



**German
Zero**



Gutachten

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)

Verfasser:

Salman Khan
Niklas Lohmann
Lauritz Morlock

GermanZero
ClimateClinic
11. Januar 2023

- A. Gegenstand des Gutachtens**
- B. Regelungsgegenstand, Verfahren und bisherige Bewertung des Verfahrens beim Fernstraßenwegeausbau**
 - I. Regelungsbereich der betroffenen Gesetze
 - II. Allgemeines Verfahren im Fernstraßenwegeausbau
 - III. Ausgewählte Kritik in der rechtswissenschaftlichen Literatur aus der Perspektive eines effektiven Klimaschutzes
- C. Kritische Passagen des Entwurfs**
 - I. Änderungen des Fernstraßengesetzes (FStrG)
 - II. Änderungen des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG)
 - III. Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
- D. Fazit**
 - I. Reaktion auf die unter B. geschilderte Kritik
 - II. Gesamtfazit und Handlungsempfehlung

A. Gegenstand des Gutachtens

Das Gutachten beschäftigt sich mit der Bewertung folgendes Gesetzesentwurfs: „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)“. Der Maßstab ist die Klimaneutralität bis 2035.

Im Folgenden werden zunächst der bisherige Regelungsgegenstand, das Verfahren und ausgewählte Kritik daran erläutert (B.). Daraufhin werden die kritischen Passagen des Gesetzesentwurfs dargestellt und vorläufig eingeordnet (C.). Zum Abschluss wird ein Fazit gezogen, indem die Kritik am bisherigen Verfahren des Fernstraßenwegeausbaus aufgegriffen wird.

B. Regelungsgegenstand, Verfahren und bisherige Bewertung des Verfahrens beim Fernstraßenwegeausbau

Im Folgenden wird der allgemeine Regelungsbereich der betroffenen Gesetze erläutert (I.). Daraufhin wird das komplette Verfahren im Fernstraßenwegeausbau skizziert (II.). Abschließend wird kurz dargestellt, wie Politik und Rechtswissenschaft den Fernstraßenwegeausbau vor dem neuen Gesetzesentwurf bewertet haben (III.).

I. Regelungsbereich der betroffenen Gesetze

Alle geänderten und analysierten Regelungen betreffen die Schaffung neuer und die Instandhaltung bereits bestehender Bundesfernstraßen. Unter den Begriff der Bundesfernstraßen fallen alle öffentlichen Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 1 Absatz 1 Fernstraßengesetz [FStrG]). Sie untergliedern sich in Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten (§ 1 Absatz 2 FStrG).

II. Allgemeines Verfahren im Fernstraßenwegeausbau

Für die Planung von Bundesfernstraßen hat sich der Gesetzgeber für eine dreistufige Fachplanungskaskade entschieden (Langstädter, Effektiver Umweltschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 217; Durner, Konflikte räumlicher Planung, 2005, S. 69 ff.).

1. Die erste Stufe der Fachplanung ist die Bedarfsplanung, die auf Ebene des Bundes erfolgt.

- a) Im Rahmen der Bedarfsplanung wird festgelegt, ob ein tatsächlicher Bedarf für den Bau bzw. den Ausbau einer Bundesfernstraße besteht (§ 1 Fernstraßenausbaugesetz [FStrAbG]). Zusammengefasst wird hier – auf Grundlage von Bedarfsanmeldungen durch die Länder – ein Bundesverkehrswegeplan durch das Bundeskabinett beschlossen. Daraufhin folgt die Verabschiedung eines Bedarfsplans in Form eines Bundesgesetzes gem. § 1 Absatz 1 Satz 1 FStrAbG.
- b) Verfahrenstechnisch zeichnet sich die Bedarfsplanung aus der Perspektive des Klimaschutzes insbesondere dadurch aus, dass – dem Grunde nach – zwei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) durchzuführen sind: Eine für den Bundesverkehrswegeplan und eine für den Bedarfsplan. Die zweite UVP kann nach Art. 53 Absatz 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) jedoch auf solche erheblichen Umweltauswirkungen beschränkt werden, die nicht bereits Gegenstand der ersten UVP waren.

2. Als zweite Stufe folgt auf die Bedarfsplanung im Regelfall die Linienbestimmung, welche durch das Fernstraßen-Bundesamt als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr durchgeführt wird.

- a) Im Rahmen der Linienbestimmung wird aus dem legislativen Bedarfsplan – der ein Vorhaben lediglich geografisch anhand von Anfangs- und Endpunkt bestimmt – eine nähere Konkretisierung des Vorhabens erstellt. Dies bedeutet, dass ein Trassenkorridor festgelegt wird, über den diese verbunden werden können (Langstädter, Effektiver Umweltschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 217).
- b) Im Rahmen der Überprüfung ergibt sich aus § 47 Absatz 1 UVPG, dass für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG eine Projekt-UVP durchzuführen ist

(ausführlich in Springe, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 33 Rn. 3.3-3.18). Der Maßstab für die Prüfung ist durch § 47 Absatz 1 Satz 1 UVPG an den Verfahrensstand der Prüfung angepasst, d. h. aufgrund der lediglich groben Trassierung sind die Auswirkungen auf die Umwelt entsprechend des jeweiligen Planungsstands des Vorhabens zu ermitteln (Langstädter, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 227).

3. Als dritte Stufe folgt die Planfeststellung.

Diese erfolgt in der Regel durch ein Planfeststellungsverfahren, kann jedoch auch durch eine Plangenehmigung nach § 17b Absatz 1 FStrG, ein Abstimmungsverfahren bei unwesentlicher Bedeutung nach § 17b Absatz 1 FStrG oder durch einen Bebauungsplan nach § 17b Absatz 2 FStrG ersetzt werden. Die Planfeststellungsbehörde ist im Regelfall das Fernstraßen-Bundesamt, im Ausnahmefall die oberste Straßenbaubehörde eines Bundeslandes.

- a) Ziel der Planfeststellung ist die verbindliche Feststellung des Plans, sodass eine Umsetzung des Fernstraßenbaus oder -umbaus möglich wird.
- b) Auch hier ist dem Grunde nach eine UVP durchzuführen. Allerdings gibt es hier zahlreiche Ausnahmen:
 - i) Nach § 47 Absatz 3 UVPG kann die UVP im Verhältnis zu der bereits im Rahmen des Linienbestimmungsverfahrens durchgeführten UVP auf nur zusätzliche oder erhebliche Auswirkungen beschränkt werden (Langstädter, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 246).
 - ii) Grundsätzlich käme bei einem Planfeststellungsverfahren, das eine UVP benötigt, kein Plangenehmigungsverfahren in Betracht (vgl. § 18 Absatz 1 Satz 4 UVPG, § 73 Absatz 3 Satz 1, Absatz 5, Absatz 7 Verwaltungsverfahrensgesetz). Jedoch besteht hier eine Ausnahme gemäß § 17 Absatz 1 Nummer 1 FStrG: Bei Erteilung einer Plangenehmigung besteht keine Pflicht zur Durchführung einer UVP (ausführlich zu dieser gesetzgeberischen Entscheidung: Kupfer, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2022, § 74 Rn. 162).
 - iii) Des Weiteren kann gemäß § 17a Nummer 1 FStrG auch im Planfeststellungsverfahren auf eine UVP im Wege einer Ermessensentscheidung durch die zuständige Behörde verzichtet werden.

III. Ausgewählte Kritik in der rechtswissenschaftlichen Literatur aus der Perspektive eines effektiven Klimaschutzes

1. An einzelnen Aspekten des Fernstraßenwegeausbaus gibt es aus klimaschutzrechtlicher Perspektive Lob:

Insbesondere wird die Pflicht, dem Grunde nach in jeder der Verfahrensstufen eine UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen als positives Beispiel für eine verfahrensrechtliche Verankerung von Klimaschutz gesehen (Langstädter, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 258).

2. Jedoch hat die Ausgestaltung des Verfahrens zum Fernstraßenwegeausbaus auch Kritik geerntet:

- a) Es fehlt bisher insbesondere an einem Kriterium, welches den Straßenausbau zugunsten klimafreundlicherer Alternativen als subsidiär einordnet oder ein ähnlich effektives Instrument, wie z. B. ein Autobahnmoratorium (so z. B. German Zero, 1,5 Grad Gesetzespaket, S. 699 ff.; Stellungnahme des BUND e.V., siehe <https://www.bund.net/mobilitaet/fernstrassen-neubau-stoppen/>; vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/klimaschutz-im-verkehr#tempolimit>). Stattdessen ist die Ausgestaltung des Fernstraßenausbaus lediglich anhand der tatsächlichen Notwendigkeit zu bestimmen.
- b) Im Rahmen der Planfeststellung kann die UVP über mehrere Wege umgangen werden, was die UVP als Verfahrensschutz schwächt (Kupfer, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2022, § 74 Rn. 162).

C. Kritische Passagen des Entwurfs

I. Änderungen des Fernstraßengesetzes (FStrG)

Im Folgenden die Untersuchung der Änderungen zu der Privilegierung von Ausbaumaßnahmen im Zusammenhang mit der Erneuerung von Brückenbauwerken durch den neuen § 17 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, Satz 4 und Satz 5 FStrG (1.), zu der Ermöglichung des vorzeitigen Baubeginns durch den neuen § 17 Absatz 3 FStrG (2.) sowie der Erweiterung der Anlage zum § 17e FStrG (3.) und schließlich noch kurz zu den restlichen Änderungen (4.).

1. Die Neufassung des § 17 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, Satz 4 und Satz 5 FStrG (Seite 4 des Entwurfs):

§ 17 FStrG – Erfordernis der Planfeststellung und vorläufige Anordnung **[blau ist neu]**

- (1) Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Eine Änderung liegt vor, wenn eine Bundesfernstraße
1. um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder
 2. in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.

Eine Änderung im Sinne von Satz 2 liegt insbesondere nicht vor, wenn sie

1. im Zuge des Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe erforderlich ist, um die Bundesfernstraße vor Naturereignissen zu schützen, und in einem räumlich begrenzten Korridor entlang des Trassenverlaufs erfolgt oder
2. **unselbstständiger Teil einer Ausbaumaßnahme mit einer durchgehenden Länge von höchstens 1500 Metern ist, deren vorgezogene Durchführung zur unterhaltungsbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich ist.**

Als unselbstständiger Teil einer Ausbaumaßnahme im Sinne von Satz 3 Nummer 2 gilt eine Änderung, die im Vorgriff auf einen beabsichtigten Streckenausbau erfolgt und keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt. In Fällen nach Satz 2 und 3 kann der Träger des Vorhabens die Feststellung des Plans nach Absatz 1 Satz 1 beantragen. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Maßgabe dieses Gesetzes. Die Maßgaben gelten entsprechend, soweit das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

Im Folgenden eine kurze Zusammenfassung der Änderung (a)), die Begründung des Ministeriums (b)) und eine kurze Stellungnahme unsererseits (c)).

- a) Nach der Neufassung des § 17 FStrG bedürfen bestimmte Baumaßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Ersatz eines Brückenbauwerks erfolgen, zukünftig keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung mehr. Die Genehmigungsfreiheit ist an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Die Änderung muss unselbstständiger Teil einer Ausbaumaßnahme sein, die eine durchgehende Länge von 1.500 Metern nicht überschreitet und die für die vorgezogene Durchführung einer unterhaltungsbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich ist. Der neu eingefügte Satz 4 definiert, wann die Änderung ein unselbstständiger Teil einer solchen Ausbaumaßnahme ist. Als unselbstständiger Teil einer Ausbaumaßnahme im Sinne von Satz 3 gilt eine Änderung, die im Vorgriff auf einen beabsichtigten Streckenausbau erfolgt und keine unmittelbare verkehrliche Kapazitätserweiterung bewirkt. Geschätzt werden jährlich rund 30 Vorhaben, welche unter die neue Regelung fallen könnten (Seite 43 des Entwurfs).
- b) Hierzu die Begründung des Verkehrsministeriums, soweit sie klimarelevant ist (Seite 49 des Entwurfs):

Die erfassten unselbstständigen Teile von Ausbaumaßnahmen sind zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung nicht auf die Steigerung des Verkehrs ausgerichtet und lassen keinen Anstieg der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke erwarten. Die Vorwegnahme des zukünftigen Ausbaus (beispielsweise die Erweiterung eines Brückenbauwerks um zwei Fahrstreifen) erfolgt aus rein wirtschaftlichen Gründen. Aus Gründen der Verkehrssicherheit könnten zusätzlich auf einer Ersatzbrücke gebaute Fahrstreifen ohnehin erst dann freigegeben werden, wenn auch die sich anschließenden Streckenbereiche ausgebaut sind.

Mit dem vorgezogenen Ausbau des Brückenbauwerks wird die Entscheidung über den später geplanten Ausbau der Strecke nicht vorweggenommen. Diese Entscheidung ist in einem nachgelagerten Planfeststellungsverfahren zu treffen, welches die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. einer Vorprüfung im Einzelfall beinhaltet, in der u. a. die verkehrsbedingten Umwelteinwirkungen durch die kapazitätserhöhende Wirkung des Gesamtvorhabens ermittelt und bewertet werden.

Die mit dem vorgezogenen Ausbau des Brückenbauwerks verbundenen verkehrsmengenunabhängigen zusätzlichen Umweltauswirkungen sind als gering zu bewerten. Maßgeblich sind die über eine erhaltungsbedingte Erneuerung hinausgehenden – also nur durch den Ausbau bedingten – Umweltauswirkungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Bereich der Trasse keine Vollversiegelung erfolgt. Lediglich die Brückenpfeiler sind zu versetzen bzw. zu verbreitern. Auch eventuell zusätzliche Barrierewirkungen durch die Verbreiterung des Brückenbauwerks sind als gering einzustufen.

Die Regelung berücksichtigt, dass die Auswirkungen des Vorhabens räumlich begrenzt sind und die betroffenen öffentlichen und privaten Belange gewürdigt werden können, ohne dass es hierfür eines umfangreichen förmlichen Planfeststellungsverfahrens oder einer Plangenehmigung bedarf. Ist im Vorfeld der Planung erkennbar, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann, soll der Träger des Vorhabens einen Antrag auf Planfeststellung oder Plangenehmigung stellen. Der neue Satz 5 schafft hierzu die Möglichkeit. Satz 3 befreit nur von der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens, nicht hingegen von der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, die bei der Änderung einer Bundesfernstraße zu beachten sind, wie beispielsweise die Anforderungen an den Ausgleich und Ersatz von Eingriffen in Natur und Landschaft oder des Artenschutzes.

- c) Diese Änderung ist für das 1,5 Grad-Ziel unwesentlich. Es handelt sich bei den erfassten Vorhaben um relativ kleine Maßnahmen. Unterhaltungsmaßnahmen an Brückenbauwerken sind ohnehin keine Änderung im Sinne des § 17 FStrG (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016, 7 A 1.15, Leitsatz 1 und Rn. 34). Hiermit kleinere Ausbaumaßnahmen nunmehr ohne Planfeststellungsverfahren zu verbinden, erscheint in den meisten Fällen als effizienter und damit CO₂-sparender im Vergleich zu einem späteren Ausbau. Natürlich verbleibt die Argumentation, dass ein Ausbau der Fernstraßen grundsätzlich nur nachrangig zum Ausbau des Schienennetzes erfolgen sollte, was durch die vorliegende Regelung offensichtlich nicht adressiert wird. Jedoch steht insoweit nicht die beschleunigte und effiziente Nutzung der im Haushaltsplan und -gesetz festgelegten Mittel für die Fernstraßen im Widerspruch zu den Klimazielen, sondern der Haushaltsplan und -gesetz selbst.

2. Ferner wird durch den vollständig neuen § 17 Absatz 3 FStrG ein vorzeitiger Baubeginn zugelassen (vgl. Seite 5 des Entwurfs):

- (3) *Die Planfeststellungsbehörde kann auf Antrag des Trägers des Vorhabens und unter dem Vorbehalt des Widerrufs vorläufig zulassen, dass bereits vor Feststellung des Plans oder Erteilung der Plangenehmigung mit dem Bau oder der Änderung des Vorhabens in Teilen begonnen wird, wenn*
- 1. unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange einschließlich der Gebietskörperschaften bei einer summarischen Prüfung mit einer Entscheidung im Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann,*
 - 2. an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse des Antragstellers besteht und*
 - 3. der Träger des Vorhabens sich verpflichtet,*
 - a) alle Schäden zu ersetzen, die bis zur Entscheidung im Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durch die Maßnahmen verursacht worden sind, und*
 - b) sofern kein Planfeststellungsbeschluss oder keine Plangenehmigung erfolgt, einen im Wesentlichen gleichartigen Zustand herzustellen.*

Zunächst eine kurze Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts (a)) und anschließend dessen Würdigung (b)).

- a) Die Planfeststellungsbehörde wird ermächtigt, in einem Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag den Beginn des Baus bereits vor Erteilung der Genehmigung vorzeitig zuzulassen. Dies gilt auch, wenn und soweit das Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf.

Die vorläufige Entscheidung über den vorzeitigen Baubeginn erfolgt unter dem Vorbehalt des Widerrufs und trifft keine endgültigen Regelungen, da sie die Planfeststellung nicht ersetzt. Wird der Plan festgestellt, so ersetzt diese die Zulassung des vorzeitigen Baubeginns.

Als Voraussetzung für den vorzeitigen Baubeginn muss nach § 17 Absatz 3 Nummer 1 FStrG mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden können. Dies setzt die positive Prognose zugunsten des Gesamtvorhabens voraus, also eine überwiegende Wahrscheinlichkeit der Feststellung des Plans. Außerdem erfolgt der vorzeitige Beginn auf Risiko des Trägers des Vorhabens; er verpflichtet sich, alle bis zur Entscheidung über den Planfeststellungsantrag durch den Bau oder die Änderung des Vorhabens verursachten Schäden zu ersetzen und ggf. einen dem ursprünglichen Zustand gleichwertigen Zustand wiederherzustellen, § 17 Absatz 3 Nummer 3 FStrG.

- b) Die Möglichkeit des vorzeitigen Baubeginns ist unseres Erachtens nur unwesentlich klimarelevant. Die Gefahr, dass Fakten geschaffen werden, welche die spätere Planfeststellung/-genehmigung sachfremd beeinflussen, halten wir für gering. Schließlich trägt der Bauträger und nicht die Behörde das rechtliche und wirtschaftliche Risiko des vorzeitigen Baubeginns (§ 17 Absatz 3 Nummer 3 FStrG).

Ferner dürfte das daraus folgende wirtschaftliche Eigeninteresse des Bauträgers an einer Kongruenz des vorzeitigen Baubeginns mit der späteren Planfeststellung/-genehmigung sicherstellen, dass in Zweifelsfällen ein Antrag auf den vorzeitigen Baubeginn unterbleibt.

Das verbleibende Risiko eines *worst-case* Szenarios, in dem ein vorzeitiger Baubeginn fälschlicherweise und zu Lasten der Umwelt zugelassen wird und die entstandenen Schäden nur unzureichend beseitigt werden können, ist gering. Hierfür müssten sowohl die Behörde bei ihrer rechtlich erforderlichen positiven Prognose als auch der Bauträger bei seiner wirtschaftlich erforderlichen positiven Prognose einem wesentlichen und folgenreichen Irrtum unterliegen.

Allerdings steht dies unter dem Vorbehalt, dass sichergestellt wird, dass der Bauträger ausreichend solvent ist, um der etwaigen Schadens- und Beseitigungspflicht auch tatsächlich nachkommen zu können. Dies ist als abschreckendes Szenario zwecks einer gründlichen Vorprüfung durch den Bauträger erforderlich. Aufgrund des Grundsatzes der Sparsamkeit der Verwaltung und einer teleologischen Auslegung des § 17 Absatz 3 Nummer 3 FStrG wäre aber unseres Erachtens die Solvenz des Bauträgers von der Behörde bei ihrer Ermessensentscheidung über den vorzeitigen Baubeginn mit zu berücksichtigen, da ansonsten der etwaige Rückbau letztlich durch den Staat auf eigene Kosten erfolgen müsste.

3. Schließlich ist noch eine Erweiterung der Anlage zum § 17e FstrG vorgesehen (Seite 9–12 des Entwurfs).

Hierin werden Projekte des Fernstraßenausbaus aufgezählt, für die gemäß § 17e Absatz 1 FStrG in Verbindung mit § 50 Absatz 1 Nummer 6 Verwaltungsgerichtsordnung das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig ist. Dadurch wird der gerichtliche Rechtsweg gegen diese Bauprojekte verkürzt.

Durch die Erweiterung wurden zehn Bauprojekte im Vergleich zur jetzigen Fassung abgeändert und 31 Bauprojekte neu hinzugefügt (vgl. Seite 57 ff. des Entwurfs inkl. einer näheren Beschreibung der einzelnen Bauprojekte).

Die Verkürzung des Rechtswegs halten wir für nicht klimarelevant. Auch ist der Instanzenzug verfassungsrechtlich nicht besonders geschützt. Art. 19 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz gebietet lediglich einen effektiven Rechtsschutz (soweit subjektive Rechte betroffen sind). Dies wird durch die grundsätzlich qualitativ hochwertige Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sichergestellt.

4. Weitere Änderungen

Im Übrigen enthalten die Änderungen des Fernstraßengesetzes Regelungen zur Digitalisierung der Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, zur Ausweitung von Duldungspflichten, zur Antragsfrist der Anordnung der aufschiebenden Wirkung und einer vorzeitigen Besitzeinweisung, Gebührenregelungen für anbaurechtliche Verfahren, Regelungen zur Abwicklung des Grunderwerbs sowie eine Regelung zur Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde bei ländergrenzenüberschreitenden Vorhaben.

Des Weiteren wird die in der Richtlinie (EU) 2021/1187 enthaltene Vierjahresfrist für Genehmigungsverfahren umgesetzt. Zudem werden Erleichterungen für den Bau von straßenbegleitenden Radwegen an Bundesstraßen geschaffen.

II. Änderungen des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG)

Entscheidend ist der neue, dritte Absatz des § 1 FStrAbG (Seite 15 des Entwurfs):

§ 1 FStrAbG [blau ist neu]

- (1) Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen sind Hoheitsaufgaben des Bundes. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist.*
- (2) Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauprojekte entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.*
- (3) Der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße, die fest disponiert ist oder für die der Bedarfsplan einen vordringlichen Bedarf feststellt, liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit.***

Der Wortlaut des neuen Absatzes 3 knüpft an den in Anlage 1 zum FStrAbG bereits enthaltenen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen an. Dort sind 1360 Bauprojekte genannt. Von den 1360 Projekten sind 185 Projekte „fest disponiert“ und weitere 647 Projekte mit einem „vordringlichen Bedarf“ gekennzeichnet. Damit würden 832 (185 + 647) Bauprojekte, also circa zwei Drittel des Bedarfsplanes, nunmehr im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen und der „öffentlichen Sicherheit“ dienen.

Dies hat weitreichende, noch nicht im Detail absehbare Auswirkungen (1.) und wird durch das Verkehrsministerium unzureichend begründet (2.).

1. Was bedeutet das Festschreiben des „überragend öffentlichen Interesses“ und der „öffentlichen Sicherheit“?

Nach der Intention des Verkehrsministeriums soll die Prüfungen und Entscheidungen über gegebenenfalls notwendige naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen nach § 34 Absatz 4 Satz 1 bzw. § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 oder 5 des Bundesnaturschutzgesetzes vereinfacht und eine zügigere Projektrealisierung gewährleistet werden (Seite 67 des Entwurfs). Folglich würden für zusammen 832 Bauprojekte Ausnahmegenehmigungen zulasten natürlicher Lebensräume und besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten pauschal erleichtert werden. Pauschal, weil diese Bauprojekte bereits kraft Gesetz besonderes Gewicht erhalten würden.

Dies kann und wird auch außerhalb des Bundesnaturschutzgesetzes Konsequenzen haben. In jeder Ermessensentscheidung der von den Bauprojekten betroffenen Behörden und Gerichten müsste die neue, besondere Bedeutung durch den Gesetzgeber berücksichtigt werden. Außerdem wäre etwa auch der einstweilige Rechtsschutz der Wiederherstellung, bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Rechtsbehelfe gegen diese Bauprojekte betroffen. Dabei handelt es sich um die Frage, ob bis zur Klärung der Rechtslage das

Bauprojekt stillhalten muss oder vollzogen werden darf. In der dafür anzusetzenden gerichtlichen Abwägung des Aussetzungsinteresses mit dem Vollzugsinteresse wäre zugunsten der Vollziehung des Bauprojekts dessen pauschal „überragende“ Bedeutung zu berücksichtigen.

Nebenbei bemerkt ist die Änderung identisch mit dem ebenfalls im Entwurf enthaltenen neuen § 1 Absatz 3 Bundesschienenwegeausbaugesetz. Danach liegen die in der Anlage zum Bundesschienenwegeausbaugesetz aufgezählten 37 bereits laufenden und 27 neuen Vorhaben ebenfalls im „überragenden öffentlichen Interesse“ und dienen ebenfalls der „öffentlichen Sicherheit“. Dem Schienenwegeausbau wird damit seitens des Verkehrsministeriums der grundsätzlich gleiche Stellenwert zugeschrieben wie den 832 Bauprojekten der Bundesfernstraßen. Eine politische Bewertung der Signalwirkung eines solchen Gesetzesvorhabens („absurdes Signal“, 8.12.2022 taz, <https://taz.de/Ausbau-der-Autobahnen/15901855/>) soll hier nicht erfolgen, da die gewählten Begriffe („öffentliches Interesse“ und „öffentliche Sicherheit“) rechtstechnisch aufgeladen sind und nicht ohne weiteres in den politischen Diskurs übertragen werden können. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive (BVerfG-„Klimabeschluss“) erscheint es aber zumindest fragwürdig, dass ein Gesetzesvorhaben zwei sich bezüglich des Klimaschutzes diametral gegenüberstehenden Vorgängen unter fast identischer Begründung das gleiche öffentliche Interesse zuschreibt.

2. Das Verkehrsministerium begründet dies alles mit der „herausragenden Bedeutung einer leistungsfähigen Fernstraßeninfrastruktur für das Gemeinwohl“ (Seite 66 des Entwurfs) und verweist auf die Notwendigkeit der Straße für den Transport, der von anderen Verkehrsträgern nicht bewältigt werden kann, gerade auch, wenn diese aufgrund von Überlastung oder Umwelteinflüssen dazu nicht in der Lage sind (Seite 67 des Entwurfs).

Das ist erkennbar kurzgedacht. Die Überlastung anderer Verkehrsmittel ist nicht festgeschrieben. Ihr kann durch stärkere Investitionen entgegengewirkt werden. Gleichzeitig resultiert die Intensität und Frequenz der nachteiligen Umwelteinflüsse auf die Infrastruktur unmittelbar aus dem Klimawandel, der wiederum durch die 832 (siehe oben) privilegierten Bauvorhaben der Fernstraßen mit teilweiser Kapazitätserweiterung forciert wird. Überspitzt formuliert führt damit der Klimawandel zu mehr Fernstraßenausbau zu mehr Klimawandel zu mehr Fernstraßenausbau.

Das Verkehrsministerium begründet daher paradoxerweise das überragende Interesse an dem Fernstraßenausbau u. a. mit der unzureichenden Investition in die Schiene und den Folgen des Klimawandels.

Des Weiteren wird das Nachhaltigkeitsziel 9.1 der UN-Agenda 2030, nämlich der Aufbau einer hochwertigen, verlässlichen, nachhaltigen und widerstandsfähigen Infrastruktur, als Begründung herangezogen (Seite 41 des Entwurfs).

Hier betreibt das Verkehrsministerium eine Art Rosinenpicken mit den Nachhaltigkeitszielen der UN-Agenda 2030. Genauso weit, wie die Priorisierung des Fernstraßenausbaus der Infrastruktur aus dem Ziel 9.1 dient, steht sie im offenen Widerspruch zu dem Ziel 13, dass den globalen Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius begrenzt.

III. Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Durch die Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Form des neuen § 14b UVPG fällt eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei unselbstständigen Teilen von Ausbaumaßnahmen im Zuge von Bundesautobahnen oder Bundesstraßen mit einer durchgehenden Länge von bis zu 1.500 Meter weg, soweit deren vorgezogene Durchführung zur unterhaltungsbedingten Erneuerung von Brückenbauwerken erforderlich ist (vgl. Seite 35 f. des Entwurfs).

Dies erachten wir als angemessen. Die im folgenden zusammengefasste Begründung des Verkehrsministeriums erscheint plausibel (vgl. Seite 104 f. des Entwurfs).

Die erfassten unselbstständigen Teile von Ausbaumaßnahmen sind zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung nicht auf die Steigerung des Verkehrs ausgerichtet und lassen keinen Anstieg der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke erwarten. Die Vorwegnahme des zukünftigen Ausbaus (beispielsweise die Erweiterung eines Brückenbauwerks um zwei Fahrstreifen) erfolgt aus rein wirtschaftlichen Gründen. Aus Gründen der Verkehrssicherheit könnten zusätzlich auf einer Ersatzbrücke gebaute Fahrstreifen ohnehin erst dann freigegeben werden, wenn auch die sich anschließenden Streckenbereiche ausgebaut sind.

Mit dem vorgezogenen Ausbau des Brückenbauwerks wird die Entscheidung über den später geplanten Ausbau der Strecke nicht vorweggenommen. Diese Entscheidung ist in einem nachgelagerten Planfeststellungsverfahren zu treffen, welches die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. einer Vorprüfung im Einzelfall beinhaltet, in der u. a. die verkehrsbedingten Umwelteinwirkungen durch die kapazitätserhöhende Wirkung des Gesamtvorhabens ermittelt und bewertet werden.

Die mit dem vorgezogenen Ausbau des Brückenbauwerks verbundenen verkehrsmengenunabhängigen zusätzlichen Umweltauswirkungen sind als gering zu bewerten. Maßgeblich sind die über eine erhaltungsbedingte Erneuerung hinausgehenden – also nur durch den Ausbau bedingten – Umweltauswirkungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Bereich der Trasse keine Vollversiegelung erfolgt. Lediglich die Brückenpfeiler sind zu versetzen bzw. zu verbreitern. Auch eventuell zusätzliche Barrierewirkungen durch die Verbreiterung des Brückenbauwerks sind als gering einzustufen.

Mit dem Absatz 2 des neuen § 14b UVPG wird sichergestellt, dass eine Vorprüfung im Einzelfall durchgeführt wird, soweit ein Natura 2000-Gebiet betroffen sein kann.

D. Fazit

I. Reaktion auf die unter B. geschilderte Kritik

Positiv ist anzumerken, dass weiterhin grundsätzlich in jedem der größeren Stadien des Fernstraßenwegeausbaus eine UVP durchzuführen ist. Jedoch fehlt es an der Umsetzung eines „Subsidiaritätsmechanismus“ oder ähnlichem, ohne den das FStrG und das FStrAbG weiterhin nichts zum 1,5 Grad Ziel beitragen. Des Weiteren unterliegt die Notwendigkeit einer UVP fortlaufend nur dem pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde.

II. Gesamtfazit und Handlungsempfehlung

Der geplante neue § 1 Absatz 3 FStrAbG sollte ersatzlos gestrichen werden: 832 Bauprojekte der Bundesfernstraßen sollen mit weitreichender Konsequenz im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen und der „öffentlichen Sicherheit“ dienen (siehe oben C. II. 1.).

Gerade den Ausbau der Bundesfernstraßen begründet das Verkehrsministerium paradoxerweise u. a. mit der unzureichenden Investition in die Schiene sowie den Folgen des Klimawandels und betreibt eine Art Rosinenpicken mit den Nachhaltigkeitszielen der UN-Agenda 2030 (siehe oben C. II. 2.).

Im Übrigen sind die negativen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens für das 1,5 Grad Ziel der Bundesregierung unwesentlich. Für den teilweise vorgebrachten Vorwurf gegen das Gesetzesvorhaben, dass die beschleunigende Wirkung für den Schienenwegeausbau durch die gleichzeitige Beschleunigung der restlichen Infrastruktur verhindert wird („wer alles priorisiert, beschleunigt am Ende gar nichts“), haben wir keine Anhaltspunkte gefunden.