



Planung und Beteiligung im Verkehrsbereich, aber richtig

Eine Reaktion des NABU auch auf Planungsbeschleunigungs-Initiativen des Bundesverkehrsministeriums



Der Komplex „Planungsbeschleunigung“ ist in aller Munde. So startete das Bundesverkehrsministerium (BMVI) erneut entsprechende Initiativen, ohne zuvor den Bedarf für Beschleunigung und das überhaupt vorhandene Beschleunigungspotential näher analysiert zu haben. Tatsächlich in diesem Politikbereich bestehende Herausforderungen, wie eine nachhaltigere Bundesverkehrswegeplanung oder das Erreichen der seit langem geltenden Reduktionsziele für den Verbrauch von Siedlungs- und Verkehrsfläche, werden indes vernachlässigt.

A. Einleitung

Aufbauend auf den Ergebnissen des „Innovationsforums Planungsbeschleunigung“ und des 12-Punkte Plans des früheren Bundesverkehrsministers Alexander Dobrindt legte das BMVI Anfang Juni 2018 den „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ vor.¹ Bereits die Zusammensetzung des Innovationsforums mit Vertretern von Vorhabenträgern, Planern sowie Bauausführenden² und die vorgegebene Zielrichtung zur Optimierung von Verwaltungsabläufen und naturschutzrechtlicher Prüfungen verdeutlichen die Einseitigkeit des Forums. Diese schlägt ebenfalls auf den Gesetzentwurf durch, denn dort werden Umwelt- und Rechtsschutzaspekte gänzlich außer Acht gelassen.

Die Vorschläge des Gesetzesentwurfs beinhalten massive Rückschritte im Umweltrecht und schränken die Beteiligungsmöglichkeiten von BürgerInnen und Verbänden stark ein. Außerdem erscheinen sie nicht zielführend, um eine tatsächliche Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren herbeizuführen.

¹ Abschlussbericht Innovationsforum Planungsbeschleunigung: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile;
12-Punkte-Plan des BMVI: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile.

² Abschlussbericht Innovationsforum, S.10-11; Vertreter des Umweltverbands BUND beendeten ihre Teilnahme am Forum, nachdem die einseitige Zielrichtung deutlich wurde.

³ Schmidt/Zschiesche, Die Klagefähigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle
Dr. Raphael Weyland
Büroleiter Brüssel
Raphael.Weyland@NABU.de

Bearbeiter

Laura Hildt, Raphael Weyland

Diese aktuellen Entwicklungen nimmt der NABU zum Anlass, das Thema Planungsbeschleunigung auf den Prüfstand zu stellen. Dabei werden die Rolle und Bedeutung der Bürgerbeteiligung dargestellt und konkrete Vorschläge für eine bessere und schnellere Planung unter voller Einbeziehung aller Beteiligten gemacht. Eine umfangreiche Bürgerbeteiligung stärkt die demokratische Legitimation eines Vorhabens, schützt Umwelt und Natur und bringt zudem, unter anderem durch die Expertise der Verbände und die Möglichkeit, Kosten und Zeit einzusparen, große Vorteile für die Vorhabenträger selbst.

B. Hintergrund Planungsbeschleunigung

Obwohl seit den 1990er Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungsverfahren durchgeführt wurden, mangelt es an empirischen Daten über deren Effektivität. Es gibt keinerlei Untersuchungen, welche Faktoren tatsächlich Planungsverfahren verlängern oder ob bereits durchgeführte Maßnahmen zu einer Beschleunigung führten. Der aktuelle Gesetzesentwurf basiert ebenso wenig auf einer tatsächlichen Auseinandersetzung mit dem Problem von langen Planungsverfahren.

Der Mangel an Daten und Erkenntnissen über die tatsächlichen Gründe langer Verfahren führt dazu, dass die Politik vorschnell die Beteiligung von BürgerInnen und Umweltverbänden als Sündenbock ausmacht. So wird auch in dem aktuellen Gesetzesentwurf an den Beteiligungsrechten geschraubt, ohne deren konstruktive Rolle anzuerkennen.

Die Umweltverbände werden häufig beschuldigt, durch ihre Beteiligung und Klagen Verfahren zu verlängern. Die tatsächliche Anzahl der Verbandsklagen ist allerdings sehr gering. Von 2013 bis 2016 lag der Anteil der durch Verbandsklagen veranlassten Entscheidungen in Deutschland lediglich bei 0,04%, im Verhältnis zu allen insgesamt durch die Verwaltungsgerichte abgeschlossenen Verfahren (ohne Asylverfahren).³

Untersuchungen über die Klageaktivitäten zeigen zudem die bei Verbandsklagen sehr hohe Erfolgsquote von 48,5% (Zeitraum 2013-2016), im Vergleich zu der durchschnittlichen Erfolgsquote von verwaltungsgerichtlichen Klagen gegen Behörden von knapp 12%. Hieraus lässt sich schließen, dass Umweltverbände ihre begrenzten Klagemöglichkeiten gezielt einsetzen, um auf relevante Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften aufmerksam zu machen.⁴ Die Klagen von Umweltverbänden verfolgen demnach Ziele von bedeutsamem öffentlichem Interesse. Anstatt des langwierigen und teuren Klagewegs ist es folglich auch im öffentlichen Interesse, die Rechtswidrigkeiten durch eine effektive Beteiligung der BürgerInnen und Verbände frühzeitig aus dem Weg zu räumen. Dies würde zu einer tatsächlichen Beschleunigung von Verfahren führen und zudem Kostenersparnisse für alle Beteiligten mit sich bringen.

³ Schmidt/Zschesche, Die Klagefähigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016 – Empirische Untersuchung zu Anzahl und Erfolgsquoten von Verbandsklagen im Umweltrecht, März 2018, S.13, unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/03_Materialien/2016_2020/2018_04_Studie_Verbandsklagen.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁴ Ibid, S. 20ff.

C. Ohne Öffentlichkeitsbeteiligung auch keine Beschleunigung – warum die Beschleunigungsansätze fehlschlagen

Die aktuellen Beschleunigungsansätze, wie etwa der geplante Verzicht auf den Erörterungstermin oder die Beschränkung der Verbandsklage, sind in der Sache nicht geeignet, für Beschleunigung zu sorgen. Dies zeigt das folgende Kapitel.

Verzicht auf Erörterungstermin

Sowohl das Unionsrecht (Art. 6 Abs. 5 UVP-Richtlinie) als auch die Aarhus-Konvention (Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention) sehen einen Erörterungstermin als Möglichkeit für eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung vor, auch wenn dieser nicht explizit als Pflicht vorgeschrieben wird.⁵

Der Erörterungstermin ist ein essentieller Bestandteil einer Bürgerbeteiligung. Er bietet die Möglichkeit, über das Vorhaben aufzuklären, Fragen zu beantworten, Ansichten auszutauschen und mögliche Konflikte aus dem Weg zu räumen. Eine echte (frühzeitige und ergebnisoffene) Bürgerbeteiligung führt zu mehr Akzeptanz gegenüber dem Vorhaben. Die Fachkompetenz, die Verbände im Erörterungstermin beisteuern, führt zu besseren Planungsergebnissen, welche wiederum kürzere Verfahren und weniger Konflikte mit sich bringen. Zudem kann eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung die Planung beschleunigen, da sie die Möglichkeit eröffnet, auf Rechtsfehler frühzeitig zu reagieren und somit spätere Klagen vermeiden kann.

Die geplante Streichung des Erörterungstermins ist demnach eine untaugliche Maßnahme, um Verfahren zu beschleunigen, da so die Möglichkeit, Konflikte frühzeitig effizient aus dem Weg zu räumen, gestrichen wird. So ist aufgrund der reduzierten Bürgerbeteiligung tendenziell mit mehr anstatt mit weniger Konflikten zu rechnen.

Die im Gesetzentwurf enthaltene Möglichkeit, eine Plangenehmigung anstatt eines Planfeststellungsbeschlusses durchzuführen, beinhaltet ebenfalls eine stark reduzierte Öffentlichkeitsbeteiligung und die Streichung des Erörterungstermins. Diese Plangenehmigung ist mit einem Verzicht auf die Verfahrensvorschriften des § 73 Abs. 3 Satz 1 sowie Abs. 5-7 VwVfG verbunden und dadurch vor dem Hintergrund der Vorgaben des Art. 6 Abs. 2-6 UVP-Richtlinie unionsrechtlich höchst bedenklich. Insbesondere verwehrt der geplante § 17a FStrG damit sowohl den Erörterungstermin als auch die Vorgabe, den Plan für einen Monat zur Einsicht auszulegen (§ 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG) sowie die Regelung zur Bekanntmachung der Planauslegung (§ 73 Abs. 5 VwVfG). Dies steht klar im Widerspruch zu den dezidierten Vorgaben des Art. 6 Abs. 6 und 7 UVP-Richtlinie.

Es ist zudem unklar, welche Fälle die neuen Regelungen überhaupt umfassen sollen, da „einfach gelagerte Fälle“,⁶ die jedoch UVP-pflichtig sind, ein Widerspruch in sich darstellen. UVP-pflichtige Vorhaben, die Rechte anderer beeinträchtigen oder

⁵ Ein Gebot lässt sich je nach Verfahren ggf. auch aus dem Gebot der effektiven Beteiligung – u.a. in Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention festgehalten – herleiten.

⁶ Gesetzesentwurf, S. 24.

gravierende Eingriffe in Umwelt und Natur mit sich bringen, sind folglich nicht einfach gelagert bzw. entsprechen nicht den Bedingungen von § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG.

Anordnung vorläufiger Maßnahmen

Der Gesetzentwurf beinhaltet Regelungen zur Anordnung von vorbereitenden Maßnahmen im Kontext des FStrG und AEG. Jedoch mangelt es an einer klaren Definition von „vorbereitenden Maßnahmen“ in dem neuen § 17 Abs. 2 FStrG sowie § 18 Abs. 2 AEG und auch die Erläuterungen sind unklar und widersprüchlich. In den Gesetzesbegründungen werden die Maßnahmen mit § 14 Abs. 2 WaStrG verglichen, obwohl dort bisher keine Möglichkeit einer „vorläufigen Anordnung von vorbereitenden Maßnahmen“ geregelt ist. Auch die Einfügung der Begriffe „vorbereitende Maßnahmen“ in § 14 Abs. 2 WaStrG zeugt von einem widersprüchlichen und unklaren Begriffsverständnis. Dies alles ist vor dem Hintergrund einer „schönen Gesetzgebung“ und vor allem dem Bestimmtheitsgebot kritisch zu bewerten.

Die Begründungen stellen einerseits darauf ab, dass es möglich sein muss, die Maßnahmen rückgängig zu machen, listen dann jedoch irreversible Maßnahmen wie archäologische Grabungen und die Beseitigung von Gehölzen auf. Diese inkonsistente Definition zeigt bereits, welche Gefahren die Möglichkeit von vorläufigen Maßnahmen für Umwelt und Natur mit sich bringt. Zusätzlich zu klar irreversiblen Maßnahmen, wie sie in der Gesetzesbegründung aufgelistet werden, kommt hinzu: die Auswirkungen auf Natur und Umwelt sind oft vor einer gründlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht absehbar. Der Zweck einer UVP ist gerade, diese Auswirkungen zu erörtern. Dieser Aspekt wird durch den Klimawandel verstärkt, da die schädlichen Auswirkungen auf das Klima oft nicht frühzeitig absehbar und nicht rückgängig zu machen sind. Die Schäden für Umwelt, Natur und Klima lassen sich auch nicht durch finanzielle Entschädigungen ausgleichen. Darüber hinaus birgt eine voreilige Genehmigung vorläufiger Maßnahmen, selbst wenn der frühere Zustand wieder hergestellt werden könnte, das Risiko hoher Kosten sowohl für die betroffenen Behörden als auch für die Vorhabenträger, die einfach zu vermeiden wären.

Die Anordnung vorläufiger Maßnahmen unterstellt eine positive UVP und steht demnach einer ergebnisoffenen Prüfung im Wege. Zudem ist unklar, was die Möglichkeit von reversiblen vorläufigen Maßnahmen von den bereits vorhandenen Möglichkeiten für Vorarbeiten in § 16a FStrG und § 17 AEG unterscheidet. Die breite Ausweitung führt somit zu einer unklaren sowie widersprüchlichen Rechtslage und öffnet Tür und Tor für irreversible Umweltschäden.

Verbandsklage einschränken und Präklusion wiedereinführen

Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition für die laufende 19. Legislaturperiode geht so weit, die Verbandsklage direkt zu attackieren. Im Wirtschaftsteil, unter Verkehr, steht dort: „Zudem wollen wir auf Grundlage europäischen Rechts das Verbandsklagerecht in seiner Reichweite überprüfen und uns auf EU-Ebene für die Wiedereinführung der Präklusion einsetzen.“⁷ Die materielle Präklusion, die verhindert, dass Einwände, die nicht bereits vor einer Frist geltend gemacht wurden, zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt geltend gemacht werden können, stand

⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Rn. 3422ff, unter https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

insbesondere bei den umfangreichen und komplexen Planungsunterlagen einem effektiven Rechtsschutz im Weg und verhinderte einen weiten Zugang zu Gericht für die Umweltverbände.

Eine weitere Einschränkung der Verbandsklage ist europarechtlich nicht haltbar. Bereits jetzt setzt das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) lediglich das Minimum dessen um, was der Europäische Gerichtshof (EuGH) und das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) fordern. Die Verurteilung Deutschlands durch den EuGH im Oktober 2015⁸ und die Novellierung des UmwRG zeugen von dem dringenden Nachholbedarf bei der Verbandsklage. Zudem ist es offen, ob das UmwRG trotz der Novellierung nicht weiterhin gegen Unionsrecht und die Aarhus-Konvention verstößt. Die Kompatibilität des engmaschigen Anwendungsbereichs nach § 1 UmwRG, der weiten Ausnahmen in § 1 Abs. 1 S. 3 UmwRG sowie der Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG mit dem Unionsrecht sowie der Aarhus-Konvention ist zumindest fragwürdig.⁹ Falls es nicht zu der nötigen restriktiven Interpretation dieser Regelungen des neuen UmwRG durch die deutschen Gerichte kommt, bestehen auch weitere Möglichkeiten für eine erneute Verurteilung Deutschlands durch den EuGH oder das ACCC.

Eine Wiedereinführung der weitreichenden Präklusion wäre ein klarer Verstoß gegen das EU-Recht und gegen die Aarhus-Konvention. Sie stünde – gerade für die Genehmigung von Infrastrukturplanungs-Vorhaben – im direkten Widerspruch zu der Entscheidung des EuGH und würde eine enorme Verschlechterung der Klagemöglichkeiten der Umweltverbände bedeuten. Da sich mit einem Blick auf die Daten die vermeintlichen Ummengen verfahrensblockierenden Klagen der Umweltverbände als ein Mythos entpuppen,¹⁰ verspricht diese Maßnahme zudem keine Beschleunigung, sondern nur einen Eingriff in die Klagerechte der Verbände.

Das Argument, die Verbandsklage sei systemfremd im deutschen Verwaltungsrecht, läuft leer und ist inzwischen überholt. Das Verwaltungsrecht wurde bisher in dieser Hinsicht den Anforderungen des europäischen Rechts nicht gerecht und musste bzw. muss somit als System als solches entsprechend angepasst werden.¹¹ Auch die Frage nach der demokratischen Legitimation der Verbandsklage für die Umweltverbände geht fehl, da die Verbände sich (lediglich) altruistisch für die Durchsetzung von bestehenden Gesetzen einsetzen.¹² Die demokratische Legitimation liegt somit bei den Gesetzen selbst, über dessen Auslegung und Interpretation letztendlich auch von einem staatlichen Gericht entschieden wird. Für einen Verstoß gegen europäisches und internationales Recht und eine Kürzung der Rechte der Umweltverbände gibt es somit keine tragbare rechtspolitische Begründung. Die Wiedereinführung der Präklusion würde demnach lediglich das Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Interessen und Gemeinwohlinteressen vergrößern.

Die bestehenden Unklarheiten im UmwRG müssen daher in Einklang mit dem Unionsrecht und der Aarhus-Konvention gebracht werden. Diese schreiben einen weiten Zugang zu Gerichten von Umweltverbänden vor und verpflichten zur weiten Auslegung der nationalen Umweltrechtsvorschriften im Einklag mit Art. 9 Abs. 3

⁸ EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland).

⁹ Vgl. Brigola/Heß, Die Fallstricke der unions- und völkerrechtlichen Metamorphose des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) im Jahr 2017, NuR 39 (11): 729-734.

¹⁰ Schmidt/Zschiesche (Nr.3), S.20.

¹¹ Vgl. SRU, Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, Oktober 2016, Rn.10.

¹² Ibid, Rn.11.

Aarhus-Konvention.¹³ Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, ist somit die korrekte gesetzliche Umsetzung des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention durch eine Anpassung des UmwRG der gerichtlichen Auslegung vorzuziehen.

Bundesverwaltungsgericht als Erstinstanz für weitere Infrastrukturplanungs-Streitigkeiten

Die geplante erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) für zahlreiche weitere Vorhaben ist schon aus Gründen effektiven Rechtsschutzes bedenklich und auch in der Sache wenig geeignet, Verfahren zu beschleunigen. Schon heute ist das BVerwG, unter anderem wegen früherer Beschleunigungsgesetze, mit den höchst komplexen und umfangreichen erstinstanzlichen Verfahren im Infrastrukturplanungsbereich massiv belastet. Die durchschnittliche Verfahrensdauer von Klageverfahren über Infrastrukturvorhaben, die dem BVerwG erstinstanzlich zugewiesen sind, betrug im Jahr 2017 11 Monate und 10 Tage.¹⁴ Die Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit ohne entsprechende Stellenaufstockung würde die Verfahrensdauer weiter verlängern.

2012 folgerte die Bundesregierung noch selbst, dass die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG „erhebliche verfassungsrechtliche Schwierigkeiten“ aufwirft und demnach als Beschleunigungsmaßnahme nicht zu befürworten ist. Des Weiteren ist unklar, welche Begründung besteht, gerade die 41 in der neuen Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG angeführten (Eisenbahn-)Strecken in die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG zu verweisen, bzw. wie diese neuen Strecken die Kriterien aus § 18e Abs. 1 Nr. 1-5 AEG erfüllen.

Es besteht demnach zusätzlich zu der tatsächlichen Untauglichkeit der Regelung auch eine Durchbrechung des im Verwaltungsverfahren gegebenen Instanzenzugs, völlig ohne ersichtliche Begründung oder Notwendigkeit.

Aktualisierung der Artenschutzlisten

Im Rahmen des Fitness-Checks der FFH-Richtlinie (2014-2016)¹⁵ wurden auch die Artenschutzlisten der Anhänge auf ihre Effektivität und Relevanz überprüft. Demnach gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass Schutzmaßnahmen vorgenommen werden für Arten, die mittlerweile wieder häufiger vorkommen. Wissenschaftliche Belege dafür, dass die Anhänge als solche veraltet sind, wurden im Rahmen der ausführlichen Faktensammlung nicht vorgelegt. Eine Überarbeitung der Artenschutzlisten darf zudem in keinem Fall zu einem geringeren Schutz von gefährdeten Arten oder dem Ausschluss kurzzeitig weniger gefährdeten Arten führen.

Kurz nach dem Fitness-Check der FFH-Richtlinie erscheint eine Überprüfung der Artenschutzlisten somit nicht erforderlich, zumal sie die Gefahr einer ungerechtfertigten Einschränkung des Artenschutzes in sich birgt.

¹³ Vgl. „Bräunbären-Urteil“ des EuGH vom 08.03.2011, Rs. C-240/09.

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht, Jahresbericht 2017, unter: https://www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2017.pdf.

¹⁵ Siehe auch Mayr/Weyland, Die Naturschutzrichtlinien: Bewährt und doch auf dem Prüfstand, NuR (2016) 38: 96–100.

Integrierte Planungs- und Genehmigungsprozesse

Während eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung an früher Stelle – solange alle Optionen offen sind – zu einer Konfliktvermeidung führen kann, muss betont werden, dass Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren unterschiedliche Zwecke und auch unterschiedliche Prüfungen beinhalten. Dopplungen liegen dabei keine vor, da im Raumordnungsverfahren lediglich eine oberflächliche – nicht auf den konkreten Projektstandort bezogene – Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, welche im Planfeststellungsverfahren detaillierter und umfangreicher ausfällt. Eine Zusammenführung macht insofern schon wenig Sinn und darf darüber hinaus auch nicht dazu führen, dass eine weniger umfangreiche Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird.

Verkürzung der Klagebegründungsfrist

Nachdem in der UmwRG-Novelle 2017 die Klagebegründungsfrist erst pauschal auf 10 Wochen festgelegt wurde, was bereits zur Kritik aus den Fachkreisen führte, ist eine weitere Verkürzung dieser Frist unverständlich und inakzeptabel. Der Gesetzentwurf beinhaltet nun eine 6-Wochen Frist ohne Möglichkeit auf Verlängerung.

Es gibt keinerlei empirische Daten, die belegen, dass die Klageaktivität von Umweltverbänden, und insbesondere eine nur unwesentlich längere Klagebegründungsfrist, Gründe der Verzögerung von Planungsverfahren sind. Zudem gingen die Klagen gegen Planfeststellungsverfahren 2013-2016 im Vergleich zu dem Zeitraum 2002-2012 stark zurück, was ebenso dafür spricht, dass nicht die Klagen der Umweltverbände für die langen Verfahren verantwortlich sind.¹⁶

Die Planungsverfahren sind heutzutage derart komplex und die Unterlagen derart umfangreich, dass eine weitere Verkürzung, wie sie nun im Gesetzentwurf vorgesehen ist, unter Berücksichtigung des Grundsatzes effektiven Rechtsschutzes nicht akzeptabel ist. Dies gilt insbesondere auch deswegen, weil seitens der Umweltverbände oftmals ehrenamtlich tätige Experten aus dem Mitgliederkreise zu Rate gezogen werden, was wiederum hinreichend Zeit erforderlich macht.

Diese Verkürzung der Klagebegründungsfrist stellt folglich lediglich einen Versuch dar, die Klagebegründung als solche zu vereiteln. Damit ist sie insgesamt ein Angriff auf bestehendes Umweltrecht sowie effektive Verbandsbeteiligung und Partizipationsrechte der Verbände. Der marginale Beschleunigungseffekt rechtfertigt dies in keinem Fall.

D. Forderungen – Beschleunigung durch bessere Planung mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Der NABU übt nicht nur Kritik an den konkret geplanten Schritten. Im Folgenden möchte er sich konstruktiv in die Debatte einbringen und aufzeigen, wie Planungsprozesse verbessert werden können.

¹⁶ Schmidt/Zschesche, (Nr.3), S. 20ff.

Verbindlichkeit des Erörterungstermins

Da der Erörterungstermin ein sehr wichtiger Bestandteil der Bürgerbeteiligung ist und sich zudem positiv auf das Planungsverfahren auswirkt, sollte dieser für UVP-pflichtige Vorhaben keinesfalls gestrichen werden.

Stattdessen sollte der Erörterungstermin effektiv für die Klärung von Fragen, zum Austausch von Ideen und zur Konfliktvermeidung genutzt werden. Die Organisation und Leitung des Termins sollte von einer unabhängigen Partei durchgeführt werden, um einen ergebnisoffenen, kooperativen und gleichberechtigten Austausch zu ermöglichen. Der Termin sollte frühzeitig und über verschiedene Kanäle veröffentlicht werden. Umweltverbände und ExpertInnen sollten gezielt eingeladen werden, um ihre Erfahrungen einbringen und so zu einer besseren Planung beitragen zu können. Zudem sollte Transparenz über den Vorgang und die Möglichkeiten der Beteiligung bestehen.

Frühe und echte Bürgerbeteiligung

In seinem Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung stellt das BMVI selbst die positiven Funktionen der Bürgerbeteiligung dar.¹⁷ Demnach kann diese unter anderem zur Optimierung der Planung beitragen, die Legitimation der Planung erhöhen, gerichtliche Auseinandersetzungen vermeiden, und zu einem besseren Verständnis des Vorhabens führen. Die frühzeitige Sensibilisierung wird auch als wichtiger Faktor der Bürgerbeteiligung angeführt.

Bürgerbeteiligung muss frühzeitig erfolgen und nicht erst zu einem Zeitpunkt, an dem maßgebliche Entscheidungen bereits getroffen wurden, die bereits investierte Arbeit hoch ist und somit eine geringe Bereitschaft besteht, die Planung zu verändern.¹⁸ Bereits zu Beginn der Planung und vor dem Erörterungstermin sollte über das voraussichtliche Vorhaben informiert und die geäußerten Bedenken berücksichtigt werden. Bürgerbeteiligung muss so gestaltet sein, dass sie relevant für die betroffenen Personen ist und der Aufwand sich für das zu erwartende Ergebnis lohnt. Sie muss ergebnisoffen sein und es muss erörtert werden, warum Vorschläge und Einwände nicht in Betracht gezogen werden und wie das weitere Vorgehen ist. Zudem muss Bürgerbeteiligung inklusiv, zugänglich und verständlich für alle Betroffenen sein.

Eine frühzeitige und aktive Einbindung der Betroffenen mit Informationen über verschiedene Kanäle muss angestrebt werden. Dabei müssen auch der Vorhabenträger und die Behörden aktiv auf die BürgerInnen und Verbände zugehen, mit dem Ziel, eine breite Beteiligung am Verfahren zu erreichen. Im Verlauf der Planung sollte es regelmäßige Informationen über den Stand und Verlauf der Planung sowie die Möglichkeiten der Beteiligung und die Diskussion von Alternativen geben.

¹⁷ Vgl. BMVI, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, 2012, S.12.

¹⁸ Vgl. das Roland-Berger Gutachten für den Bundesverband der deutschen Industrie, Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und –Finanzierung in der EU. Endbericht, Berlin 2013, S.18ff, unter https://bdi.eu/media/user_upload/20131024_BDI_Verkehrsinfrastruktur_Langfassung_gesamt.pdf.

Unabhängigkeit aller Beteiligten und Verbesserungen beim Gutachterwesen

Momentan gibt es keine Regelung, welche die Unabhängigkeit und Qualifikationen der Personen, die an den Planungsprozessen mitwirken, garantiert. Insbesondere die GutachterInnen, die UVP-Unterlagen erstellen, werden bisher direkt von den Vorhabenträgern selbst beauftragt. Demnach nehmen Vorhabenträger direkten Einfluss auf die UVP-Unterlagen und deren Darstellung, was oftmals zu stark gefärbten und einseitigen und manchmal schlicht zu umwelt- und naturschutzfachlich ungenauen bzw. veralteten oder falschen Gutachten führt. Um die Schwachpunkte in Methodik, Datenwidrigkeit und Interpretation ausfindig zu machen, wird Fachkenntnis und Zeit benötigt, woran es bei den zuständigen Behörden, Verbänden und auch interessierten BürgerInnen häufig mangelt. Die einseitigen Gutachten können wiederum dazu führen, dass massive Fehlinterpretationen oder Falschdarstellungen erst spät im Verfahren aufgedeckt werden. Dies führt zu Zeitverzögerungen und hohen Kosten.

Die Qualität der Planungsunterlagen ist demnach ein enorm wichtiger Faktor für zügige und gute Planung. Der NABU schlägt daher zunächst einheitliche Standards von Kartierungsanforderungen vor, um die Qualität der Begutachtung sicherzustellen und deren wissenschaftliche Grundlage zu verbessern. Die Erarbeitung einheitlicher Standards für die verschiedenen Richtlinienarten sollte durch die zuständigen Fachbehörden (z.B. das Bundesamt für Naturschutz) und unabhängigen ExpertInnen erfolgen. Eine höhere Qualität der Begutachtung nach einheitlichen Standards kann wiederum beschleunigend wirken.

Zum Zweiten schlägt der NABU vor, die Unabhängigkeit des Gutachterwesens zu verbessern. Unabhängige und zertifizierte GutachterInnen, welche von den zuständigen Behörden für die jeweilige Planung ausgewählt werden, können demnach ebenfalls zu einer Beschleunigung beitragen. Geeignete GutachterInnen, die feste Qualitätsstandards erfüllen und keiner Beeinflussung ausgesetzt sind, würden somit von den Behörden zertifiziert und in den Pool möglicher GutachterInnen aufgenommen werden. Bei Bedarf wählt die Behörde, anhand klarer Kriterien, die für das Vorhaben geeignetste Gutachterin aus. Die Kosten der GutachterInnen sowie des Zertifizierungssystems tragen, im Einklang mit dem Verursacherprinzip, die Vorhabenträger. Die Bezahlung erfolgt nach einem geregelten Satz durch die Behörde, auch um auch eine finanzielle Unabhängigkeit herzustellen. Aufbauen könnte eine solche grundlegende Regelung beispielsweise auf schon bestehende Gutachter-Vorgaben. In § 10 BImSchG ist beispielsweise die Möglichkeit der Nachbesserung bei nicht ausreichenden Gutachten bereits vorgesehen. Dies öffnet auch Raum für eine größere Unabhängigkeit der GutachterInnen. Diese Zurückweisungsmöglichkeit bei defizitären oder nicht unabhängigen Gutachten sollte auf stark einseitige und umwelt- und naturschutzfachlich ungenaue oder veraltete Gutachten sowie auf alle infrastrukturplanungsrelevante Genehmigungsverfahren ausgeweitet werden.

Die im Gesetzentwurf enthaltene Beauftragung einer Projektmanagerin darf – um akzeptiert zu werden und zu besseren Ergebnissen zu führen – ebenfalls nicht lediglich die Interessen der Vorhabenträger stärken. Insbesondere aufgrund der breiten Aufgaben der Projektmanagerin (u.a. Fristenkontrolle, erste Auswertung der Stellungnahmen, Organisation und Leitung des Erörterungstermins) ist ihre Unabhängigkeit unabdingbar, um eine echte und ergebnisoffene Beteiligung zu gewährleisten. Demnach sollte auch die Projektmanagerin nach gesetzlich verankerten Qualifikationsanforderungen von der zuständigen Behörde ausgewählt werden.

Zum Dritten schlägt der NABU vor, eine zentrale Datenbank von Planungsverfahren zu schaffen. Diese kann auch bei der Erfassung der Vorhaben helfen und somit zu einer besseren Begutachtung von Summationseffekten führen. Auch dem unrechtmäßigen Aufspalten eines Projektes in kleinere Projekte, die teilweise deshalb auch selbst keine UVP benötigen (sog. „Salamitaktik“), könnte so entgegengewirkt werden.

Umfassende Alternativenprüfung einschließlich der Nullvariante

Voraussetzung für eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung ist auch die eingehende Prüfung von Alternativen und die Offenheit gegenüber neuen Vorschlägen. Die Beschreibung von Alternativen und eine begründete Erklärung für die Auswahl muss demnach laut § 16 Abs. 1 Nr. 6 UVPG Teil des UVP-Berichts sein. Auch die FFH-RL beinhaltet in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL die Vorgabe, Alternativlösungen heranzuziehen. Eine echte Alternativenprüfung umfasst auch die Begutachtung der Nullvariante, wenn Umweltauswirkungen oder andere öffentliche Bedenken dem wirtschaftlichen Interesse an der Projektdurchführung überwiegen. Nur so kann das Ziel, die beste umweltverträgliche Variante eines Vorhabens zu finden, erreicht werden und eine offene, ernsthafte und faire Bürgerbeteiligung durchgeführt werden. Dieses Ziel der UVP darf nicht den wirtschaftlichen Interessen des Vorhabenträgers weichen. Die umfangreiche Prüfung plausibler Alternativen und die Begründung der gewählten Variante können ebenfalls beschleunigend wirken, da diese Alternative zu einer bessere Anerkennung führen und spätere Konflikte vermeiden kann.

Außergerichtliche Streitbeilegung

Wie auch von der Bundesregierung in ihrem „Aktionsplan Großprojekte“ angeführt wird, können außergerichtliche Streitbelegungen und eine verstärkte Kooperation mit den Umweltverbänden zur Verbesserung und Beschleunigung von Planungsverfahren beitragen.¹⁹ Das Bundesverkehrsministerium sowie die Vorhabenträger und zuständigen Behörden sollten demnach den Empfehlungen aus dem Aktionsplan folgen und Maßnahmen für eine bessere Kommunikation und Kooperation während des gesamten Planungsverfahrens angehen. Außergerichtliche Streitbeilegung sollte zudem in Betracht gezogen werden, nicht zuletzt weil diese auch Zeit und Kosten sparen kann.

Aktive Einbindung von Umweltverbänden

Vorhabenträger sollten Umweltverbände von sich aus zu einem frühen Zeitpunkt aktiv beteiligen. Anstatt die Verbände erst zu einem späten Zeitpunkt über das Vorhaben zu informieren, sollten die Verbände direkt zur Beteiligung eingeladen werden.²⁰ Ihr Expertise und kritische Einschätzung können so zu einem frühen Verfahrenszeitpunkt konstruktiv eingebracht werden, um die Vorhabenträger frühzeitig auf Verstöße gegen geltendes Umweltrecht aufmerksam zu machen. Dies vermeidet verspätete Feststellung von Rechtsverstößen, führt zu besseren Planungen und kann Klagen vermeiden.

¹⁹ Aktionsplan Großprojekte der Bundesregierung, Dezember 2015.

²⁰ Vgl. Teßmer, D. (2017): Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) 2017 – Überblick für die Praxis, Hintergrundpapier hrsg. von der Fachagentur Windenergie an Land, Berlin, S.16.

Baubeginn erst nach abgeschlossener Planung und UVP

Vorläufige Maßnahmen und der frühzeitige Baubeginn werden aufgrund der Risiken für Natur, Umwelt und Mensch abgelehnt. Es muss gewährleistet werden, dass erst mit dem Bau begonnen wird, wenn die Planung vollständig abgeschlossen ist und eine vollständige UVP durchgeführt wurde.

Zudem muss die Unterteilung in Teilprojekte, mit versetzten Genehmigungsverfahren und dem frühzeitigen Baubeginn von Teilprojekten, verhindert werden. Diese Praxis verhindert eine vollständige UVP, da so lediglich Teilaspekte eines Projekts anstatt die Umweltauswirkungen des gesamten Projekts begutachtet werden. Insbesondere wenn ein Teilprojekt problematischer als ein anderes ist (beispielsweise wenn ein Straßenabschnitt ein Natura 2000 Gebiet kreuzt) und dieses strategisch als letzter Teil geplant wird, kann dies zu massiven Problemen führen. Trotz der bestehenden Umwelteingriffe sind Alternativen dann wegen des Baubeginns anderer Teilprojekte nicht mehr realistisch. Um inkompatible Planungen, irreversible Schäden von Natur und Umwelt, hohe Kosten und langwierige Verfahren zu vermeiden, darf es keine Unterteilung von Projekten geben, sofern es sich nicht um vollständig getrennte Projekte handelt.