

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag  
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache **20(15)142-A**

**07.03.2023**

---

**Stellungnahme**  
Öffentliche Anhörung am 15.03.2023

---

Stellungnahme von Dr. Cornelia Ziehm, Rechtsanwältin

**Siehe Anlage**

---

An den  
Verkehrsausschuss des  
Deutschen Bundestags

# per E-Mail

**Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu einem  
„Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs-  
und Genehmigungsverfahren an Brücken auf Bundesfernstraßen“,  
BT-Drs. 20/4665**

**PA 15-5410**

1.

Titel und Problembeschreibung des vorgelegten Gesetzentwurfs stimmen mit dessen Regelungsinhalt nicht überein; darüber hinaus trifft die Problembeschreibung des vorgelegten Gesetzentwurfs nicht zu:

a) Die Problembeschreibung des Gesetzentwurfs stellt ausdrücklich und ausschließlich auf einen *Sanierungsbedarf* von Bundesfernstraßen ab (vgl. Ziffer A. des Gesetzentwurfs). Der übergeordnete Titel benennt, siehe den obigen Betreff, allein „Planungs- und Genehmigungsverfahren an *Brücken auf Bundesfernstraßen*“.

Tatsächlich betrifft der Gesetzentwurf im Folgenden sämtliche Verfahren für „die Zulassung der Errichtung der in § 2 bezeichneten Vorhaben“ (vgl. § 1 Abs. 2 des Entwurfs).

„In § 2 bezeichnete Vorhaben“ sind dabei jedoch nicht lediglich bestimmte Sanierungsvorhaben oder gar nur sanierungsbedürftige Brücken, sondern

pauschal und überhaupt „Bundesfernstraßen“ samt Brückenbauwerken und Brückenbauwerken „vergleichbaren Bauprojekten“ (vgl. § 2 des Entwurfs). □

Das bedeutet, der vorgelegte Gesetzentwurf verfolgt tatsächlich das Ziel eines weiteren, beschleunigten und nicht begrenzten Neu- und Ausbaus von Bundesfernstraßen überhaupt.

b) Sofern in Ziffer A. *„noch immer langandauernde und aufwändige Planungs- und Genehmigungsverfahren für Sanierungen von Bundesfernstraßen“* geltend gemacht und zur Begründung sodann (ausschließlich) auf die Um- oder Zustände betreffend den Ersatzneubau der Rahmedetalbrücke verwiesen wird, ist das darüber hinaus unzutreffend.

Denn für den Ersatzneubau der Rahmedetalbrücke hat das Fernstraßen-Bundesamt als zuständige Planfeststellungsbehörde auf Antrag der Autobahn GmbH des Bundes bereits per Bescheid festgestellt, dass auf ein förmliches Verfahren in Form einer Planfeststellung oder eines Plangenehmigungsverfahrens verzichtet werden kann.

Das bedeutet, das geltende Recht ermöglicht für dringende Sanierungsvorhaben zum Schutz der Menschen vor den durch Umleitungen verursachten Lärm-, Schadstoff- und Erschütterungsbeeinträchtigungen bereits das, was die Verfasser des Gesetzentwurfs als (vermeintliches) Ziel vorgeben.

2.

Der Gesetzentwurf übersieht die bereits existierenden Ausnahmemöglichkeiten des UVP-Rechts; gesetzliche Ausnahmen von der UVP-Pflicht sind unionsrechtswidrig; eine rechtswidrig nicht durchgeführte UVP begründet einen absoluten Verfahrensfehler:

a) Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass *„das Aussetzen einer Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau von mit Bundesfernstraßen*

*zusammenhängenden Bauwerken nicht möglich*“ sei (vgl. Gesetzentwurf, Begründung zu § 4). Das ist unzutreffend.

Richtig ist vielmehr, dass Art. 2 Abs. 4 der geltenden UVP-Richtlinie der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde in den Mitgliedstaaten ausdrücklich zugesteht,

*„in Ausnahmefällen ein bestimmtes Projekt von den Bestimmungen dieser Richtlinie auszunehmen, wenn sich die Anwendung dieser Bestimmungen nachteilig auf den Zweck des Projekts auswirken würde, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden.“*

Vorstehendes bedeutet zum einen, dass bereits heute eine Ausnahme von der Durchführung einer eigentlich erforderlichen UVP im Einzelfall möglich ist.

Vorstehendes bedeutet zum anderen, dass eine solche Ausnahme eben nur im konkreten Einzelfall nach Prüfung der jeweils zuständigen Behörde, nicht aber pauschal qua Gesetz und mithin auch nicht durch untergesetzliches Regelwerk qua Rechtsverordnung zulässig ist.

b) In diesem Zusammenhang sei zudem darauf hingewiesen, dass es in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 4 Abs. 2 zwar heißt:

*„Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 wird das Bundesministerium für Digitales und Verkehr ermächtigt, bestimmte Sanierungsvorhaben durch Rechtsverordnung von der UVP-Pflicht auszunehmen.“*

Das entspricht jedoch wiederum nicht der dann tatsächlich vorgesehenen Regelung. Tatsächlich ist § 4 Abs. 2 nach seinem Wortlaut nämlich nicht auf Sanierungsvorhaben begrenzt, sondern sieht eine Verordnungsermächtigung für „Vorhaben im Sinne des § 2 Abs. 1“ vor. Vorhaben in diesem Sinne sind, siehe oben, überhaupt und unabhängig von einem Sanierungsbedarf „Bundesfernstraßen“.

Das bedeutet, eine unionsrechtlich unzulässige (unter)gesetzliche

Ausnahme von der Pflicht zur Durchführung einer UVP soll für einen weiteren, beschleunigten und nicht begrenzten Neu- und Ausbaus von Bundesfernstraßen überhaupt vorgesehen werden.

c) Das Unterbleiben einer erforderlichen UVP stellte übrigens einen absoluten Verfahrensfehler dar. Das heißt, ein gleichwohl erlassener Planfeststellungsbeschluss wäre jedenfalls rechtswidrig, und zwar unabhängig davon, ob die Durchführung einer UVP zu einem anderen Ergebnis führte (vgl. § 4 Abs. 1 UmwRG sowie BVerwG, Urt. v. 21. Januar 2016, NVwZ 2016, 844).

3.

Mit dem Gesetzentwurf soll für die Sanierung sowie für Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen und „vergleichbaren Projekten“ die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung faktisch abgeschafft werden, obwohl sie für Vorhabenrealisierungen gar keine Verhinderung oder auch nur Verzögerung bewirken kann; Klima- und Biodiversitätsschutz würden damit konterkariert:

a) Die in den §§ 13 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist ein zentrales Instrument des Naturschutzrechts. Ihr kommt in Zeiten von Klima- und Biodiversitätskrise und mithin für den Schutz unserer Lebensgrundlagen eine zentrale Bedeutung zu.

Die Eingriffsregelung sieht vor, dass nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen der Natur durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren sind. Um diese Kompensation tatsächlich zu gewährleisten, sind im Falle unvermeidbarer erheblicher Eingriffe in die Natur Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausdrücklich zeitgleich mit der eigentlichen Zulassungsentscheidung für das beeinträchtigende Vorhaben festzusetzen und anschließend zu realisieren (vgl. § 17 BNatSchG).

b) Ihrem Wesen nach erfolgen die Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen gerade nicht dort, wo das Vorhaben errichtet wird, also der erhebliche Eingriff erfolgt. Sie erfolgen an anderen Örtlichkeiten, die für die Realisierung eines Ausgleichs oder Ersatzes der durch das Vorhaben zerstörten Naturfunktionen geeignet sind.

Das wiederum bedeutet, Festsetzung und Realisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen haben aus der Natur der Sache nicht das Potenzial, die Realisierung des beeinträchtigenden Vorhabens zu behindern oder auch nur zu verzögern.

Dessen ungeachtet sieht § 5 des Gesetzentwurfs vor, dass die Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht mehr zeitgleich, sondern erst bis zu zwei Jahre nach Erteilung der Zulassungsentscheidung erfolgen kann und mit der Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erst innerhalb von drei Jahren nach der Festsetzung begonnen werden muss. Ein Endzeitpunkt wird überhaupt nicht genannt.

Offensichtlich soll nicht zwecks Beschleunigung, sondern „bei Gelegenheit“ der jetzigen Beschleunigungsdiskussion die bei Vorhabenträgern und einigen Behörden grundsätzlich ungeliebte Eingriffsregelung faktisch abgeschafft werden.

4.

Die im Klimaschutzgesetz (KSG) verbindlich festgelegten noch zulässigen sektorspezifischen Emissionsbudgets sind eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG. Art. 20a GG bindet alle staatliche Gewalt. Der Sektor Verkehr erfüllt bekanntlich bislang die verbindlichen Reduktionsziele des Klimaschutzgesetzes nicht. Deshalb ist - statt nach UVP-Verzichtsmöglichkeiten und anderweitigen Beschleunigungsmöglichkeiten für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen zu suchen - das Folgende erforderlich:

a) Das novellierte UVP-Recht und das Klimaschutzgesetz setzen maßgebliche Steuerungsimpulse für das staatliche Handeln. Diese gilt es jetzt im Rahmen von Zulassungsverfahren für klimarelevante Infrastrukturprojekte wie unter anderem Bundesfernstraßen tatsächlich um- und durchzusetzen. Eine Ausklammerung der mit Errichtung und Betrieb eines Vorhabens verbundenen sowohl unmittelbaren als auch mittelbaren Auswirkungen auf den Klimawandel kommt nicht länger in Betracht.

b) Gefordert ist damit gerade auch die administrative Ebene. In allen Zulassungsverfahren von UVP-pflichtigen Vorhaben ist deshalb bereits zu Beginn durch entsprechende Ausrichtung des Untersuchungsrahmens anhand der Vorgaben der Anlage 4 und Anlage 6 des UVPG sicherzustellen, dass die jeweiligen Auswirkungen auf das globale Klima in dem erforderlichen Umfang und in der gebotenen Art und Weise ermittelt und beschrieben und in die Abwägung eingestellt werden.

c) § 13 Abs. 1 S. 1 KSG begründet darüber hinaus ein *materiell-rechtliches Berücksichtigungsgebot*. Im Rahmen von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG genügt es, wenn Auswirkungen durch die Entscheidung nur mittelbar verursacht werden können. Zu ermitteln und einzubeziehen sind deshalb z.B. auch die Auswirkungen des Transports oder die Nicht-Erneuerbarkeit der genutzten Ressourcen; maßgeblich ist der gesamte Lebenszyklus, maßgeblich sind also auch die Treibhausgasemissionen, die durch die Nutzung der Investition oder des entsprechenden Gutes entstehen (vgl. Schink, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 24).

Für die Treibhausgasemissionen gilt beim Neubau oder der wesentlichen Änderung z.B. einer Bundesfernstraße mit Blick auf das Schutzgut Klima folglich, dass auch die Folgewirkungen aus dem anschließenden Verkehrsaufkommen sowie aus dem Abbau oder der Zerstörung von klimarelevanten Kohlenstoffspeichern (etwa organischen Böden) ebenso wie etwaige Beeinträchtigungen von Ökosystemen mit hoher Senkenleistung für Treibhausgasemissionen wie Wäldern oder Mooren

oder von sonstigen Nutzungen, die die Senkenfunktionen stärken, als klimarelevante Auswirkungen des Vorhabens zu quantifizieren und in die Entscheidung als maßgeblicher Abwägungsbelang einzustellen sind.

Berlin, 7. März 2023

Dr. Cornelia Ziehm  
Rechtsanwältin