



## Stellungnahme zur geplanten Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes, des Brandenburgischen Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung und des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes (Kabinettsbeschluss vom 11.1.2008)

### Vorbemerkung

Straßenbau- und –ausbauprojekte sind in besonderer Weise **konfliktträchtig**. Es gibt kaum ein größeres Projekt, gegen das sich im Laufe der Planungsverfahren nicht schwer wiegende Einwendungen und Bedenken durch betroffene Bürger, Vereine oder Behörden ergeben. Das führt zu langen und konfliktreichen Genehmigungsverfahren und häufigen Verwaltungsgerichtsverfahren mit unsicherem Ausgang.

Es gibt grundsätzlich zwei Wege, wie mit dieser Situation umgegangen werden kann: Zum einen kann angestrebt werden, den **Planungs- und Genehmigungsprozess so transparent und offen wie möglich** zu gestalten, d.h. die Interessenvertreter so früh wie möglich in den Planungsprozess einzubeziehen, Verfahren ergebnisoffen durchzuführen, Alternativen zu prüfen, Bedenken ernsthaft abzuwägen und eine nachvollziehbare Abwägung aller Interessen vorzunehmen. Zum anderen kann der Gesetzgeber die Verwaltung ermächtigen, Planungen und Genehmigungen weitgehend nach eigenem Ermessen gegen alle Widerstände durchzuziehen, indem Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte und Transparenz des Verfahrens weitestgehend zurückgedrängt werden und eine Einflussnahme auf den Planungsprozess durch Dritte soweit wie möglich ausgeschlossen wird. Der Gesetzentwurf der Landesregierung setzt ganz auf diesen zweiten Weg. Dieses Vorgehen mag zu einer Beschleunigung der Genehmigungen führen, aber es **gefährdet den Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit, fördert Politikverdrossenheit**, brüskiert das zivilgesellschaftliche Engagement und führt zu schlechten Planungsergebnissen, die Bürger und Umwelt für alle Zukunft belasten. Und es setzt an den falschen Ursachen für unzulängliche Planungsprozesse an, denn zeit- und kostenaufwändige Verzögerungen ergeben sich erfahrungsgemäß zumeist aufgrund von qualitativen Defiziten in den Planungen und mangelhafter Berücksichtigung von Umwelt- und Bürgerinteressen.

Ein **Handlungsnotstand** im Straßenbau, wie er nach der Wende geltend gemacht werden konnte, existiert längst nicht mehr. Das Straßennetz ist heute so qualifiziert, dass mangelnde Erreichbarkeit kein Problem mehr darstellt – weder für den Bürger noch für die Wirtschaft. Auf der anderen Seite werden Umweltprobleme wie zunehmende Versiegelung, Zerschneidung von Lebensräumen, Verlust der Biodiversität, Gefährdung der Alleen und Lärmbelastung zunehmend in ihrer Bedeutung in der öffentlichen Diskussion erkannt. Die Zeit ist also reif für ein Straßengesetz, das die Voraussetzungen für **gut abgestimmte, transparente, bürgernahe und umweltgerechte Entscheidungen** ohne schwerwiegende Planungsmängel gewährt.

## 1. Zuständigkeiten, Genehmigungserfordernis und Alleenschutz

(§ 10 und § 27 BbgStrG)

Die Neuregelungen in den § 10 und 27 bewirken, dass für Maßnahmen, die im Rahmen der Herstellung und Unterhaltung von Straßen erfolgen, **keine eigenständigen Genehmigungen** anderer Behörden benötigt werden.

Arbeiten an Straßen kollidieren regelmäßig mit naturschutzrechtlichen Bestimmungen. Dies betrifft besonders häufig den Schutz der Alleen, aber beispielsweise auch den Artenschutz. Grundsätzlich ist nichts gegen den Wegfall eigenständiger Genehmigungen einzuwenden, wenn die **Anwendung des materiellen Rechts** durch eine Einvernehmensregelung der zuständigen Behörden gesichert ist, Rechte Dritter und inhaltlich wichtige Verfahrenselemente nicht umgangen werden und eigenständige Verfahren nicht durch übergeordnetes Recht vorge-schrieben werden. Probleme sehen wir, wenn die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung anzuwenden oder/und eine FFH-Verträglichkeitsprüfung oder eine UVP durchzuführen ist. Diese unselbstständigen Bestandteile des verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahrens bedürfen eines Trägerverfahrens, welches aber bei der angestrebten Genehmigungsfreistellung nicht ersichtlich ist.

Die Formulierung in § 10 Abs. 3 S.2, dass die betroffenen Behörden rechtzeitig mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung zu beteiligen sind, ist unklar. Sie vermischt die klaren Begriffe Einvernehmen und Benehmen miteinander. Der Norm lässt sich nicht entnehmen, ob im Fall der Nichtherstellung des Einvernehmens dennoch das Vorhaben zulässig ist. Die **klare Formulierung einer Einvernehmensregelung** ist hier unbedingt erforderlich.

Bei Verfahren, die bisher einer eigenständigen Genehmigung oder Befreiung nach Landesrecht bedurften, muss geprüft werden, ob durch die neue Regelung Rechte Dritter oder wichtige Verfahrensschritte entfallen. Nach der bisherigen Rechtslage wird den anerkannten Naturschutzverbänden im Rahmen des § 63 Abs. 3 Nr. 9 BbgNatSchG vor der Erteilung von Zulassungen aufgrund anderer Gesetze als dem brandenburgischen Naturschutzgesetz eine Stellungnahmemöglichkeit zuerkannt, soweit sie Entscheidungen nach den Nrn. 5 und 6 des § 63 Abs. 3 BbgNatSchG enthalten. Das betrifft Ausnahmegenehmigungen nach § 72 Abs. 1 und 2 sowie Ausnahmen nach § 43 Abs. 8 BNatSchG sowie die Erteilung von Befreiungen von Vorschriften des BbgNatSchG, des BNatSchG oder aufgrund derer erlassener Rechtsverordnungen.

Wenn, wie geplant, im Rahmen des § 10 BbgStrG das Zulassungsverfahren entfällt, dürfte auch das Beteiligungsrecht der anerkannten Verbände nach der genannten Norm entfallen. Um dies zu vermeiden, müsste § 63 Abs. 3 Nr. 9 BbgNatSchG um folgenden Passus ergänzt werden: "... vor der Erteilung von Zulassungen aufgrund anderer Gesetze sowie vor der Ausführung von Maßnahmen nach § 10 Abs. 3 BbgStrG, wenn diese Entscheidungen nach den Nummern 5 oder 6 einschließen oder ersetzen, mit Ausnahme der in den Nummern 7 und 8 genannten Verfahren."

Die Verbandsbeteiligung hat sich als zentrales Instrument erwiesen, um naturschutzfachliches sowie regionales Fachwissen in die Planungen einfließen zu lassen und Konflikte im Vorfeld zu erkennen und zu vermeiden. Es sollte also klargestellt werden, dass die **Verbandsbeteiligung erhalten bleibt**. Hinsichtlich der Alleen haben die anerkannten Naturschutzverbände bereits einen Verfahrensvorschlag unterbreitet, wie die Verbandsbeteiligung ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand durchgeführt werden kann (im Rahmen von Baumschauen).

Mit der Einbeziehung des Zubehörs, also insbesondere des Straßenbegleitgrüns in das konzentrierte Verfahren des § 10 Abs. 3 BbgStrG bestehen hinsichtlich der in § 72 Abs. 2 BbgNatSchG verankerten **Ersatzpflanzungspflicht für Alleebäume** Bedenken. Zwar ist im konzentrierten Verfahren das materielle Recht, also auch die Voraussetzungen des § 72 Abs. 2 BbgNatSchG, einzuhalten. Aber rechtssystematisch ist die Ersatzpflanzungsverpflichtung an

einen Antrag auf Ausnahmegenehmigung gemäß § 72 Abs. 2 BbgNatSchG gebunden. Die Verpflichtung zu Ersatzmaßnahmen ist an eine entsprechende Auflage zur Genehmigungserteilung geknüpft. Eine „Selbstverpflichtung“ des Trägers der Straßenbaulast in Form der Eigenerteilung einer Auflage erscheint gesetzestechnisch problematisch. Erforderlich ist also zur Einhaltung des materiellen Rechts in diesem Fall ein ausdrücklicher Hinweis in § 27 Abs. 1 BbgStrG darauf, dass **§ 72 Abs. 2 S. 2 BbgNatSchG entsprechend gilt**.

Die Einführung dieser Regelung und die Festschreibung der Nachpflanzverpflichtung sind für die Zukunft der Alleen in Brandenburg von zentraler Bedeutung. **Ohne diese Pflicht würde die Nachpflanzung von Alleebäumen zur rein freiwilligen Aufgabe ohne jede gesetzliche Grundlage**. Aufgrund des schlechten Zustandes vieler Alleebäume und des erwarteten Abganges des Altbaumbestandes in den nächsten Jahren würden Alleen aus dem Landschaftsbild verschwinden. Selbst dem (aus Sicht der Naturschutzverbände völlig unzureichenden) Alleenkonzept des MIR wäre die gesetzliche Grundlage entzogen. Die ausdrückliche Nachpflanzverpflichtung ist erst 2004 in das Naturschutzgesetz aufgenommen worden, wohl aufgrund der Erkenntnis der dringenden Notwendigkeit. Die Vorschrift richtet sich praktisch ausschließlich an die Straßenbaulastträger und würde ins Leere laufen, denn diese von der Verpflichtung befreit werden.

## 2. Planung und Linienbestimmung

(§ 35 BbgStrG)

Mit dem Verzicht auf ein **verbindliches Raumordnungsverfahren** für den Neubau einer Landesstraße würde der Gesetzgeber die bisherige juristisch zweifelhafte Praxis nachträglich legitimieren. Dies wäre ein Rückschritt für die Beteiligung von Interessenvertretern wie Umweltverbänden und ein Verlust von Planungsqualität. Raumordnungsverfahren sind – wenn auch häufig zu spät – die Verfahren, die eine erste Abwägung von Interessen vornehmen und Konflikte herausarbeiten. Im Gegensatz zu nachfolgenden Verfahren sollen Raumordnungsverfahren im Hinblick auf die Trassenwahl von Straßenzügen ergebnisoffen sein. Nur eine frühzeitige und effektive Beteiligung mindert das Risiko von Klageverfahren und trägt letztendlich zur Verfahrensbeschleunigung bei. Das Raumordnungsverfahren kann hierbei eine entscheidende Rolle spielen.

## 3. Planfeststellung/Plangenehmigung

(§ 38 BbgStrG)

Mit der Änderung in § 38 Abs. 1 bestünde beim Bau oder der wesentlichen Änderung einer **Kreisstraße** keine Pflicht zur Planfeststellung mehr. Diese Regelung wird von uns abgelehnt, weil es auch beim Neu- und Ausbau von Kreisstraßen regelmäßig zu erheblichen Konflikten mit Naturschutz- und anderen Umweltbelangen kommt, die nur im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens in der notwendigen Gründlichkeit abgearbeitet und abgewogen werden können. Dies gilt umso mehr, wenn nach den geplanten Gesetzesänderungen andersartige Genehmigungsverfahren in vielen Fällen gar nicht mehr stattfinden würden sondern die Entscheidung alleine den Straßenbaulastträgern überlassen bliebe. Diese können eine Abwägung der verschiedenen Belange nicht gewährleisten und haben auch gar kein Interesse daran.

## 4. UVP-Pflicht

(§ 38 BbgStrG, Anlage BbgUVPG)

Der **Wegfall der standortbezogenen Vorprüfung ist abzulehnen**, wenn – wie geplant – die betreffenden Vorhaben zukünftig ganz aus der UVP-Pflicht entfallen sollen. Nach europäischer Rechtsprechung dürfen, wie auch in der Gesetzesbegründung zitiert, nicht von vorneherein eine Vielzahl von Projekten mit erheblichen Umweltauswirkungen von einer Prüfung ausgeschlossen werden. Gerechtfertigt wäre die geplante Regelung nur dann, wenn die Vorprüfungen bisher regelmäßig ergeben hätten, dass eine UVP nicht erforderlich ist. Dies wird

aber in der Gesetzesbegründung nicht dargelegt und ist auch nicht der Fall. Soll auf eine Vorprüfung verzichtet werden, müssten die Vorhaben grundsätzlich der UVP-Pflicht unterstellt werden und die Schwellenwerte dementsprechend herabgesetzt werden.

Insbesondere ist der vollständige Wegfall der UVP-Pflicht für **selbstständige Radwege** nicht akzeptabel. Zwar sind Radwege zur Förderung des naturnahen Tourismus und der umweltfreundlichen Fortbewegung grundsätzlich zu begrüßen. In der Praxis haben sich selbstständige Radwege aber immer wieder als **besonders problematisch** erwiesen und sind zu einem hohen Anteil Gegenstand naturschutzrechtlicher Widerspruchs- oder gar Klageverfahren. Grund dafür ist, dass selbstständige Radwege in der Regel in einer Breite und in einer Art und Weise gebaut werden, dass sie als neue Ortsverbindungsstraßen auch für den Kraftfahrzeugverkehr genutzt werden. Diese Mischnutzung wird teilweise offiziell zugelassen, teilweise erfolgt sie illegal. Kraftfahrzeugverkehr in bislang unberührten Gebieten hat regelmäßig erhebliche negative Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter. Es ist deshalb dringend erforderlich, im Rahmen einer UVP die Umweltfolgen des Baus selbstständiger Radwege zu untersuchen, um ggf. Routenführungen zu wählen oder Nebenbestimmungen zu erlassen, die negative Auswirkungen auf die Umwelt minimieren.

## 5. Verbandsbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 39 BbgStrG)

Die in § 39 Abs. 1a/b geplante Gleichstellung der anerkannten Verbände im Rahmen des Anhörungsverfahrens mit den Privaten widerspricht dem **gesetzlich verankerten Mitwirkungsrecht der Verbände** des § 60 Abs. 2 Nr. 6 bzw. 7 BNatSchG sowie auch den Vorgaben in Art. 6 Abs. 4 in Verb. mit Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie.

Es genügt nicht, dem Verband nur überhaupt eine Möglichkeit zur Stellungnahme bzw. Einwendung (wie der allgemeinen Öffentlichkeit) zu geben. Der Gesetzgeber wollte den Verbänden ein Anhörungsrecht geben (vgl. dazu u.a. BT-Drs. 775251, S. 13). Die Mitwirkungsrechte insbesondere auf Ebene des § 60 BNatSchG sollten nicht hinter denen des § 58 BNatSchG zurückbleiben (vgl. dazu Gassner/ Bendimor-Kahlo, Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 60 Rdnr. 3).

Dazu ist es – insbesondere im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens - notwendig, unabhängig von der öffentlichen Bekanntmachung von Amts wegen gesondert unterrichtet zu werden. Zur Anhörung des Verbandes gehört ein Hinweis auf die Art des Verfahrens und welche Entscheidung in dem Verfahren ergehen soll, sowie die Übersendung der maßgeblichen Unterlagen oder Akten zu dem im Wesentlichen bereits aufgeklärten Sachverhalt, so dass eine Äußerung zu allen entscheidungserheblichen Tatsachen möglich ist. (vgl. Gassner/ Bendimor-Kahlo, Schmidt-Räntsch, BNatSchG , § 58 Rdnr. 12 ff.).

Auch die UVP-Richtlinie differenziert hinsichtlich der Beteiligungsrechte, die zu schaffen sind, klar zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit, wobei Art. 10a dieser Richtlinie die Verbände innerhalb der betroffenen Öffentlichkeit auch noch einmal besonders hervorhebt.

Abgesehen von den zwingenden gesetzlichen Vorgaben zur Verbandsbeteiligung sind die Regelungen auch aus inhaltlichen Gründen abzulehnen, wenn man die Mitwirkungsrechte von Bürgern und Verbänden ernst nimmt. Der (laut Gesetzesbegründung) „erhebliche Verwaltungsaufwand“ besteht in Wirklichkeit lediglich darin, dass die Unterlagen zusätzlich zu den Trägern öffentlicher Belange (rund 50 Adressen) an eine oder zwei weitere Adressen gesendet werden müssen. Für den ehrenamtlich tätigen Bürger entstände mit der vorgesehenen Gesetzesänderung hingegen ein **extremer Mehraufwand**: Er müsste, um von dem Verfahren überhaupt Kenntnis zu erlangen, regelmäßig die Amtsblätter oder Anzeigenteile der Tageszeitungen studieren. Er müsste dann unter Entstehung von Fahrtkosten während der Dienstzeiten zu den Auslegungsstellen fahren und dafür unter Umständen Urlaub nehmen. Er muss sich Ko-

prien anfertigen lassen (was wiederum Verwaltungsaufwand verursacht) und diese bezahlen. Soweit beim Verfassen einer Stellungnahme Unklarheiten auftreten, müssten die Besuche in der Auslegungsstelle wiederholt werden. All dies ist **unzumutbar** und steht im Widerspruch zur immer wieder öffentlich bekundeten Unterstützung des Ehrenamtes und des bürgerschaftlichen Engagements.

In der Gesetzesbegründung wird hinsichtlich der bisherigen Regelung von einer „nicht nachvollziehbaren Besserstellung“ der Naturschutzverbände gegenüber Privaten gesprochen. Solchen Formulierungen können engagierte Bürger nur mit Fassungslosigkeit begegnen. Ist es wirklich nicht nachvollziehbar, dass man es Menschen möglichst leicht machen sollte, die ihr Wissen **uneigennützig und unentgeltlich**, zur Wahrung des Gemeinwohls und gesellschaftlicher Ziele, zur Verfügung stellen?

Von einer ähnlichen **Missachtung des zivilgesellschaftlichen Engagements** zeugt die Absicht, die Erörterungstermine als verpflichtenden Verfahrensbestandteil abzuschaffen (§ 39 Abs. 2). In der Gesetzesbegründung wird dies unter anderem wie folgt kommentiert: „Vielmehr wird der Erörterungstermin von den Bürgern in den meisten Fällen dahingehend wahrgenommen, dass eine Einflussnahme auf die behördliche Entscheidung in der Sache zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich ist, eine grundlegende Weichenstellung und informelle Abstimmung zwischen Verwaltung und Vorhabensträger bereits stattgefunden hat.“

Die Problemanalyse kann von uns bestätigt werden: Tatsächlich wird die Bürgerbeteiligung von den Genehmigungsbehörden oft nicht ernst genommen. Aufgabe des Gesetzgebers muss es hier aber sein, diesen Zustand nicht etwa zu zementieren, sondern die Verwaltungen zu zwingen, die Inhalte der Stellungnahmen und Einwendungen ernst zu nehmen und die Verfahren ergebnisoffen zu führen.

Bereits im Februar 2005 stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) im Gutachten „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar“ fest, dass die Einschränkung von Beteiligungsmöglichkeiten zur Verschlechterung des Vollzugsniveaus im Umweltrecht beiträgt. Da die Verwaltung häufig in Interessenkonflikten steht und ihre Neutralität gefährdet ist, stärkt die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltverbände die Transparenz öffentlicher Entscheidungen und sichert damit ihre fachliche Qualität.

Die **Verlängerung ihrer Geltungsdauer** auf 10+5 Jahre gemäß Absatz 5 verstärkt die Gefahr, dass Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen „auf Halde“ erzeugt werden; in den alten Bundesländern sind solche Tendenzen seit langem deutlich sichtbar. Im Zeitraum von bis zu 15 Jahren haben sich jedoch erfahrungsgemäß zahlreiche Rahmenbedingungen für Planungen verändert, insbesondere die verkehrliche Situation, der naturräumliche Zustand und die Raumstruktur. Dies gilt besonders in Zeiten des demographischen Wandels.

Die Formulierung in Absatz 10, dass **Abwägungsmängel** nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich sind und das Abwägungsergebnis beeinflussen würden, ist kritisch. In der Praxis kann nur schwer nachgewiesen werden, dass das Abwägungsergebnis beeinflusst würde. Durch diese Änderung des Straßengesetzes können mögliche Fehlentscheidungen zementiert werden. In der Tendenz sinkt dadurch die Planungsqualität und nehmen Verfahrensmängel zu.

## Zusammenfassung

1. Die generelle Tendenz des Gesetzentwurfes, Straßenbauvorhaben **auf Kosten von Umweltstandards und von Beteiligungsrechten** zu erleichtern, wird von uns abgelehnt. Es existiert im Straßenbau kein Handlungsnotstand mehr, der ein solches Vorgehen rechtfertigen würde.
2. Bei Abschaffung eigenständiger Genehmigungen im Zusammenhang mit Straßenbau und –unterhaltung ist eine eindeutige **Einvernehmensregelung** mit den betroffenen Behörden unabdingbar. Rechte Dritter müssen gewahrt bleiben.

3. Für den Schutz der Alleen ist ein Verweis auf die **materielle Gültigkeit der Nachpflanzpflicht** im BbgNatSchG (§ 72 (2)) unabdingbar.
4. **Raumordnungsverfahren** werden von uns ebenso weiterhin für erforderlich gehalten wie **Planfeststellungsverfahren bei Kreisstraßen**.
5. Die Abschwächung der **Mindeststandards für Umweltverträglichkeitsprüfungen** wird abgelehnt. Insbesondere bei **selbstständigen Radwegen** sehen wir regelmäßigen Prüfungsbedarf, weil es immer wieder zu Konflikten mit Schutzgütern kommt.
6. Die vorgesehene **Reduzierung der Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände** auf die öffentliche Auslegung ist nicht akzeptabel. Sie widerspricht nicht nur der Intention des Gesetzgebers, den Verbänden besondere Mitwirkungsrechte zu garantieren, sondern würde für Ehrenamtliche in der Regel eine Mitwirkung in der Praxis unmöglich machen.
7. Der Wegfall des obligatorischen **Erörterungstermins** ist ebenfalls für einen effektiven Verlauf des Genehmigungsverfahrens nicht zweckdienlich. Dieser ist vielmehr so zu qualifizieren, dass er eine unvoreingenommene Prüfung der Einwendungen garantiert.
8. Eine **Verlängerung der Geltungsdauer** von Planfeststellungsbeschlüssen wird abgelehnt, weil derartige Planungen regelmäßig den aktuellen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

Potsdam, den 17.4.2008

**Naturschutzbund Deutschland (NABU)**

Landesverband Brandenburg e.V.

Lindenstraße 34

14467 Potsdam

Tel. 0331/2015570

[info@NABU-brandenburg.de](mailto:info@NABU-brandenburg.de)

[www.NABU-brandenburg.de](http://www.NABU-brandenburg.de)

Ansprechpartner: Wolfgang Mädlow, Geschäftsführer

**Die NaturFreunde**

Landesverband Brandenburg e.V.

Lindenstraße 34

14467 Potsdam

Tel. 0331/2015541

[mail@naturfreunde-brandenburg.de](mailto:mail@naturfreunde-brandenburg.de)

[www.naturfreunde-brandenburg.de](http://www.naturfreunde-brandenburg.de)

Ansprechpartner: Rüdiger Herzog, Vorsitzender