_punkte.pdf).

Daraus ergibt sich, dass in Anlehnung an das im Energiewirtschaftsrecht bestehende „NOVA-Prinzip“ (Netz-Optimierung vor Netz-Verstärkung vor Netz-Ausbau, siehe <https://www.netzentwicklungsplan.de/de/nova-prinzip>),

www.baumann-rechtsanwaelte.de

vor jedem Neubau zunächst geprüft werden sollte, ob das bestehende Straßennetz optimiert und modernisiert bzw. saniert werden kann, bevor es zu einem weiteren Ausbau oder gar Neubau von Bundesfernstraßen kommt. Folglich sollte auch bei der Priorisierung der Vorhaben innerhalb der Bedarfplanung die Erhaltung, Erneuerung und Engpassbeseitigung Vorrang vor etwaigen Neubauten gegeben werden (siehe bereits BUND, „Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte“, 05.12.2019, S. 6; s.a. Becker, Büttner, Held, a.a.O., S. 25). Diese Forderung findet sich ebenfalls im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020, wo es in der Erläuterung zu Ziff. 4.2 heißt (a.a.O. S. 61):

„Der bevorzugte Ausbau bestehender Straßeninfrastruktur vor dem Neubau dient dem Erhalt der Funktionsfähigkeit des Gesamtnetzes und der Reduzierung einer weiteren Freiflächeninanspruchnahme. Er ist deshalb aus volkswirtschaftlichen Gründen und im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung sinnvoll.“

Dass z.B. im Bereich der Brückensanierungen im bestehenden Netz ein erhebliches Defizit – und gleichzeitig auch ein auszuschöpfendes Potential – besteht, zeigt der Bericht des BMVI „Stand der Modernisierung von Brücken der Bundesfernstraßen“, Berlin 2020 (online abrufbar unter:

https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/bericht-modernisierung-bruecken-0212.pdf?__blob=publicationFile).

Diesen Rahmenbedingungen muss die Priorisierung damit zwingend Rechnung tragen, denn die Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen sind zum einen deutlich schneller realisierbar, zum anderen führen sie in den meisten Fällen zu deutlich geringeren Eingriffen in Natur und Landschaft, indem sie auf bereits vorhandenen Infrastrukturen aufbauen.

Als weitere Möglichkeit zur Verfeinerung der Priorisierung und anknüpfend an die stärkere Berücksichtigung des Natur- und Artenschutzes sowie des Gebietsschutzes, könnte mit der Einführung von harten und weichen Tabukriterien diesen Belangen bereits auf Ebene der Bedarfsfeststellung deutlich stärker Rechnung getragen werden als bisher. So könnte beispielsweise in Anlehnung an die Tabuzonen bei der Planung von Windkraftanlagen (vergleiche etwa OVG Münster, U. v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE, ZNER 2013, 443 (445)) eine räumliche Inanspruchnahme von Natura-2000-Gebieten als hartes Tabukriterium ein Projekt grundsätzlich ausschließen. Diese Flächen sind unter Berücksichtigung des Ziels Umweltschutz auch bei der Fernstraßenplanung für eine Trassierung schlechthin ungeeignet.

Als weiteres weiches Tabukriterium könnten dann weitere sensible Lebensräume wie zum Beispiel gesetzlich geschützte Biotope oder auch der Nahbereich zu Natura-2000-Gebieten im Umkreis von zum Beispiel 300 m, festgelegt werden. Auch in diesen Bereichen soll grundsätzlich eine Trassierung ausgeschlossen sein.

Insgesamt sollten auf dieser großflächigen Ebene auch die übergeordneten Ziele wie beispielsweise Biodiversitätsziele oder Flächenverbrauchsziele operabel gemacht werden, wie sie beispielsweise in der EU-Bodenstrategie für 2030 (COM(2021) 699 final, vom 17.11.2021) angelegt und unter anderem auch von der Bundesregierung mit dem Ziel eines „Flächenverbrauchsziel „Netto-Null“ bis zum Jahr 2050 bereits anerkannt sind (ausführlich auch zum Stand siehe Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 7 – 30000 – 163/17 vom 13.12.2017, online abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/538838/79607ff081975e3196cd76588334e2c1/wd-7-163-17-pdf-data.pdf>).

Für die Verbesserung des Arten- und Habitatschutzes schon auf Ebene Bedarfsfeststellung ist neben dem Inhalt der Festsetzungen von zentraler Bedeutung, dass der Bundesverkehrswegeplan messbare und nachprüfbar Kriterien für diese Belange festlegt. In diesem Zusammenhang wird verwiesen auf die im Zusammenhang mit diesem Forschungsprojekt vorgeschlagene **Multikriterielle Analyse (MKA)**, welche die bisherige NKA ersetzen soll. Die hier genannten Anforderungen gelten auch für die Festlegung der Priorisierungskategorien. So ist für die Bewertung der Steigerung der Leistungsfähigkeit des dem weiträumigen Verkehr dienenden Straßennetzes ebenfalls ein vorher festgelegter und nachprüfbarer Bewertungsmaßstab einzuführen.

Die aktuellen Kriterien, die unter anderem dem Bundesverkehrswegeplan 2030 zu Grunde lagen, sind nicht lückenlos nachvollziehbar und werden im Rahmen der Planung und Umsetzung der Projekte nicht überprüft.. Beispielhaft sei verwiesen auf die Bewertung etwaiger Reisezeitgewinne (s.a. Becker, Büttner, Held, a.a.O., S. 6) . Es wird bezweifelt, dass diese Aspekte sinnvoll monetarisiert werden können. Insoweit ist auch für den Verkehrsnutzen einer Maßnahme im Bundesverkehrswegeplan eine konkrete Kategorisierung und Priorisierung von Kriterien und Bewertungsmaßstäben notwendig. Auch hier bietet das europäische Recht Orientierungsmöglichkeit. So wird eine bundesweite Netzentwicklung mit Einbettung in das Europäische Korridor- und Verkehrsmanagementkonzept als sinnvoll erachtet (vgl. z.B. TEN-T, Verordnung (EU) Nr. 2021/1153, Connecting Europe Facility (CEF2)). Weitergehend sollten in diesem Zusammenhang auch die bereits angestoßenen nachhaltigen Mobilitäts- und Verkehrsverlagerungsziele Berücksichtigung finden.

Im Ergebnis bedarf es einer grundlegenden Reform des Bewertungsverfahrens des Bundesverkehrswegeplans. Während sich dieses bisher stark auf die Nutzen-Kosten Analyse einzelner Projekte konzentriert, bietet sich ein abgestuftes Verfahren an, welches Ziele definiert (ausgerichtet an den in § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG, siehe Ziff. 1. a.) und auf diesen aufbauend Netze für die Verkehrsträger und einzelne Projekte entwickelt. Das Verfahren muss sicherstellen, dass einzelne Projekte zu den Planzielen beitragen. Entsprechende Vorschläge hierzu finden sich bspw. im Gutachten von Werner Rothengatter.

Ein internationales Vorbild findet sich in Österreich, wo im Jahr 2022 zur Überprüfung von Fernstraßenprojekten eine multikriterielle Bewertung von Fernstraßenprojekten genutzt wurde (vgl. [Klimacheck: Ergebnisse ASFI-NAG-Bauprogramm liegen vor \(bmk.gv.at\)](https://www.bmk.gv.at/aktuelles/2022/07/2022-07-14-ASFI-NAG-Bauprogramm-liegen-vor)).

Ausgehend von einer solchen Priorisierung ist sicherzustellen, dass die umweltverträglicheren Sanierungen, Instandhaltungs- und Ausbaumaßnahmen bei der Auswahl besser abschneiden werden als neue Vorhaben. Wichtig ist dabei, dass der Priorisierung alle Projekte, die im bisherigen BVWP ausgewiesen sind, unterzogen werden, auch bereits planfestgestellte Projekte. Vor diesem Hintergrund muss auch ein begrenztes Moratorium von Neuvorhaben in Erwägung gezogen, da sich voraussichtlich nur solche Neubauvorhaben durchsetzen können, die klima- und umweltverträglich sind.

c. Reform des Anmeldeprozesses zum BVWP

Die Projekte für den Bundesverkehrswegeplan werden aktuell von den Ländern angemeldet. Einem landesinternen Abstimmungsprozess folgt damit die Anmeldung durch die Länder. Insoweit ist der von der Bundesverkehrspolitik ungesteuerte dezentrale Anmeldeprozess für den Bundesverkehrswegeplan aktuell eher beliebig und landes- bzw. sogar kommunalpolitisch geprägt und gleicht insoweit vorwiegend einer „Wunschliste“ einzelner Interessengruppen. Verkehrliche Aspekte oder Umweltaspekte finden im Anmeldeprozess keine erkennbare Berücksichtigung. Darüber hinaus sind die Anforderungen an eine Anmeldung nicht besonders hoch, auch wenn sie über die letzten Jahrzehnte gesteigert wurden. Diese Entwicklung und der Anmeldeprozess wird in einer kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE aus dem Jahr 2013 (BT-Drs. 18/220, S. 3) von der damaligen Bundesregierung wie folgt skizziert:

„Bei der Straße sind die Anforderungen an die Projektanmeldung gegenüber dem BVWP 2003 erhöht worden. Damals genügte ein einfacher Lageplan ohne Kennzeichnung von bautechnischen Einzelheiten, die Angabe der Kostenschätzungen ohne weitere vertiefte inhaltliche Prüfung sowie die beabsichtigte Anzahl der Fahrstreifen ohne Angabe des geplanten Querschnitts. Die Anmeldungen erfolgten grundsätzlich auf der Planungsebene der „Verkehrseinheiten (VKE)“. Die Anmeldungen der Projekte für den BVWP 2015 haben folgende wesentlichen Merkmale zu erfüllen:

1. *Anmeldung auf der Ebene von Gesamtprojekten*
2. *Nachvollziehbare Kostenschätzung mit Angabe der Kostendifferenzierung nach Baugruppen und unterteilt nach Neubau- und Erhaltungsanteilen*
3. *Vorlage eines detaillierten Lage- und Höhenplans im Mindestmaßstab*

1:25000 inklusive der geplanten baulichen Verknüpfungen mit dem nachgeordneten Straßennetz

4. Detaillierte Auflistung der großen Ingenieurbauwerke

5. Angaben zum geplanten Querschnitt

6. Angaben zur Projektbegründung, Projekthistorie, Alternativenprüfung innerhalb des Verkehrsträgers, Raumordnung, Städtebauliche Potenziale, Berücksichtigung umweltfachlicher Gegebenheiten sowie der weiteren Projektwirkungen.“

Ausgehend vom Gedanken der Planungsbeschleunigung wird vorgeschlagen, bereits den Anmeldeprozess so zu modifizieren, dass nur solche Vorhaben überhaupt einer anschließenden Nutzen-Kosten-Analyse unterzogen werden (müssen), die bestimmte, zuvor festgelegte, Kriterien erfüllen, und bei denen bereits absehbar ist, dass diese auch im Rahmen der Priorisierung des Bundesverkehrswegeplans eine absehbare Chance haben, finanziert und realisiert zu werden.

Der Anmeldeprozess könnte so verändert werden, dass ihm eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Umfang einer SUP vorauszugehen hat, in der sich die Vorhaben unter Bezugnahme auf die oben genannten Kriterien (Klimaschutz, keine Flächeninanspruchnahme von Natura-2000-Gebieten, Berücksichtigung des Flächenverbrauchsziels etc.) und unter Darlegung ernsthaft in Betracht kommender Alternativen, bereits als vorteilhaft erwiesen haben.

Aktuell – dies bestätigt auch die Stellungnahme des UBA zur SUP des BVWP 2030 – finden Umweltbelange auf Ebene der Bedarfsplanung nur völlig unzureichend Berücksichtigung. Es bedarf daher einer erheblichen Stärkung der Umweltprüfung auf Ebene der Bedarfsermittlung und -festlegung. In diesem Zusammenhang sollte auch der Begriff der Trassenalternativen von der aktuellen Beschränkung auf Trassenvarianten hin zu einem offeneren Alternativenbegriff hin entwickelt werden. So sollten als Alternativen auch Ausführungsalternativen wie Neubau statt Ausbau berücksichtigt werden, ebenso wie Alternativenkonzepte, wie z.B. Verkehrsberuhigungen, Tempolimits, (zeitliche) Durchfahrtsverbote für Schwerlastverkehr oder vergleichbare weiche Steuerungsinstrumente, welche vor einem Neubau getestet bzw. prognostisch auf ihre Wirksamkeit untersucht werden könnten.

Ein solcher Anmeldeprozess würde zum einen zu einer frühestmöglichen Öffentlichkeitsbeteiligung führen (vgl. Forderung im Fünf-Punkte-Programm des BUND vom 05.12.2019, S. 7) und gegebenenfalls bereits auf dieser Ebene bestimmte Vorhaben vorab „aussortieren“, die von der Öffentlichkeit besonders kritisch gesehen werden (s.a. DNR u.a., Umweltstandards wahren und dennoch schneller planen: Handlungsempfehlungen der Umweltverbände an eine wirksame Planungsbeschleunigung, Stand 25.11.2020, S. 4f., online abrufbar unter: <https://backend.dnr.de/sites/default/files/Positionen/2020-11-Handlungsempfehlungen-Planungsbeschleunigung.pdf>).

Damit bestünde auch die Möglichkeit, bereits grundsätzliche Alternativen zu diesen Planungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung von den Verbänden, Städten und Gemeinden oder drittbetroffenen Privaten zu erhalten. Hierbei sollte auch das Protokoll der Öffentlichkeitsbeteiligung der Anmeldung beigelegt werden, so dass vorgeschlagene Alternativen diskutiert und ggf. mit Plänen und Kostenschätzungen weiterverfolgt werden können. Die Machbarkeitsprüfung und technische Ausgestaltung dieser Vorschläge aus dem Kreis der Öffentlichkeit müssten die Vorhabenträger leisten, da es der Öffentlichkeit nicht möglich ist, bereits eine konkret ausgearbeitete technische Alternative vorzuschlagen. Sie kann nur mit entsprechender fachlicher Expertise geleistet werden.

Die Planung könnte insoweit bereits auf einer frühen Ebene angepasst und bestimmte Konfliktstellen entschärft oder zumindest aufgezeigt werden. Darüber hinaus kann aufgrund der größeren Detailschärfe im Sinne einer Voruntersuchung im Rahmen des Anmeldeprozesses verhindert werden, dass sich ein im Bedarfsplan vorgesehenes Verfahren im Planfeststellungsverfahren als nicht abwägungsgerecht herausstellt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 2. Dezember 1996 (Az. 4 C 29/94, juris Rn. 47) festgestellt, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit bislang durch die lediglich grobmaschige Festlegung des Bedarfs bewusst in Kauf nimmt. Im Sinne einer Planungsbeschleunigung sollte allerdings bereits zu Beginn des Verfahrens feststehen, dass eine Vorhabenrealisierung nicht generell ausgeschlossen ist.

Zum anderen ermöglicht die bereits konkretere Planung mitsamt Alternativen bei der Einreichung zum Bundesverkehrswegeplan eine genauere Bewertung des jeweiligen Vorhabens und der Alternativen im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse. Die Anzahl der angemeldeten Vorhaben wird durch die Erhöhung der Anforderungen voraussichtlich zukünftig bereits reduziert sein. Denn die Anmeldung setzt bereits durch die Anmeldenden eine größere Vorarbeit und Befassung mit der Realisierung und Bewertung der Vorhaben voraus.

Eine Erleichterung und Beschleunigung wäre dann auch auf Ebene der Bedarfsplanung bei der SUP zu verzeichnen, dass sich diese auf die bereits erfolgten Umweltprüfungen der Einzelvorhaben stützen, diese zusammenfassen und letztlich nur noch als Gesamtplan untersuchen und bewerten müsste. Hinzu kommt, dass sich zahlreiche Einwendungen auf dieser Ebene bereits erledigt haben, weil der betroffenen Öffentlichkeit bereits zuvor eine Beteiligungsmöglichkeit zur Verfügung stand. Das Umweltbundesamt hat in seinem Gutachten zur SUP des BVWP 2030 zu Recht kritisiert, dass die strategische Umweltprüfung verpufft, weil es sich beim Bundesverkehrswegeplan bislang allein um eine bloße Sammlung von „Einzelvorhaben“ handelt. Ein Plan sei nicht erkennbar. Insoweit könnten die vorstehend skizzierten Kriterien und Zielstellungen einen übergeordneten Rahmen bilden, der auch im Ergebnis eine ganzheitliche Strategie des Bundesverkehrswegeplans abbildet.

Um die einzelnen Zielstellungen nachvollziehbar und operabel zu machen, sollte für die Umweltprüfung der Einzelvorhaben vor Anmeldung im Bundesverkehrswegeplan bereits der zentrale Untersuchungsrahmen festgelegt werden. Dieser sollte neben den zu prüfenden Kriterien auch die anzulegenden Methoden enthalten, um eine Vergleichbarkeit und spätere nachvollziehbare Priorisierung der angemeldeten Vorhaben zu erzielen.

Wird ein Vorhaben auf Grundlage dieser Untersuchungen und der zuvor dargelegten Kriterien in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen, sollte dann auch bereits verbindlich festgelegt werden, welche Alternativen gegebenenfalls weiter zu verfolgen sind. Der Bundesverkehrswegeplan wird dann den Prüfauftrag für die konkrete Trasse und etwaige Alternativen vorgeben und – wie bisher – als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz einen grundsätzlichen Bedarf für das Vorhaben gesetzlich festlegen. Dieser Prüfauftrag beinhaltet Auflagen und definiert einen konkreten Aufgabenkatalog, der in den nachfolgenden Planungsebenen abzarbeiten ist. Insbesondere müssen in diesem Katalog Minderungsmaßnahmen für Umwelteingriffe festgelegt werden, die beispielsweise die Prüfung eines Ausbaus anstatt eines Neubaus, eine geringere Dimensionierung des Vorhabens oder technische Maßnahmen wie Brückenbauwerke, Tunnel, Grünbrücken o.ä. vorsehen. Mit einem solchen vorgehen kann sichergestellt werden, dass es tatsächlich zu einem wirksamen Ausgleich der Eingriffe des Vorhabens in Natur und Umwelt kommt und Umweltschutz bereits von Beginn an „mitgedacht“ wird.

Darüber hinaus sollte der aktuell dezentrale Anmeldeprozess in eine bundesweitliche verkehrspolitische (und ggfs. sogar energiepolitische) Gesamtstrategie eingebunden werden. Der Fernstraßenausbau kann nur auf Grundlage einer einheitlichen Gesamtzielstellung und Netzausbauplanung von einem aktuell unfinanzierbaren Maximalprogramm (vgl. zur historischen Entwicklung des heutigen Anmeldeprozesses: Werner Reh: Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz, Frankfurt/M.: Lang Verlag 1988, S. 58 ff. und S. 71 ff.) hin zu einem am tatsächlich notwendigen Bedarf orientierten umweltverträglichen Ausbau umgestaltet werden. Es bedarf daher einer bundesweiten Netzentwicklungsplanung, die in die Vorgaben des EU-Kernnetzes eingepasst ist. Innerhalb dieser Planung kann die bereits begonnene organisatorische Zentralisierung in der Autobahn GmbH und dem Fernstraßen-Bundesamt Fehlallokationen von Mitteln verhindern und Mängel bei der Umsetzung der Vorhaben durch die Länder bei den Bundesautobahnen beseitigen.

d. Umsetzungsentwurf im Rahmen des Verbundprojekts

Innerhalb des Verbundprojekts wurde von Prof. Dr. Werner Rothengatter ein Vorschlag zur „Reform der Bedarfsplanung für die Bundesverkehrswege“ ausgearbeitet, der die vorstehend unter Ziff a. bis c. genannten Aspekte aufnimmt und insbesondere in Kapitel 4 des Gutachtens eine alternative Methodik für die Bundesverkehrswegeplanung zugrunde legt. Diese berücksichtigt

neben ökonomischen Annahmen viel stärker die mit den Vorhaben verbundenen Umwelteffekte, sowie Raumordnungseffekte. Sie trägt unter anderem dem Umstand Rechnung, dass nicht jeder Umwelteingriff monetär kompensiert werden kann (Rothengatter, a.a.O S. 16), was auch Ausdruck des Rechtsrahmens ist, wonach zwingende umweltrechtliche Vorschriften einer späteren Vorhabenzulassung entgegenstehen können. Beispielhaft sei auf die Vorschriften des zwingenden Wasserrechts verwiesen, d.h. die Umweltziele des Art. 4 WRRL, sowie die Bewirtschaftungsziele der §§ 27, 28, 47 WHG für Grundwasser- und Oberflächenwasserkörper. Gleiches gilt für Eingriffe in die Erhaltungsziele von FFH-Gebieten. Mit der Berücksichtigung der Raumentwicklung kann die Methodik darüber hinaus möglichst frühzeitig Landnutzungskonflikte, Zerschneidung von Lebensräumen und Versiegelungen abbilden, sowie übergeordnete Verkehrskonzepte – zu denen auch von Verkehr freigehaltene Räume gehören – auf Ebene der Bedarfsfeststellung bereits einbeziehen und bewerten. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Bewertungsebenen ist der Ansatz kompatibel mit dem bereits von Verbändeseite vorgelegten „Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes“.

Das vorliegende Rechtsgutachten kann mangels näherer Konkretisierung der Vorschläge hierfür keinen konkret ausgearbeiteten Rechtsrahmen entwerfen. Grundsätzlich erscheint es jedoch möglich, das bereits im Rahmen des Ausbaus von Energieleitungen entwickelte mehrstufige Planungskonzept unter Berücksichtigung der Methodik von W. Rothengatter rechtlich umzusetzen (siehe a.a.o. Ziff 4.3 und Ziff. 5.).

Hierfür könnte zunächst (Verkehrsträgerübergreifend) ein Szenariorahmen für die Verkehrsnetzentwicklungsplanung erstellt werden, der auf Grundlage verschiedener belastbarer Zeithorizonte mindestens drei unterschiedliche Entwicklungspfade (Szenarien) abbildet (vgl. § 12a EnWG). Dabei müssten europäische Ziele und Vorgaben (z.B. EU TEN-T) und das Übergeordnete Netz zunächst die relevante Betrachtungsebene darstellen, sowie die von W. Rothengatter genannten "Leit- und Handlungsziele, sowie Zielkriterien" (siehe hierzu auch oben unter Ziff. **IV. 1. a)**). Darüber hinaus sollte zur Stärkung der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Szenariorahmen den Verbänden, Interessengruppen und der Öffentlichkeit zur Stellungnahme ausgelegt werden (vgl. § 12a Abs. 2 S. 2 EnWG).

Hieran könnte sich dann die Verkehrsnetzentwicklungsplanung anschließen, die als konkrete Konzeptplanung auch weitere Alternativvorschläge enthält (vgl. § 12b EnWG). Auf dieser Stufe könnten dann die vorgenannten Umweltaspekte Berücksichtigung finden, Erhaltungsmaßnahmen als vorrangig zu Neubaumaßnahmen bewertet werden und Beschleunigungsbedarfe priorisiert bzw. zurückgestellt werden. Auch auf dieser Ebene könnte sich am Vorbild des § 12b Abs. 3 EnWG eine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung anschließen, zumal hier bereits konkrete Projekte absehbar sind, die über die bloßen Entwicklungspfade des Szenariorahmens hinausgehen.

Für die anschließende Bewertung der Projekte wird vollumfänglich auf den

Vorschlag von W. Rothengatter verwiesen (insbesondere Ziff. 4.5). Grundsätzlich ist es rechtlich erforderlich, dass eine transparente, funktionsgerechte und in sich schlüssige Methodik entwickelt wird, die eine auf der Netzentwicklungsplanung aufbauende Bedarfsfestlegung zu rechtfertigen vermag. Insoweit wäre es wünschenswert, wenn eine Standardmethodik entwickelt wird, die alle relevanten Aspekte entsprechend ihres Bedeutungsgehalts in die Bewertung mit einstellt.

Die Aufgabe der Vorbereitung der Planung käme dann – wie vom Verbundprojekt vorgeschlagen – einem neu zu gründenden Bundesamt für Mobilität und Verkehr zu (siehe W. Rothengatter a.a.O., S. 28).

Zusammenfassend kann das im Rahmen des Verbundprojekts vorgeschlagene Konzept grundsätzlich rechtlich verankert werden. Es könnte mit dem Vorbild der Netzentwicklungsplanung im Energiewirtschaftsgesetz bereits auf einen bekannten Rechtsrahmen zurückgegriffen werden, der je nach konkreter Ausgestaltung nur geringfügiger Anpassungen bedarf. Eine solche Vorgehensweise hätte zudem den Vorteil, dass auf die inzwischen mehrjährige Praxis und entsprechende behördliche Erfahrungen der Netzentwicklungsplanung im Energiesektor zurückgegriffen werden könnte. Hierdurch sind auch Kosten und Aufwand des Konzepts bereits grundsätzlich prognostizierbar, sowie der erforderliche Sach- und Personalbedarf der zuständigen Behörde absehbar. Das im Verbundprojekt vorgeschlagene Konzept ist somit grundsätzlich rechtlich umsetzbar.

2. Raumordnungsverfahren und Linienbestimmung

Wie bereits unter Ziff. II. 2. und 3. dargelegt, findet im Anschluss an die Bedarfsplanung die eigentliche Trassenfindung und Linienbestimmung bislang in den nachfolgenden Verfahrensschritten des Raumordnungsverfahrens und der Linienbestimmung gemäß § 16 Abs. 1 FStrG (für Bundesfernstraßen) statt, ohne dass diese Verfahrensschritte rechtlich verbindlich wären.

Vor diesem Hintergrund haben sich bereits vergangene Untersuchungen kritisch sowohl zum Raumordnungsverfahren als auch zur Linienbestimmung geäußert. Denn diese Verfahrensschritte sind einerseits (zeit-)aufwendig, andererseits mangels rechtlicher Verbindlichkeit für die spätere Entscheidung zwar notwendig aber auch nur relativ begrenzt aussagefähig. Die grundsätzliche Problematik wird beispielsweise im Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung des BMVI auf Seite 6 wie folgt beschrieben (https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile):

„Das gestufte Genehmigungsverfahren mit Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sowie mitunter Linienbestimmung und Gesehenvermerk führt dazu, dass jedes Verkehrsinfrastrukturprojekt in unterschiedlichen Planungsständen von unterschiedlichen Behörden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln geprüft wird. Dadurch geht Zeit verloren und es entstehen

Doppelarbeiten.“

Ausgehend von dieser Feststellung sollen grundsätzliche Überlegungen angestellt werden, wie diese Verfahrensschritte gestrafft und effektiver gestaltet werden können.

a. Entfall der Linienbestimmung

Hinsichtlich der **Linienbestimmung** wird empfohlen, diese ersatzlos zu streichen und die Trassenfindung der Planfeststellungsbehörde im Wege des Alternativenvergleichs zu überlassen (vgl. a. Abschlussbericht des Innovationsforumsplanungsbeschleunigung des BMVI, a.a.O. S. 26). Dies erhöht zum einen die Transparenz der Trassenwahl, zum anderen bleibt auch hinsichtlich des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes die notwendige Flexibilität, auf entsprechende Erkenntnisse der Planfeststellung angemessen reagieren und erforderlichenfalls entsprechend umplanen oder auf eine Alternativvariante ausweichen zu können. Speziell für die betroffene Öffentlichkeit bleibt damit auch die Möglichkeit bestehen, durch Einwendungen und Beteiligung am Verfahren die Wahl der Trasse noch beeinflussen zu können. Eine interne Festlegung des Verlaufs einer Bundesfernstraße, ohne Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit sollte bereits aufgrund fehlender Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses entfallen. Ein Beschleunigungseffekt kann sich durch Streichung dieses Verfahrensschrittes insoweit ergeben, als eine Befassung des Fernstraßen-Bundesamtes nicht erfolgen muss und die gemäß § 47 Abs. 1 UVPG durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung an dieser Stelle entfällt.

Einem Entfall der Linienbestimmung in der bisherigen Form stehen keine rechtlichen Hindernisse entgegen. Der nationale Gesetzgeber ist nach europarechtlichen Vorgaben nicht dazu verpflichtet ein Linienbestimmungsverfahren durchzuführen. Weder die UVP-Richtlinie noch die SUP-Richtlinie schreiben ein solches Vorprüfungsverfahren vor. Beide Richtlinien regeln nur, dass bestimmte Projekte bzw. bestimmte Pläne oder Programme auf ihre Umweltverträglichkeit hin untersucht werden müssen, enthalten selbst jedoch keine konkreten Vorgaben, wie diese Pläne oder Programme erlassen werden müssen (zum Ganzen Stürer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 2. Aufl. 2016, Rn.1015.).

Im Ergebnis kann damit auf die Linienbestimmung als Verfahrensschritt verzichtet werden, zumal Änderungen und Abweichungen von der nach § 16 Abs. 1 FStrG festgelegten Linienbestimmung in der anschließenden Planfeststellung bereits heute zulässig und möglich sind, wenn sie sich als notwendig oder zweckmäßig erweisen und die grundsätzliche Planung in ihren wesentlichen Zügen beibehalten wird (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 143. EL August 2021, § 38 Rn.126). Aspekte der Linienbestimmung können im Übrigen in ein – aufgewertetes – Raumordnungsverfahren integriert werden (vgl. BUND 5-Punkte-Papier, a.a.O., S. 7 sowie nachfolgend).

b. Aufwertung des Raumordnungsverfahrens mit rechtsverbindlicher Entscheidung

Zugleich ist selbstverständlich, dass sowohl Belange der Raumordnung als auch die Umweltverträglichkeit der Vorhaben geprüft werden müssen. Damit ist das Raumordnungsverfahren grundsätzlich erforderlich und kann nicht gestrichen werden (s.a. DNR u.a., Handlungsempfehlungen der Umweltverbände an eine wirksame Planungsbeschleunigung, Stand 25.11.2020, a.a.O., S. 2f.). Indes sollte das Raumordnungsverfahren aufgewertet werden und eine bessere Steuerungswirkung erhalten (ebenso Panebianco/Reitzig/Domhardt/Vallée, Raumordnungsverfahren: Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen, Arbeitsberichte der ARL 25, S. 49 ff., online abrufbar unter: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab/ab_025/ab_025_gesamt.pdf). Dies kann durch eine Konzentration der Verfahren insoweit erfolgen, als in Anlehnung an das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) die konkrete Vorhabenplanung einer zunächst raumordnerischen Beurteilung unter überfachlichen und überörtlichen Gesichtspunkten mit Durchführung einer strategischen Umweltprüfung auf der 1. Stufe und einer daran anschließenden Planfeststellung auf der 2. Stufe, allerdings mit Bindungswirkung der 1. Planungsstufe für die 2. Planungsstufe, implementiert wird. Hierdurch wird das Raumordnungsverfahren aufgewertet und erlangt über die bloße behördeninterne raumordnerische Beurteilung als dann in der Planfeststellung zu berücksichtigender öffentlicher Belang hinaus eine eigenständige Entscheidungsqualität und Steuerungswirkung.

Die übergeordnete Planungsebene würde sich insoweit am Verfahren der Bundesfachplanung nach §§ 4 bis 17 NABEG orientieren, wobei Gegenstand der Betrachtung bereits konkrete Verläufe von Trassen sein sollten und nicht ein großflächiger Trassenkorridor (vgl. insoweit die abweichende Zielstellung des NABEG, die in der Festlegung eines 500m bis 1000m breiten Trassenkorridors liegt, BT-Drs. 17/6073, s. 19). Soweit sich dies im Einzelfall ergibt, könnte allerdings die Möglichkeit vorgesehen werden, den Untersuchungsraum im Zuge dieses Verfahrens zusätzlich zum Trassenvorschlag und einer notwendigen Baubreite in einem gewissen Bereich aufzuweiten, sodass beispielsweise ein Planungsraum von 1.000 m um die jeweilige Trassenvariante herum untersucht und abgedeckt wird. So könnte verhindert werden, dass es wegen der rechtlichen Verbindlichkeit der nunmehr aufgewerteten Raumordnungsentscheidung auf der späteren Planfeststellungsebene möglicherweise zu einem Planungstorso aufgrund eines unerwarteten Planungshindernisses kommen kann.

Kernstück des Raumordnungsverfahrens sollte dabei die Prüfung von Alternativen sein. Aus diesem Grund sollte Gegenstand des Raumordnungsverfahrens nicht nur – wie bisher häufig – eine Vorzugsvariante sein, sondern alle in Betracht kommenden Alternativen, die sich der zuständigen Raumordnungsbehörde entweder aufdrängen oder die durch Vorschläge Dritter erkennbar sind. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens sollte die Vor- und Nachteile aller Alternativen unter überfachlichen und überörtlichen

Gesichtspunkten absolut und relativ im Verhältnis der Varianten zueinander aufzeigen. Die Variantenreihung wäre für die nachfolgende Planfeststellung verbindlich, sodass die raumordnerisch ausgewählte Vorzugsvariante nur noch dann auf Ebene der Planfeststellung überwunden werden könnte, wenn die konkretere Prüfung im Planfeststellungsverfahren Anlass dafür gibt, eine im raumordnungsverfahren nachrangig bewertete Variante zu wählen. Das Raumordnungsverfahren kann auch zur Gleichrangigkeit und damit zu mehreren „Vorzugsvarianten“ führen. In diesem Fall wäre die Alternativenauswahl zwischen diesen Varianten Aufgabe der Planfeststellungsbehörde.

Bezüglich des Natur-, Arten- und Habitatschutzes, sowie der Förderung der Biodiversität könnten im Zuge einer strategischen Umweltprüfung bereits relativ konkret zu erwartende Konflikte aufgezeigt und potentielle Beeinträchtigungen der einzelnen Schutzgüter ermittelt und bewertet werden. Hierdurch könnte auch die Möglichkeit des im Raumordnungsverfahren anwendbaren § 49 Abs. 2 UVPG genutzt werden, sodass bei einer bereits umfänglichen Prüfung auf Ebene der Raumordnung für die entsprechenden Belange eine Beschränkung der UVP auf Ebene der Planfeststellung *„auf zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens“* möglich ist. Durch eine solche Vorgehensweise würde sich dann auch der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung und der noch ausstehenden Prüfung der Umweltbelange im anschließenden Planfeststellungsverfahren erheblich reduzieren. Voraussetzung ist allerdings, dass dann auf Ebene der ersten Planungsstufe die von der Vorhabenträgerin vorgelegten Unterlagen bereits so konkret und aussagefähig sind, dass sich weitere Prüfungen auf der nachfolgenden Planungsstufe im konkreten Zulassungsverfahren erübrigen (siehe hierzu auch die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 3.).

Soweit der Anmeldeprozess zum Bundesverkehrswegeplan entsprechend den obigen Ausführungen modifiziert wird, könnte auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG verzichtet werden. Hierdurch könnte das Verfahren weiter gestrafft und auf die eigentliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren auf Grundlage der SUP konzentriert werden. Der Anmeldeprozess auf Bedarfsebene hätte damit zusätzliches Beschleunigungspotential für das Raumordnungsverfahren.

Alternativvorschläge, die sich in diesem Verfahrensstadium als ungeeignet erweisen, würden nach entsprechender Prüfung zum Ende des Raumordnungsverfahrens abgeschichtet und müssten entsprechend in der anschließenden Planfeststellung nicht mehr weiterverfolgt werden (zu dieser Praxis beim Netzausbau durch die Bundesnetzagentur siehe BVerwG, Beschluss vom 09. Mai 2019, Az. 4 VR 1/19, juris Rn. 20).

c. Rechtsschutz

Mit der Festlegung einer rechtsverbindlichen raumordnerischen Entscheidung, die bereits Alternativvorschläge endgültig abgeschichtet und zur Fortführung des Planfeststellungsverfahrens sowohl die Vorzugstrasse als auch

– sofern im Einzelfall zutreffend - ein bis zwei ernsthaft in Betracht kommende Alternativen im Verfahren belässt, stellt sich die Frage, ob gegen diese Entscheidung Rechtsschutz vorgesehen werden sollte.

Im Bereich des Netzausbaus hat sich der Bundesgesetzgeber gegen einen direkten Rechtsschutz entschieden und, wie es das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 24.03.2021 (Az. 4 VR 2/20, juris Rn. 15) zum Ausdruck gebracht hat,

„sich damit für eine Ausgestaltung des Rechtsschutzes als konzentrierten Rechtsschutz am Ende eines gestuften Verfahrens und somit für das gesetzliche Regelmodell des Rechtsschutzes entschieden, wie es in § 44a VwGO zum Ausdruck kommt und auch in der komplexen Infrastrukturplanung z.B. von Verkehrswegen üblich ist (vgl. zur Linienbestimmung nach § 16 FStrG und § 13 WaStrG die Regelung in § 47 Abs. 4 UVPG sowie BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 - 4 C 5.96 - BVerwGE 104, 236 <252>).“

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 15 Abs. 3 S. 1 NABEG festgelegt, dass der Bundesfachplanungsentscheidung nach § 12 NABEG „keine unmittelbare Außenwirkung“ zukommt. Er hat des Weiteren mit § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG festgelegt, dass die Bundesfachplanungsentscheidung nur in einem Rechtsbehelfsverfahren gegen die spätere Zulassungsentscheidung (Planfeststellungsbeschluss) der jeweiligen Ausbaumaßnahme überprüft werden kann. Ergänzend hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG festgelegt, dass die Vorschriften des Umweltrechtsbehelfsgesetz die Vorgaben des § 15 Abs. 3 NABEG unberührt lassen.

Eine vergleichbare Regelung wäre insoweit auch für den Ausbau von Fernstraßen denkbar, zumal das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 24.03.2021 ausführlich dargelegt hat, dass die Konzeption des NABEG sowohl mit dem Verfassungsrecht (insbes. Art. 28 Abs. 2, Art. 19 Abs. 4 und Art. 14 GG), als auch mit dem Völkerrecht (speziell Art. 9 Abs. 2, 3 und 4 Aarhus-Konvention) und auch dem Unionsrecht (SUP-RL und Art. 47 GrCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK) in Einklang stehe, da eine vollständige Überprüfung dieser ersten Verfahrensstufe bei der Überprüfung der Zulassungsentscheidung folge und noch keine abschließende Vorfestlegung einer finalen Trasse in diesem Verfahrensschritt erfolge.

Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht einen konzentrierten Rechtsschutz grundsätzlich als mit Verfassungs-, Völker- und Unionsrecht vereinbar ansieht, ist zweifelhaft, ob eine solche Rechtsschutzkonzentration tatsächlich zu einer Beschleunigung führt. Erfahrungen oder empirische Erhebungen aus dem Bereich des Netzausbaus liegen diesbezüglich bislang noch nicht vor, da sich die weit überwiegende Anzahl der Verfahren noch in der Vorhabenplanung befinden und eine abschließende Zulassungsentscheidung der weit überwiegenden Anzahl der Verfahren noch aussteht.

Insoweit sei darauf hingewiesen, dass in der Literatur teilweise bezweifelt

wird, dass durch eine Konzentration des Rechtsschutzes auf die abschließende Planfeststellungsebene das Verfahren tatsächlich prozessökonomischer und im Ergebnis beschleunigt durchgeführt werden kann (siehe de Witt, in Danner/Theobald (Hrsg.), *Energierrecht*, 102. EL August 2019, NABEG, S 15 Rn. 14). Insoweit könnte sich vielmehr das Gegenteil als zutreffend erweisen und speziell ein möglichst frühzeitiger Rechtsschutz dafür Sorge tragen, dass die frühzeitige (gerichtliche) Feststellung von Fehlern der bisherigen Planung zu einer zeitnahen Korrektur der Planungsentscheidung führt (vgl. auch Schlacke, ZUR 2017, 456, 459 zum Effektivierungspotential phasenspezifischen Rechtsschutzes im Infrastrukturrecht). Fehler bei der Grobtrassierung sind ein bekanntes Szenario jeder linienförmigen Planung (Durner, DVBl 2013, 1564, 1572; ders. DVBl. 2011, 853 (860)). Setzt sich also ein beachtlicher Verfahrensfehler oder eine Rechtsverletzung, die bereits auf Ebene der ersten Planungsstufe entstanden ist in der Planfeststellungsentscheidung fort, ist es nicht ausgeschlossen, dass ohne einen frühzeitigen Rechtsschutz gegen die Bundesfachplanungsentscheidung, bei der später vorzunehmenden Korrektur zusätzliche Konflikte entstehen. Es sollte daher auch und gerade aus Gründen der Prozessökonomie und Verfahrensbeschleunigung bereits die aufgewertete Raumordnungsentscheidung selbst angreifbar sein. Denn es müsste dann nicht erst der Abschluss des Planfeststellungsverfahrens abgewartet werden, um entsprechende Fehler korrigieren zu können (Vgl. zu dieser Forderung auch Fünf-Punkte-Programm des BUND vom 05.12.2019, S. 7 (Ziff. 3.)).

Insoweit könnte im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung auch bezogen auf den Rechtsschutz eine Abschichtung dergestalt erfolgen, dass Rechtmäßigkeit der vorgelagerten Stufe bereits unmittelbar gerichtlich überprüft werden kann und diese Entscheidung damit bis zum Abschluss der Planfeststellung bereits vorliegt. Um Verzögerungen im Verfahren zu verhindern und weil aufgrund der noch andauernden Planung mit dem Eintritt irreversibler Nachteile für die Betroffenen und die Umwelt nicht zu rechnen ist (siehe diesbezüglich auch ausführlich BVerwG Beschluss vom 24.03.2021, Az. 4 VR 2/20), wäre in den wenigsten Fällen ein Eilrechtsbehelf erfolgreich. Für die Straffung des gerichtlichen Verfahrens sollten Darlegungsfristen nicht nur wie bisher für die Klägerseite vorgesehen werden. Denn die bisherige Erfahrung zeigt, dass gerichtliche Verfahren trotz Klagebegründungsfristen nicht beschleunigt ablaufen, weil die Gegenäußerung der Behördenseite an keinerlei Frist gebunden ist und die Verwaltungsgerichte im Rahmen der VwGO über keine Möglichkeiten verfügen, für Beschleunigung zu sorgen, da Sanktionen für verzögerte Mitwirkung gegenüber Behörden nicht vorgesehen sind.

3. Planfeststellungsverfahren: Vorhabenebene

Ausgehend von den vorbezeichneten Verfahrensschritten ist der Umfang des Planfeststellungsverfahrens bereits erheblich reduziert. Damit beschränkt sich das Verfahren letztlich allein auf die Detailentscheidung und die abschließende behördliche Abwägungsentscheidung hinsichtlich des Alternativenvergleichs und der

entsprechenden Letztentscheidung einer abschließenden Trassenwahl. Aufgrund der Priorisierung der Vorhaben bereits auf Ebene des BVWP unter konkreter Berücksichtigung der Umwelt- und Klimaverträglichkeit ist zudem davon auszugehen, dass die durch das Vorhaben hervorgerufenen umweltfachlichen Konflikte bereits deutlich reduziert sind.

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen zwar im Kern das heutige Planfeststellungsverfahren, sind jedoch auch bereits auf der vorangehenden Stufe der Raumordnung zu beachten.

- a. Vorbereitung der Antragsunterlagen durch klare Zielstellungen und „Schwarmintelligenz“

Bislang aus den Reformbemühungen um Planungsbeschleunigung völlig ausgespart sind grundsätzliche Themen der Datenverfügbarkeit und der Festlegung einheitlicher methodischer Maßstäbe für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltbelangen. Hier besteht aus Sicht dieser Untersuchung erhebliches Potenzial, da einerseits die Ermittlung natur- und artenschutzrechtlichen Belange einen erheblichen Zeit- und Kostenaufwand mit sich bringt, zum anderen in Einwendungen regelmäßig Kritik an den von den Planungsbüros angesetzten Methoden und Maßstäben vorgebracht wird, die nach hiesiger Einschätzung in zahlreichen Fällen die entsprechende höchstrichterliche Rechtsprechung bzw. die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht ausreichend abbilden und berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund wird zum einen vorgeschlagen, Datensammlungen anzulegen, die über das konkrete Projekt hinaus einen bleibenden Wert haben (**aa.**).

Zum anderen wird vorgeschlagen, behördlicherseits einheitliche Fachkonventionen zu erarbeiten bzw. in der Festlegung der Untersuchungsrahmen solche vorzugeben, um anschließende Auseinandersetzungen und Streitigkeiten über fachlich-methodische Mängel weitestgehend zu vermeiden (**bb.**).

Schließlich muss auch konstatiert werden, dass speziell in diesem zeitintensiven Arbeitsschritt die Verantwortung überwiegend bei den Vorhabenträgern liegt, geeignete und den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Unterlagen vollständig und zeitnah vorzulegen, was oftmals nicht der Fall ist (**cc.**).

- aa. Datenpool

Wie unter Ziff. III. 2.b. aufgezeigt, bestehen zwar umfangreiche gesetzliche Anforderungen zur Zusammenstellung von Unterlagen und Umweltbelangen und auch der Koalitionsvertrag sieht vor, „das digitale Portal für Umweltdaten im Sinne eines öffentlich nutzbaren zentralen Archivs für Kartierungs- und Artendaten“ (a.a.O, S. 12) aufzuwerten.

Die Praxis zeigt allerdings, dass bislang eine systematische und langfristige orientierte Aufbereitung und Verwertung von projektspezifisch erhobenen Daten nicht stattfindet.

Insoweit wird empfohlen, eine gesetzliche Verpflichtung für Vorhabenträger vorzusehen, sämtliche im Zuge eines Vorhabens erhobenen Daten in ein öffentlich zugängliches Geoportal einzuspeisen. Dies betrifft insbesondere Kartierungen von Arten aber auch Erkenntnisse zu Natura-2000-Gebieten, Ergebnisse von Bodenproben oder Wasserqualitätsnachweisen u.w.m.

Als Vorbild könnte beispielsweise das Fachinformationssystem des Bundesamtes für Naturschutz zur FFH-Verträglichkeitsprüfung (kurz: FFH-VP-Info) dienen (siehe <https://ffh-vp-info.de/FFHVP/Page.jsp>). In diesem

„werden Daten und Informationen systematisch aufbereitet und verfügbar gemacht, die im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG bzw. nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zur Beurteilung von Beeinträchtigungen der Gebiete des europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" (Natura 2000-Gebiete) erforderlich sind. Dies betrifft vor allem:

- *Differenzierte Informationen insbesondere zu möglichen erheblichen Beeinträchtigungen der Lebensraumtypen nach Anhang I FFH-RL, der Arten nach Anhang II FFH-RL sowie ausgewählter Vogelarten nach Anhang I VS-RL und Art. 4 Abs. 2 VS-RL.*
- *Grundsätzliche Informationen zu Projekten und Plänen, ihren Wirkfaktoren und deren etwaiger Relevanz bezüglich erheblicher Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten.*

Dabei werden:

- *fachwissenschaftliche Informationen, Erkenntnisse und Einschätzungen zur Verfügung gestellt, die im Rahmen einer einzelnen FFH-Verträglichkeitsprüfung regelmäßig nur mit einem erhöhten Aufwand zu ermitteln und zu berücksichtigen sind (z.B. weil die Daten nicht in einschlägigen oder deutschsprachigen Fachpublikationen veröffentlicht wurden),*
- *die zu den Lebensraumtypen und Arten ausgewerteten Informationen in entsprechenden Datenbank-Steckbriefen nach einheitlichen Kriterien und Gesichtspunkten dokumentiert und bewertet.*

Das Portal sollte frei zugänglich sein und neben Planungsträgern und Behörden auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Ausgehend hiervon sollte gesetzlich geregelt werden, dass zukünftig

www.baumann-rechtsanwaelte.de

sämtliche im Zuge eines Projektes gewonnenen Daten sowohl der Allgemeinheit, als auch nachfolgenden Planungsträgern über ein zentrales Portal zur Verfügung stehen. Mit einem solchen Datenpool könnte zugleich der Zielstellung der Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG, UIRL) Rechnung getragen werden, mit einem erweiterten Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und durch Verbreitung dieser Informationen dazu beizutragen, „das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern“ (siehe Erwägungsgrund 1 UIRL). Neben einer Erleichterung eines solchen Datenpools für die Zusammenstellung der Unterlagen für die Vorhabenträger, könnte eine solche Datenbank zugleich die Behörden entlasten, die entsprechende Daten im Wege von Akteneinsichtsanträgen auf Grundlage des Umweltinformationsgesetzes des Bundes und der Länder regelmäßig herausuchen und den Antragstellern zur Verfügung stellen müssen. Hier könnte dann zukünftig auf das entsprechende Portal verwiesen und der Arbeitsaufwand in der Behörde erheblich reduziert werden.

Soweit hier Fragen der Kostenverteilung zu klären sind, könnte jedenfalls hinsichtlich des Abrufs der Daten durch einen Vorhabenträger ein bestimmtes Entgelt vorgesehen werden, durch welches – vergleichbar zum Beispiel mit der Verwertungsgesellschaft Wort (VG Wort) – dem Urheber der jeweiligen Daten ein entsprechender Ausgleich für die Zurverfügungstellung gewährt wird.

Durch eine solche Vorgehensweise könnte mittel- und langfristig die grundsätzliche Datenlage in Bezug auf Naturschutzbelange, Vorkommen von Flora und Fauna, sowie weitere prüfungsrelevante Belange (zum Beispiel betreffend die Schutzgüter Boden und Wasser) erheblich verbessert werden und eine weitgehend flächendeckende Bestandsaufnahme erfolgen.

Daher sollten nicht nur Vorhabenträger von Fachplanungsverfahren zur Einspeisung der Daten verpflichtet werden, sondern beispielsweise auch Städte und Gemeinden im Zuge von Erhebungen bei gemeindlichen Bauleitplanungen. Auch kann erwogen werden, die entsprechende Einspeisungspflicht auf Ebene der Kartier- und Planungsbüros einzuführen. Rechtliche Probleme in Bezug auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erscheinen als lösbar, da der Gesetzgeber ohne weiteres befugt wäre, die Ausgestaltung des Eigentums aus Art. 14 Abs, 1 GG dahingehend vorzunehmen, dass Daten über Umweltbestandteile stets öffentliche Daten sind.

In der Folge könnten sich die Bestandserhebungen nachfolgender Planungsverfahren allein auf eine möglicherweise notwendige Aktualisierung und verbliebene Freiräume beschränken. Hier wird ein

erhebliches Beschleunigungspotenzial gesehen, zumal speziell die Erfassung von Arten nur zu bestimmten Jahreszeiten möglich ist und sich in diesen Jahreszeiten entsprechend auch die Verfügbarkeit der Umwelt- und Planungsbüros verknappt.

bb. Untersuchungsrahmen und Fachkonventionen

Beschleunigungspotenzial bietet auch die Festlegung möglichst einheitlicher und konkreter Untersuchungsrahmen für die Umweltverträglichkeitsprüfungen und die von den Vorhabenträgern beizubringenden Unterlagen durch die jeweiligen Fachbehörden. In diesem Zusammenhang spielen auch Fachkonventionen eine zentrale Rolle, die hinsichtlich der anzuwendenden Methoden für die Bestandsaufnahme und Beschreibung speziell der Umweltbelange eine erhebliche Bedeutung haben.

Fakt ist, dass in vielen Bereichen des Umweltrechts weder einheitliche Fachkonventionen noch einheitliche Methoden bestehen um die umweltrelevanten Sachverhalte zu erfassen und zu bewerten. Daher gibt es auch in den Planfeststellungsverfahren regelmäßig Auseinandersetzungen über die Frage, ob die von den Vorhabenträgern und den Planfeststellungsbehörden herangezogenen Methoden geeignet sind, die Beeinträchtigungen des Vorhabens angemessen zu ermitteln und zu bewerten (siehe auch Nebelsieck, Rüdiger/Focke, Karin (2020): Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Beauftragung von Fachgutachten in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren, S. 2, online abrufbar unter: https://schleswig-holstein.nabu.de/imperia/md/content/schleswig-holstein/gutachtenstellungennahmen/gutachten/rechtsgutachten_zu_gutachten-20210408.pdf). Viele juristische Fragen sind in diesem Bereich nach wie vor offen, was zum Beispiel die Berücksichtigung von Bagatell- oder Geringfügigkeitsschwellen anbelangt oder auch die Zulässigkeit der Abschichtung der Betrachtung von Verbotsstatbeständen bezogen auf die sogenannten häufigen Vogelarten (siehe zu Letzterem Urteil des EuGH vom 04. März 2021, RS C-473-19, Rn. 31 ff.).

Das Bundesverwaltungsgericht billigt den Vorhabenträgern und den Planfeststellungsbehörden grundsätzlich ein Ermessen hinsichtlich der Methoden-Auswahl zu. In Ermangelung einer Standardmethode verlangt das Bundesverwaltungsgericht allerdings, dass die anzuwendende Methode transparent, funktionsgerecht und schlüssig ausgestaltet ist (BVerwG, Beschluss vom 2. Oktober 2014 - 7 A 14.12 - DVBl. 2015, 95 Rn. 6; BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 – 9 A 9/15 –, BVerwGE 155, 91-129, Rn. 30). Ob diese Anforderungen im Einzelfall eingehalten werden, ist oftmals Gegenstand gerichtlicher Verfahren.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und entsprechende rechtliche Auseinandersetzungen über die Geeignetheit,

www.baumann-rechtsanwaelte.de

Funktionsgerechtigkeit und Transparenz von Methoden von vornherein zu verhindern, sollte generell dazu übergegangen werden, bestimmte Methoden oder Fachkonventionen auf Grundlage einer möglichst breiten Basis zu entwickeln und insoweit einheitliche Leitfäden für die Erstellung der Unterlagen und die Bewertung von Umweltbelangen zu Grunde zu legen.

Teilweise sind solche Handreichungen bereits erstellt oder in Arbeit. So teilt beispielsweise das Fernstraßenbundesamt auf seiner Internetseite mit, dass es beabsichtigt Leitfäden für die „Abarbeitung“ der Umweltbelange zu entwickeln und bereitzustellen (online abrufbar unter: https://www.fba.bund.de/DE/Planfeststellung/Umweltbelange/umweltbelange_node.html):

„Im Rahmen von Planrechtsverfahren für die Zulassung des Baus oder der Änderung von Bundesfernstraßen werden eine Vielzahl von Umweltbelangen behandelt. Das FBA wird Umwelleitfäden erstellen, in denen diese Umweltbelange thematisch aufbereitet werden. Sobald diese vorliegen, können Sie diese hier abrufen.“

Ein solches Vorgehen wird grundsätzlich begrüßt. Fachlich ist allerdings geboten, solche Leitfäden vor ihrer Veröffentlichung und Anwendung mit allen betroffenen Stakeholdern, insbesondere mit dem Umweltbundesamt, den Fachbehörden der Länder und den anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen im Zuge einer Konsultation abzustimmen, um sicherzustellen, dass grundlegenden Planungsinstrumente fachlich anhand der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse erstellt werden. Zugleich sind Instrumente zur laufenden Überprüfung, Fortschreibung und Aktualisierung der Fachkonventionen vorzusehen.

Einen erheblichen Zugewinn könnte durch eine Fachkonvention speziell der Schutz und die Förderung der Biodiversität erfahren. Da hier bislang keine zwingenden gesetzlichen Vorgaben vorhanden sind wird entsprechenden Maßnahmen in der Praxis deutlich zu wenig Rechnung getragen. Zwar enthalten einzelne Handlungsleitlinien und Methodenhandbücher, wie z.B. das Methodenhandbuch zum BVWP 2030 gewisse „Anregungen“ zur Prüfung von Betroffenheiten der Biodiversität. Allerdings legt das Methodenhandbuch des BVWP auch dar, dass je nach Projekttyp und in jeweils unterschiedlicher Betrachtungstiefe „die Zerschneidungs- bzw. Durchfahrungslänge in km (z. B. bei der Zerschneidung von Unzerschnittenen Großräumen des BfN-Lebensraumnetzwerkes)“ betrachtet werden solle (Siehe Methodenhandbuch zum Bundesverkehrswegeplan 2030, Seite 37, online abrufbar unter: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-methodenhandbuch.pdf?__blob=publicationFile). Damit besteht noch keine ausreichende Bindung oder fachliche Verpflichtung zur Prüfung von Biodiversitätsaspekten und biodiversitätsfördernden

Maßnahmen als „Standardmaßnahmen“. Vielmehr steht es aktuell noch völlig im Belieben des Vorhabenträgers, ob und inwieweit er entsprechende Belange berücksichtigt oder im Rahmen seines Planungsermessens unberücksichtigt lässt. Hier kann eine fachlich verbindliche Leitlinie oder Handlungsanweisung Abhilfe schaffen.

b. Prüfung durch die Behörden

Eine weitere zentrale Stelle ist die Prüfung durch die Planfeststellungsbehörde. Sie hat in einem ersten Schritt die Vollständigkeit der Unterlagen festzustellen (aa.), ist in einem zweiten Schritt für das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortlich (bb.) und leistet in einem dritten Schritt die für die Entscheidung wesentliche Abwägungsentscheidung der widerstreitenden Belange, an dessen Ende gegebenenfalls der Planfeststellungsbeschluss steht (cc.).

Um diese Aufgaben bewältigen zu können ist es unabdingbar, dass die Planfeststellungsbehörden sowohl personell, als auch fachlich und technisch in der Lage sind, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen (siehe bereits Durner, ZUR 2011, 354 (363)). In der Praxis ist festzustellen, dass die personelle Ausstattung (qualitativ und quantitativ) sehr unterschiedlich ist und speziell im Verhältnis zur Ausstattung von Vorhabenträgern und gegebenenfalls Anwaltskanzleien auf Seiten von Einwanderinnen und Einwendern, die technische Ausstattung der Planfeststellungsbehörden noch erheblichen Nachholbedarf hat (siehe auch zur Bedarfsplanüberprüfung, Bundesrechnungshof a.a.O., S. 14). Dies hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes vom 09.12.2019 moniert und insoweit eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Behörden empfohlen (BR-Drs. 579/1/19, Seite 3). Daher sollte die Modernisierung der Verwaltung weiter vorangetrieben werden und speziell diejenigen Behörden, die mit komplexen Planungsverfahren betraut sind in die Lage versetzt werden, diese auch mit technischer Unterstützung vereinfacht durchführen zu können. Hier besteht aktuell noch ein erhebliches Defizit in den Behörden. Potential zur Beschleunigung der Vorhaben bietet die Verbesserung des Projektmanagements (vgl. zur Forderung nach einer Verbesserung des Planungsmanagements nur UfU u.a., Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände, Stand 23.03.2022, S. 3, online abrufbar unter: <https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2022/03/Handlungsempfehlungen-Umweltverbände-Planungsbeschleunigung-03-2022.pdf>) und der Projektberatung der Behörde (so bereits Ronellenfitch, LKV 1992, 115 (118)).

aa. Strenge Maßstäbe bei der Vollständigkeit der Unterlagen

Beschleunigungspotenzial für die anschließende Planfeststellung bietet die von der Planfeststellungsbehörde vorzunehmende Feststellung der Vollständigkeit der Unterlagen. Bei diesem Verfahrensschritt ist in der

Praxis teilweise festzustellen, dass das Fehlen von Unterlagen „übersehen“ wird. Dies hat zur Folge, dass im weiteren Verfahrensablauf möglicherweise eine ganze Öffentlichkeitsbeteiligung nochmals nachgeholt werden muss, weil entscheidungserhebliche Unterlagen von den Vorhabenträgern nicht erstellt und eingereicht wurden.

Gleiches gilt für grob mangelhafte Unterlagen, wie zum Beispiel den Umweltbericht. Hier ist teilweise festzustellen, dass die von den Vorhabenträgern beauftragten Planungsbüros veraltete Rechtsgrundlagen heranziehen oder nur unzureichend einer geänderten Gesetzeslage Rechnung tragen. Speziell die Schutzgüter Fläche und Klima, denen bereits jetzt aber auch zukünftig eine stetig wachsende Bedeutung zukommt und deren Schutz unter anderem auch in europäische Zielvorgaben eingebettet ist, sind in Planfeststellungsunterlagen bislang nur rudimentär behandelt oder erschöpfen sich in Allgemeinplätzen. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit diesen Belangen unter Berücksichtigung des konkreten Vorhabens findet selten statt.

Auch in diesem Bereich wird die Bedeutung von Leitfäden für die Praxis nochmals deutlich. Die Komplexität der Sachverhalte und der einzelnen Prüfungsschritte im Rahmen der UVP kann nicht nur von den Vorhabenträgern besser geleistet werden, sondern auch von den Planfeststellungsbehörden leichter überprüft werden, wenn sie sich an einheitlichen Handreichungen orientieren.

Im Ergebnis können mit einem strengeren Maßstab bei der Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen im Vorfeld einer Öffentlichkeitsbeteiligung – insbesondere im Bereich des Natur- und Artenschutzes – nicht nur Verzögerungen im weiteren Planungsverfahren verhindert werden, sondern auch Umweltbelange zukünftig umfassender Berücksichtigung finden.

bb. Öffentliche Auslegung und Behördenbeteiligung (inkl. EÖT)

Nach der hier entwickelten Konzeption des Planungsverfahrens hat in den vorangehenden Verfahrensschritten bereits eine erhebliche Absichtung dergestalt stattgefunden, dass einerseits im Planfeststellungsverfahren nur noch die Vorzugstrasse und gegebenenfalls ein bis zwei ernsthaft in Betracht kommende Alternativen verbleiben, andererseits die auf Ebene der Raumordnung betrachteten Umweltbelange dieser Trassen im Planfeststellungsverfahren nicht mehr erneut betrachtet werden müssen und sich der Umfang der UVP und damit auch der Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich reduzieren. Weitere Beschleunigungsschritte sind auf dieser Verfahrensstufe nicht absehbar. Grundsätzlich wird jedoch empfohlen, auch hier die Digitalisierung zu nutzen und den Bürgerinnen und Bürgern eine Einwendungsmöglichkeit per einfacher E-Mail zu gestatten. Durch die digitale Übermittlung kann bei entsprechender Behördenausstattung eine Bearbeitung der

Einwendung, insbesondere die Erstellung einer Abwägungstabelle erheblich vereinfacht werden. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, leichter als bisher, durch entsprechende Software einen Abgleich von Mehrfacheinwendungen vorzunehmen, sodass auch hier entsprechende Arbeitsschritte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Planfeststellungsbehörden entfallen.

c. Rechtsschutz und Vorhabenzulassung durch Gesetz

Soweit aktuell Bestrebungen laufen, zukünftig anstatt durch Verwaltungsakt ganze Neu- oder Ausbautvorhaben durch Gesetz zuzulassen (siehe für Bundesfernstraßen § 2a Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) wird von so einer Vorgehensweise dringend abgeraten. Bereits der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme verfassungsrechtliche Bedenken geäußert und zugleich darauf hingewiesen, „*dass sich [in der Vergangenheit] der mit Rechtswegverkürzungen beabsichtigte Beschleunigungseffekt meist nicht in der erhofften Weise eingestellt hat.*“ (BR-Drs. 579/1/19, Seite 3). Darüber hinaus steht dem vermeintlichen Vorteil einer Konzentration des Rechtsschutzes auf eine Verfassungsbeschwerde die Unsicherheit einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Gesetzes entgegen (ausführlich Herber, NVZ 2021, 243 (252)). Insoweit sollten die bewährten Verfahren – wie vorgehend ausführlich dargelegt – optimiert und auf Grundlage einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung einer größeren Akzeptanz zugeführt werden. Für diese Verfahren sind die Planfeststellungsbehörden grundsätzlich ausgerichtet und können auf eine geübte Verwaltungspraxis und Erfahrung zurückgreifen. Es ist unwahrscheinlich, dass gerade der Gesetzgeber, ggfs. mit Hilfe privater Planungsgesellschaften, eine schnellere und qualitativ bessere Planung gewährleisten und eine entsprechend gerechte Abwägung der widerstreitenden Interessen vornehmen kann (ebenso Ronellenfitsch LKV 1992, 115 (116); Herber NZV 2021, 243 (252)).

Die Rechtsschutzmöglichkeiten sollten gegenüber dem Status Quo nicht weiter eingeschränkt werden. Bereits heute sind mit den Regelungen des § 17e Abs. 4 und 5 FStrG die Anforderungen an Rechtsbehelfe für Betroffene sehr hoch. Mit der Rechtsschutzkonzentration beim Bundesverwaltungsgericht nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO für Rechtsbehelfe gegen Verfahren auf Grundlage des Bundesfernstraßengesetz besteht zudem bereits ein sehr kurzer Rechtsweg für die Vorhaben von zentraler Bedeutung für den Fernstraßenbau. Eine Erweiterung der Vorschrift auch auf andere fernstraßenrechtliche Vorhaben sollte nur dann erfolgen, wenn gleichzeitig das Bundesverwaltungsgericht personell verstärkt wird. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass die Rechtsschutzkonzentration tatsächlich zu einer Beschleunigung von Gerichtsverfahren führt.

V. Zusammenfassung

Die Beschleunigung des Ausbaus von Infrastrukturvorhaben, speziell die Planungsbeschleunigung im Bereich des Ausbaus von Fernstraßen ist erklärter Wille der Bundesregierung (siehe Koalitionsvertrag 2021–2025, Mehr Fortschritt wagen, S. 10 ff., online abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf). Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass aufgrund der veränderten politischen und Klimaschutzrechtlichen Rahmenbedingungen die grundsätzliche Frage aufgeworfen ist, welche Planungsvorhaben im Bereich des Fernstraßenausbaus überhaupt (noch) notwendig sind, welche Vorhaben vorrangig verwirklicht werden sollen und für welche Vorhaben insoweit eine gesetzliche Bedarfsfeststellung erfolgen und eine beschleunigte Umsetzung erfolgen soll. Ausgangspunkt und Zielstellung einer solchen Beschleunigung müssen sich an den Umwelt- und klimaschutzpolitischen Zielstellungen ausrichten. Eine Beschleunigung ist damit grundsätzlich nur für solche Vorhaben notwendig und zulässig, die die entsprechenden gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen einhalten, sich mithin als Klima- und umweltverträglich im Rahmen der Bedarfsanalyse erweisen.

Die Vorschläge zu einem veränderten Antragsprozess tragen diesen geänderten gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen Rechnung und sind aufgrund der deutlich umfangreicheren Vorprüfung geeignet, bereits eine Abschichtung für die nachfolgenden Prüfschritte und damit eine einhergehende Beschleunigung zu erreichen.

Gleiches gilt für die hier vorgeschlagene Aufwertung des Raumordnungsverfahrens. Aufgrund der Rechtsverbindlichkeit der Entscheidung für das anschließende Planfeststellungsverfahren 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 einen zeitlichen Vorteil insoweit, 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. Auch hierdurch können zeitliche Verzögerungen weiter eingeschränkt werden.

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, nicht zielführend ist und hinsichtlich der Präklusion auch rechtlich nicht zulässig ist. Denn das Unionsrecht steht der Wiedereinführung der materiellen Präklusion entgegen. Ausgehend von dieser Erkenntnis sollte der Schwerpunkt der Verfahrensbeschleunigungsbestrebungen bei den Vorhabenträgern und Behörden ansetzen. Die bessere personelle und finanzielle Ausstattung von Behörden, die Einführung von einheitlichen Fachkonventionen, aktuellen Leitfäden und Handlungsreichungen und die Vereinheitlichung von Prüf- und Bewertungsmethoden auf Grundlage einer möglichst breiten wissenschaftlichen Basis und die Unterstützung der Vorhabenträger bei der Erstellung ihrer Planungsunterlagen mittels Geoinformationssystemen und umfassenden Datenpools, wurden bereits in mehreren Gutachten und Stellungnahmen vorgeschlagen und sind – nach hiesiger Einschätzung – auch Konsens sämtlicher Fraktionen im Bundestag. Insoweit sollten diese Schritte zügig umgesetzt bzw. eingeleitet werden. Sie erleichtern nicht nur die Arbeit der Vorhabenträger, sondern tragen nach diesseitiger Auffassung auch zu einer erleichterten, schnelleren und für die Betroffenen erheblich besser nachvollziehbareren 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.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Die Fernstraßenplanung - de lege lata	2
	1. Bedarfsplanung	2
	a. Zweistufige Bedarfsplanung	2
	b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen auf Ebene der Bedarfsplanung	4
	c. Beteiligung und Rechtsschutz	8
	2. Raumordnungsverfahren	8
	a. Inhalt und Umfang des Raumordnungsverfahrens.....	9
	b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen im Raumordnungsverfahren.....	9
	c. Beteiligung und Rechtsschutz	10
	3. Linienbestimmung	10
	a. Inhalt und Umfang der Linienbestimmung	11
	b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen im Verfahren der Linienbestimmung	12
	c. Beteiligung und Rechtsschutz	12
	4. Planfeststellungsverfahren	13
	a. Inhalt und Umfang des Planfeststellungsverfahrens.....	13
	b. Berücksichtigung von Natur- und Umweltbelangen im Planfeststellungsverfahren	13
	c. Beteiligung und Rechtsschutz	14
III.	Analyse der vorhandenen unionsrechtlichen und praktischen Probleme der geltenden Rechtslage und der Planungspraxis in dem bestehenden Gesamtsystem	15
	1. Bedarfsfeststellung	15
	2. Planungsverfahren	18
	a. Die Rolle des Vorhabenträgers.....	18
	b. Die Rolle gesetzlicher Anforderungen, insbesondere des Umweltrechts	20
	c. Die Rolle der Betroffenen bzw. der Kläger.....	21
	3. Defizite bei der Berücksichtigung des Natur-, Arten- und Habitatschutzes, sowie der Biodiversität.....	23
IV.	Die Fernstraßenplanung - de lege ferenda: Entwicklung von ggf. erforderlichen neuen Regelungen zum Durchbruch des Arten- und Habitatschutzes sowie sinnvolle Verbesserungsvorschläge zur Planungsbeschleunigung	28
	1. Bedarfsplanung und BVWP	29
	a. Ergänzung der Ziele des § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG um Umwelt-	

	und Klimaschutz	30
b.	Feststellung des Beschleunigungsbedarfs und Priorisierung der Vorhaben nach neuen Kriterien	32
c.	Reform des Anmeldeprozesses zum BVWP.....	35
d.	Umsetzungsentwurf im Rahmen des Verbundprojekts	38
2.	Raumordnungsverfahren und Linienbestimmung	40
a.	Entfall der Linienbestimmung	41
b.	Aufwertung des Raumordnungsverfahrens mit rechtsverbindlicher Entscheidung	42
c.	Rechtsschutz.....	43
3.	Planfeststellungsverfahren: Vorhabenebene	45
a.	Vorbereitung der Antragsunterlagen durch klare Zielstellungen und „Schwarmintelligenz“	46
aa.	Datenpool.....	46
bb.	Untersuchungsrahmen und Fachkonventionen	49
b.	Prüfung durch die Behörden.....	51
aa.	Strenge Maßstäbe bei der Vollständigkeit der Unterlagen	51
bb.	Öffentliche Auslegung und Behördenbeteiligung (inkl. EÖT) ..	52
c.	Rechtsschutz und Vorhabenzulassung durch Gesetz.....	53
V.	Zusammenfassung.....	54