

Hebel für Planungsbeschleunigung in der Industrie

Seit vielen Jahren wird beklagt, dass Planfeststellungs- und andere Zulassungsverfahren zu lange dauern und dass Projekte deshalb nicht mit der wünschenswerten Geschwindigkeit realisiert werden können. Teilweise geben die Vorhabenträger auf, weil ihnen der Aufwand zu hoch ist oder die tatsächlichen oder erwarteten Verfahrensdauern den Sinn oder die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben infrage stellen.

Bundes- und Landesgesetzgeber haben deshalb in den vergangenen Jahren wiederholt versucht, diese Entwicklung mit Gesetzesänderungen zu begegnen. Die Maßnahmen haben sich im Wesentlichen auf verfahrensrechtliche Aspekte konzentriert. Das materielle Recht gilt dagegen weitgehend unverändert oder es hat zusätzliche Verschärfungen erfahren. Den Fortschritten durch bisherige Beschleunigungsgesetze stehen die verschärften Anforderungen der Gerichte, insbesondere zum materiellen Recht, gegenüber, so dass im Ergebnis kaum eine Beschleunigung erreicht werden konnte und sich die Verfahrensdauern tendenziell sogar erhöht haben.

Mit den auf den nächsten Seiten folgenden Vorschlägen kann konkrete Verfahrensbeschleunigung für industrielle Projekte in Deutschland umgesetzt werden.

Die Steckbriefe sind gegliedert in die Rubriken

- Thema
- Rechtsmaterie
- Problemstellung und Rechtsrahmen
- Lösung
- Art der Umsetzung
- ggf. Vorbilder in anderen Rechtsmaterien

| | |
|----------------------------------|---|
| Thema 1 | Beschränkung der physischen Bekanntmachung und Auslegung von Antragsunterlagen und Entscheidungen |
| Rechtsnorm | §§ 73 Abs. 2, 74 Abs. 4 Satz 2 VwVfG |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | <p>Gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG sind in Planfeststellungsverfahren die Antragsunterlagen und der Planfeststellungsbeschluss in den Gemeinden öffentlich auszulegen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird. Auslegungen und Erörterungstermine sind in diesen Gemeinden öffentlich bekannt zu machen.</p> <p>Häufig haben Vorhaben Auswirkungen, die über die Standortgemeinde hinausreichen. Dies gilt insbesondere für Vorhaben, die sich auf Fließgewässer auswirken. Mit zunehmender Entfernung vom Vorhabenstandort nehmen die Auswirkungen ab, ohne dass sich eine Schwelle definieren ließe, jenseits derer nicht mehr von relevanten Auswirkungen gesprochen werden könnte. Um potenzielle Verfahrensfehler und Anfechtungsrisiken zu vermeiden, veranlassen die Behörden oft vorsorglich, dass die Auslegungen und Bekanntmachungen noch bis in eine große Entfernung und damit in zahlreichen Gemeinden stattfinden. In einigen Verfahren wurden Unterlagen in mehr als 100 Gemeinden ausgelegt. Da die Antragsunterlagen in der Regel sehr umfangreich sind, müssen tonnenweise Akten gedruckt, transportiert und ausgelegt werden.</p> <p>Dies ist für die Behörde, die Gemeinden und den Vorhabenträger mit erheblichem Aufwand, hohen Kosten und einem beträchtlichen Papierverbrauch verbunden. Außerdem hängt der Beginn der Auslegungsfrist von den Kapazitäten der Gemeindeverwaltungen und den unterschiedlichen Redaktionsschlüssen der Amtsblätter und Lokalzeitungen ab, und das Risiko formaler Fehler steigt mit der Anzahl der betroffenen Gemeinden. Wenn sich ein Vorhaben potentiell auf Gemeinden in anderen Bundesländern auswirkt, treten häufig weitere</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>Verzögerungen auf, wenn die Behörden bei Auslegungen auf die nicht einheitlichen Termine der Schulferien Rücksicht nehmen.</p> <p>Dem steht kein nennenswerter Nutzen gegenüber, denn erfahrungsgemäß werden die ausgelegten Unterlagen außerhalb der Standortgemeinde nur sehr selten eingesehen.</p> <p>Eine physische Auslegung der Antragsunterlagen und des Planfeststellungsbeschlusses oder die Vornahme ortsüblicher Bekanntmachung außerhalb der Standortgemeinde(n) ist weder verfassungsrechtlich noch unionsrechtlich gefordert.</p> <p>Potenziell Betroffene und die Öffentlichkeit werden durch die Veröffentlichung von Bekanntmachungen und Unterlagen auf den zentralen Internetportalen ausreichend informiert. Sie können Einwendungen schriftlich – und außerdem zur Niederschrift bei der verfahrensführenden Behörde und der Standortgemeinde – erheben. Von der Möglichkeit, Einwendungen in der Heimatgemeinde zur Niederschrift zu erheben, wird in der Praxis so gut wie nie Gebrauch gemacht. Ihr Wegfall ist daher zumutbar. Zwar haben nicht alle Menschen einen eigenen Internetzugang oder sie sind mit dessen Nutzung nicht vertraut. Sie werden sich dann aber in den allermeisten Fällen über Bekannte informieren können. Verfassungsrecht fordert nicht, dass jede Person Zugang zu den Antragsunterlagen haben muss. Das ist auch heute nicht der Fall, z.B. in Fällen, in denen Menschen nicht (mehr) mobil sind und deshalb keine Möglichkeit haben, das Gemeindebüro aufzusuchen. Auch die aktuellen Bekanntmachungsbestimmungen (über Tageszeiten, Amtsblätter und Aushänge) erreichen bei weitem nicht jedermann, ohne dass dies Anlass für verfassungsrechtliche Zweifel gegeben hätte.</p> <p>Unionsrechtlich sind die Anforderungen der UVP-Richtlinie 2011/92 zu beachten. Die Richtlinie schreibt jedoch weder physische Auslegungen noch öffentliche Bekanntmachungen in Lokalzeitungen, Amtsblättern oder</p> |
|--|---|

| | |
|-----------|---|
| | <p>Anschlägen vor. Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie sieht dies für Bekanntmachungen nur beispielhaft vor. Art. 6 Abs. 2 erlaubt auch „andere geeignete Wege“ zur Information der betroffenen Öffentlichkeit. Ausreichend ist es daher, Auslegungen und Bekanntmachungen allein über das Internet vorzunehmen, wozu die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 5 Satz 2 ohnehin verpflichtet sind.</p> |
| Vorschlag | <p>Um den zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Aufwand für die Auslegung von Unterlagen außerhalb der Standortgemeinde zu vermeiden, sollte geregelt werden, dass Unterlagen nur in der Standortgemeinde (bei Gemeindegrenzen überschreitenden Vorhaben in allen Standortgemeinden) auszulegen sind und dass auch Verfahrensbekanntmachungen nur dort ortsüblich vorzunehmen sind. Die Öffentlichkeit außerhalb der Standortgemeinde wird über die in § 20 Abs. 2 UVPG ohnehin vorgesehene Veröffentlichung der Unterlagen und die Bekanntmachung auf den zentralen Internetportalen des Bundes und der Länder informiert.</p> <p>Die Auslegung und Bekanntmachung in allen Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, ist im VwVfG für alle planfeststellungsbedürftigen Vorhaben vorgesehen. Es ist deshalb sinnvoll, die Begrenzung dieser Verfahrensschritte auf die Standortgemeinde(n) einheitlich für alle Arten von Planfeststellungsbeschlüssen im VwVfG zu regeln.</p> |
| Umsetzung | <p>Zu diesem Zweck könnte § 73 Abs. 2 VwVfG (Auslegung der Antragsunterlagen) wie folgt geändert werden:</p> <p><i>„Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlasst, dass der Plan in der Gemeinde oder den Gemeinden, in der oder in denen das Vorhaben durchgeführt werden soll, ausgelegt wird.“</i></p> <p>Da § 73 Abs. 4 Satz 1 (Erhebung von Einwendungen bei den Gemeinden) und § 73 Abs. 5 Satz 1 VwVfG (Bekannt-</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>machung der Auslegung der Antragsunterlagen) an die „Gemeinde“ bzw. die „Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist“ anknüpfen, würden diese Verfahrensschritte auf die Standortgemeinde(n) begrenzt, ohne dass es hierfür einer besonderen Regelung bedarf.</p> <p>§ 73 Abs. 6 Satz 5 VwVfG (öffentliche Bekanntmachung des Erörterungstermins) müsste wie folgt angepasst werden:</p> <p><i>„Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass abweichend von Satz 2 der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekannt gemacht wird, die in der Gemeinde oder den Gemeinden, in der oder in denen das Vorhaben durchgeführt werden soll, verbreitet sind.“</i></p> <p>§ 74 Abs. 4 Satz 2 1. Halbs. VwVfG (Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses) müsste wie folgt geändert werden:</p> <p><i>„Eine Ausfertigung des Beschlusses ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Plans in der Gemeinde oder den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; (...)“</i></p> <p>§ 74 Abs. 5 Satz 2 1. Halbs. VwVfG (Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses) müsste wie folgt geändert werden:</p> <p><i>„Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil des Planfeststellungsbeschlusses, die Rechtsbehelfsbelehrung und ein Hinweis auf die Auslegung nach Absatz 4 Satz 2 im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekannt gemacht werden, die in der Gemeinde oder den Gemeinden, in der oder in denen das Vorhaben durchgeführt werden soll, verbreitet sind; (...)“</i></p> |
|--|--|

| | |
|-------------------------------------|---|
| | § 73 Abs. 8 Satz 2 (Auslegung bei Planänderungen, die sich voraussichtlich auf das Gebiet einer anderen Gemeinde auswirken) wäre entbehrlich und würde entfallen. |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | §§ 3, 4 PlanSiG (mit Einschränkungen) |
| Effekt | <p>Die Begrenzung der Auslegungen und öffentlichen Bekanntmachungen auf die Standortgemeinde(n) würde die Behörde, die Gemeinden und den Vorhabenträger deutlich entlasten, Kosten sparen, in vielen Fällen Verfahrensverzögerungen und Anfechtungsrisiken vermeiden, die Anfälligkeit für Verfahrensfehler verringern und die Umweltauswirkungen des Verbrauchs großer Papiermengen und der anfallenden Transporte minimieren. Die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, sich über das Vorhaben zu informieren und sich in das Verfahren einzubringen, werden bei lebensnaher Betrachtung nicht geshmäler.</p> <p>Die positiven Effekte bleiben allerdings hinter den Effekten einer vollständigen Digitalisierung der Verfahren zurück.</p> |

| | |
|----------------------------------|--|
| Thema 2 | Fakultativer Erörterungstermin |
| Rechtsnorm | VwVfG |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | Erörterungstermine (EÖT) verursachen einen erheblichen Zeitaufwand für die inhaltliche Vorbereitung, Organisation, Bekanntmachung, Durchführung, Protokollierung und Auswertung und binden damit die Kapazitäten von Behörden, Unternehmen und Fachgutachtern. Bei komplexen Vorhaben können EÖT mehrere Wochen dauern. Terminliche Sachzwänge (Schulferien, Verfügbarkeit von Veranstaltungsräumen) führen dazu, dass die EÖT nicht zu dem im Verfahrensprozess günstigsten Zeitpunkt, sondern erst später durchgeführt |

| | |
|-----------|--|
| | <p>werden. Insgesamt verlängert die Verpflichtung zur Durchführung von EÖT das Zulassungsverfahren in der Regel um mehrere Monate.</p> <p>Zugleich sind EÖT in der Regel wenig geeignet, ihren ursprünglichen Zweck zu erfüllen. Der Erkenntnisgewinn ist zumeist gering. Die Teilnehmer beschränken sich oft darauf, die in der vorausgegangenen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragenen und der Behörde bekannten Argumente zu wiederholen. EÖT tragen auch selten zur Befriedung und zur Erhöhung der Akzeptanz von Vorhaben bei, weil die Argumente im Ergebnis in der Regel zurückgewiesen werden und dies die Frustration von Vorhabenkritikern eher erhöht.</p> <p>Dies gilt auch für die als Ersatz für einen physischen EÖT vorgesehene Online-Konsultation.</p> <p>Der EÖT ist ein Instrument des nationalen Verfahrensrechts. Er ist unionsrechtlich, insbesondere in der UVP-Richtlinie, nicht vorgesehen und auch verfassungsrechtlich nicht gefordert. Die Rechtsänderung wäre rechtlich unproblematisch.</p> |
| Vorschlag | <p>Die Entscheidung über Durchführung, Themen und Ausgestaltung eines EÖT sollte in das Ermessen der Behörde gestellt werden. Die Funktion des EÖT sollte stärker darauf ausgerichtet werden, aus Sicht der Behörde noch offene entscheidungsrelevante Aspekte aufzuklären, anstatt den Teilnehmern die Möglichkeit zu eröffnen, bekannte schriftliche Stellungnahmen und Einwendungen zu wiederholen.</p> <p>In vielen Fällen ist ein EÖT entbehrlich, weil der Behörde alle entscheidungserheblichen Informationen und Äußerungen vorliegen. Sollte die Behörde eine Erörterung einzelner Aspekte für erforderlich halten, so könnte sie diese im kleinen Kreis mit dem Antragsteller und den konkret betroffenen Stakeholdern durchführen. Dafür könnten auch Videokonferenzen oder andere digitale Formate genutzt werden. In Ausnahmefällen kann ein EÖT</p> |

| | |
|-------------------------------------|--|
| | <p>auch sinnvoll sein, wenn der Antragsteller und/oder die Behörde konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass die Erörterung zur Befriedung beiträgt.</p> <p>Mit der generellen Flexibilisierung des EÖT würde eine gesonderte Regelung entbehrlich, die den Verzicht auf den EÖT bei Änderungen des Vorhabens vor Fertigstellung ermöglicht.</p> <p>Im Vergleich zu einer Regelung, die es der Behörde ermöglicht, auf den EÖT zu verzichten¹, hätte eine Regelung, wonach ein EÖT durchgeführt werden „kann“, den Vorteil, dass der Verzicht nicht gerechtfertigt werden muss und dass die im Einzelfall sinnvolle Funktion dieses Verfahrensinstruments (Klärung offener entscheidungserheblicher Aspekte, im Ausnahmefall Befriedung) deutlicher zum Ausdruck käme.</p> |
| Umsetzung | <p>Sinnvoll wäre eine fachrechtsübergreifende Regelung für alle Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, z.B. im VwVfG, in der 9. BImSchV etc.</p> <p>Geregelt werden sollte, dass die Behörde einen EÖT durchführen kann, wenn sie es zur Klärung entscheidungserheblicher Fragen für zweckmäßig hält und dass sie Teilnehmerkreis, Themen und Format nach eigenem Ermessen bestimmt.</p> |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | § 43a Nr. 3 EnWG |
| Effekt | Beschleunigung von Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung um mehrere Monate. Entlastung der Behörden und Freisetzung von Ressourcen für andere Zulassungsverfahren. |

¹ vgl. § 43a Nr. 3 EnWG

| | |
|----------------------------------|---|
| Thema 3 | Stärkung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei den Anforderungen an Gutachten, Kartierungen, Prüfungen, Modellierungen |
| Rechtsnorm | BNatSchG |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | <p>Hohe fachliche Hürden ergeben sich aus dem im Unionsrecht verankerten Vorsorgegrundsatz. Verbleiben trotz Anwendung bester wissenschaftlicher Erkenntnisse Unsicherheiten bei der fachlichen Bewertung, müssen diese durch Worst-Case-Annahmen überbrückt werden.</p> <p>In der Summe bilden die im Verfahren vorsorglich zugrunde gelegten Umweltauswirkungen die Realität oft nicht mehr ab. Daher finden sich in der Vorhabenzulassung oft Vorgaben, die in der Realität weit über den tatsächlich erforderlichen Schutz hinausgehen und jedes noch so theoretische Risiko ausschließen.</p> <p>Ein Planungsverfahren und ein Gerichtsverfahren sind aber kein Forschungsvorhaben. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Uckermarkleitung² ausgeführt, dass auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Untersuchungsverpflichtung eine Grenze setzt. Der Vorhabenträger hat nur diejenigen Untersuchungen durchzuführen, die ihm wirtschaftlich zuzumuten und für eine Beurteilung der Projektauswirkungen ausreichend sind. Wenn z.B. eine für die Beurteilung der projektbedingten Mortalitätsrate einzelner Arten erforderliche und wissenschaftlich etablierte Ermittlungsmethode weder unverhältnismäßig noch beeinträchtigend ist, muss sie eingesetzt werden, wenn mit der Verträglichkeitsprüfung der Nachweis erbracht werden soll, dass aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass sich das Projekt nicht nachteilig auf das Gebiet auswirken wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich anerkannt,</p> |

² BVerwG, Urt. v. 21.1.2016, 4 A 5/14.

| | |
|-----------|--|
| | <p>dass eine Erfassung mit der Tiefe eines wissenschaftlichen Forschungsprojekts von einem Vorhabenträger nicht verlangt wird.³ Auch bei naturschutzfachlichen Modellierungen dürfen die Anforderungen – wie es allerdings häufig geschieht – nicht überspannt werden. Wenngleich naturschutzfachliche Modellierungen so naturnah wie möglich durchzuführen sind, ist eine vollkommene Übereinstimmung mit natürlichen Prozessen und Gegebenheiten nicht zu erzielen. Sie sind vielmehr unvermeidbar mit gewissen Unschärfen und Unsicherheiten verbunden.⁴ Diese Rechtsprechung steht auch im Einklang mit den unionsrechtlichen Anforderungen, denn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist über Art. 52 Abs. 1 der Grundrechtecharta auch im europäischen Recht verankert. Die Verhältnismäßigkeit ist daher als Kriterium für die Anforderungen an Umweltuntersuchungen zwar im Grundsatz anerkannt, in der Praxis findet er indes regelmäßig kaum Berücksichtigung.</p> |
| Vorschlag | <p>Bei der Anwendung des Vorsorgegrundsatzes sollte verstärkt Augenmaß gewahrt werden. Behörden und Verwaltungsgerichte sollten neben dem Vorsorgegrundsatz auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angemessen zum Tragen kommen lassen. Eine stärkere Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit etwa bei den Anforderungen an den Untersuchungsaufwand und den Umfang von Fachgutachten kann die Verfahren spürbar entlasten.</p> |
| Umsetzung | <p>Ergänzung der zentralen umweltrechtlichen Anforderungen um eine Bezugnahme auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Beispielsweise durch Ergänzung des § 34 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG:</p> <p><i>„Der Projektträger hat die zur Prüfung der Verträglichkeit sowie der Voraussetzungen nach den Absätzen 3 bis 5</i></p> |

³ BVerwG, Urt. v. 3.11.2020, 9 A 12/19, Juris Rn. 646.

⁴ BVerwG, Urt. v. 3.11.2020, 9 A 12/19, Juris Ls. und Rn. 645.

| | |
|-------------------------------------|---|
| | <p><i>erforderlichen Unterlagen mit verhältnismäßigen Mitteln zu erstellen und vorzulegen“.</i></p> <p>Sinnvoll wäre auch eine entsprechende Klarstellung in den unionsrechtlichen Normen, insb. Art. 6 und 12 FFH-RL.</p> |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird vereinzelt auch in den umweltrechtlichen Vorschriften ausdrücklich angesprochen, z.B. § 43m Abs. 2 EnWG (verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen), § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG (zumutbare Alternativen). |
| Effekt | Der bei Umweltuntersuchungen derzeit häufig anzutreffende Ansatz, im Zweifel „noch eine Schippe draufzulegen“, könnte stärker begrenzt werden. Der Beschleunigungseffekt ist sehr hoch (bei komplexen Vorhaben mehrere Monate). |

| | |
|----------------------------------|--|
| Thema 4 | Verschlankung von Planfeststellungsbeschlüssen (pauschalere Abhandlung von Einwendungen) |
| Rechtsnorm | § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | Nach § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG entscheidet die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluss über die Einwendungen, über die bei dem Erörterungstermin keine Einigung erzielt worden ist. Dies findet in der Regel derart statt, dass von der Planfeststellungsbehörde für begründet gehaltene Einwendungen zu einer Planänderung oder zu Schutzauflagen führen, diese also im verfügenden Teil des Planfeststellungsbeschlusses und in der Begründung behandelt werden. Von der Planfeststellungsbehörde für unzulässig oder unbegründet gehaltene Einwendungen werden demgegenüber in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses zurückgewiesen. Obwohl |

| | |
|-----------|--|
| | <p>gleichartige Einwendungen zusammengefasst werden können, muss bei größeren oder umstrittenen Vorhaben in der Regel eine erhebliche Anzahl von Einwendungen in der Begründung abgehandelt werden.</p> <p>Im Bereich der UVP-pflichtigen Vorhaben wird das anwendbare Recht durch das UVPG und die UVP-Richtlinie 2011/92/EU bestimmt. Art. 6 Abs. 4 der UVP-Richtlinie verlangt, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält, sich an dem Verfahren zu beteiligen, und zu diesem Zweck das Recht hat, der zuständigen Behörde gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern. Nach Erwägungsgrund 16 ermöglicht dies der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für die Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen. Dadurch soll der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter werden. Die UVP-Richtlinie verlangt hingegen nicht ausdrücklich, dass die Planfeststellungsbehörde alle eingegangenen Einwendungen gesondert bescheidet. Allerdings trägt dies zu der von der Richtlinie geforderten Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei.</p> |
| Vorschlag | <p>Einwendungen sollten im Planfeststellungsbeschluss auch pauschaler abgehandelt werden dürfen. Bereits jetzt ist anerkannt, dass es genügt, Einwendungen (soweit sie nicht zu Planänderungen oder Schutzauflagen führen) in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses zurückzuweisen, eine einzelne Verbescheidung im verfügenden Teil ist nicht erforderlich. § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG wird in der Literatur aber so verstanden, dass der Einwender den Umgang der Behörde mit seiner Einwendung jedenfalls aus der Begründung erkennen können muss.</p> <p>Daher wäre es eine große Erleichterung für Planfeststellungsbehörden, wenn sie nicht auf alle Einwendungen ausdrücklich eingehen müssten, sondern wenn sich im Planfeststellungsbeschluss nur Ausführungen</p> |

| | |
|-------------------------------------|--|
| | <p>zu den Einwendungen finden würden, die zu Planänderungen oder Schutzauflagen führen und die deshalb auch gegenüber dem Vorhabenträger begründungsbedürftig sind. Der Planfeststellungsbeschluss müsste natürlich im Ergebnis trotzdem richtig sein, d.h. die Behörde müsste die in den Einwendungen vorgebrachten Bedenken würdigen und ggf. darauf reagieren. Es entfiele lediglich die Darstellung im Planfeststellungsbeschluss. Dies gilt insbesondere für Einwendungen, die sich nicht auf die konkreten Verhältnisse des Einwenders beziehen, sondern allgemeine Bedenken gegen das Vorhaben zum Gegenstand haben. Bezogen auf derartige Einwendungen sollte es ausreichen, wenn sich aus den allgemeinen Teilen der Begründung, z.B. der zusammenfassenden Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens, ergibt, dass die Behörde die geäußerten Bedenken berücksichtigt hat oder nicht teilt. Die Behörde sollte hingegen nicht verpflichtet sein, in diesem Zusammenhang auch auf die jeweiligen Einwendungen Bezug zu nehmen.</p> |
| Umsetzung | <p>Aufgrund der verbreiteten strengen Auslegung von § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG in der Literatur wäre hierfür eine Gesetzesänderung erforderlich. Dazu könnte § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG ersatzlos entfallen.</p> <p>Um einen Gleichlauf mit anderen Rechtsgebieten sicherzustellen, sollte im gleichen Zug auch § 21 Abs. 1 Nr. 5 Halbs. 2 9. BImSchV geändert werden, wonach aus einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid auch die Behandlung der Einwendungen hervorgehen soll.</p> |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | Keine |
| Effekt | Während die Nichtbehandlung von Einwendungen im Planfeststellungsbeschluss aus Sicht der Behörde eine große Vereinfachung wäre, würden Einwender dies voraussichtlich kritisch sehen. Sie könnten dem Planfeststellungentschluss nicht mehr unmittelbar |

| | |
|--|--|
| | <p>entnehmen, dass und warum ihren Einwendungen nicht gefolgt wurde. Stattdessen müssten sie aus der bloßen Nichterwähnung ihrer Einwendungen und der Zustellung des Planfeststellungbeschlusses nach § 74 Abs. 4 Satz 1 VwVfG schließen, dass die Planfeststellungsbehörde sie für unzulässig oder unbegründet gehalten hat. Dies wäre unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten hinnehmbar, weil es den Einwendern unbenommen bliebe, den Planfeststellungsbeschluss gerichtlich überprüfen zu lassen. Eine materielle Absenkung der Prüfungstiefe für die Behörde in Bezug auf die Einwendungen wäre mit dem Vorschlag nicht verbunden, d.h. die Behörde müsste die in den Einwendungen vorgebrachten Bedenken würdigen und ggf. darauf reagieren. (Diese Prüfung findet in der Praxis häufig in Form von tabellarischen Synopsen statt, in denen Vorhabenträger und Behörde(n) zu Einwendungen Stellung nehmen.) Eingespart würde nur die schriftliche Darstellung dieses Prozesses im Planfeststellungsbeschluss.</p> |
|--|--|

| | |
|----------------------------------|--|
| Thema 5 | Verschlankung von Planfeststellungsbeschlüssen (Verweis auf Antragsunterlagen und UVP-Bericht) |
| Rechtsnorm | §§ 24, 25 UVPG |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | Planfeststellungsbeschlüsse sind in der Praxis auch deshalb umfangreich, weil die Planfeststellungsbehörden oftmals erhebliche Teile des UVP-Berichts und der weiteren Umweltgutachten in der Begründung referieren. Erfahrungsgemäß gibt die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen im Begründungsteil des Planfeststellungsbeschlusses große Teile des vom Vorhabenträger eingereichten UVP-Berichts sowie der Fachgutachten mit eigenen Worten in leicht verkürzter Form wieder, um dem Erfordernis der §§ 24, 25 UVPG zu genügen, die Entscheidung als solche zu begründen und/oder um Einwendungen zurückzuweisen. |

| | |
|--|--|
| | <p>Dies bindet erhebliche behördliche Kapazitäten, ohne dass dem immer ein wirklicher Gewinn an Transparenz und Abwägungsgehalt gegenübersteht.</p> <p>Nach § 37 Abs. 1 VwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Dabei muss sich der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts nach der Rechtsprechung nicht unmittelbar und ausschließlich aus dem Entscheidungssatz ergeben. Es reicht aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheids, insbesondere seiner Begründung sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen, unzweifelhaft erkennen lässt. Die Bezugnahme auf Anträge und Antragsunterlagen ist deshalb regelmäßig unbedenklich zulässig⁵. Für den verfügenden Teil eines Verwaltungsakts gelten dabei allerdings strengere Anforderungen, hier muss klar sein, welcher Teil der Gutachten mit welchem Regelungsinhalt in Bezug genommen werden soll.⁶ Für Bezugnahmen in der Begründung ist der Maßstab aber im Umkehrschluss weiter. Dass eine Planfeststellungsbehörde sich von dem Vorhabenträger vorgelegte Gutachten zu eigen macht, hat die Rechtsprechung bereits für zulässig gehalten, ohne dabei allerdings auf den Umfang der Ausführungen im Planfeststellungsbeschluss dazu einzugehen.⁷</p> <p>Nach § 24 UVPG soll die Behörde die geforderte zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens „auf der Grundlage des UVP-Berichts, der behördlichen Stellungnahmen nach § 17 Absatz 2 und § 55 Absatz 4 sowie der Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit“ erarbeiten. Dies schließt es nicht aus, dass die Behörde anstelle einer Darstellung mit eigenen Worten auf den UVP-Bericht und die zusätzlich eingereichten Fachgutachten Bezug nimmt, soweit sie sich diese zu eigen macht. In Ermangelung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung entspricht dies aber nicht der Praxis der Bergbehörden und anderer Planfeststellungsbehörden.</p> |
|--|--|

⁵ BVerwG, Urt. v. 25.4.2001, 6 C 6/00, Juris Rn. 13.

⁶ U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 37.

⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 4.4.2012, 4 C 8/09, Juris Rn. 212; Urt. v. 28.4.2016, 9 A 9/15, Juris Rn. 170.

| | |
|-----------|---|
| | <p>Ein Verweis auf die umweltbezogenen Antragsunterlagen setzt allerdings voraus, dass der Charakter einer zusammenfassenden Darstellung und nachfolgenden Bewertung der Umweltauswirkungen noch gewahrt wird. Dafür müssen die Antragsunterlagen eine hohe Qualität haben und die Behörde muss inhaltlich von deren Richtigkeit überzeugt sein. Abweichende Einschätzungen müssen sich in Grenzen halten.</p> <p>Antragsteller sind auch heute schon gut beraten, den UVP-Bericht und die Fachgutachten so sorgfältig vorzubereiten und zu formulieren, dass sie der von §§ 24, 25 UVPG geforderten zusammenfassenden Darstellung und Bewertung möglichst nahekommen. Tatsächlich stellt der UVP-Bericht die Umweltauswirkungen des Vorhabens regelmäßig so dar und bewertet sie so, dass er fachlich bereits den Anforderungen des §§ 24, 25 UVPG entspricht. Wenn dies gewährleistet ist, ist es wenig sinnvoll, wenn die Behörde den Inhalt dieser Dokumente im Planfeststellungsbeschluss noch einmal mit eigenen Worten wiedergibt.</p> |
| Vorschlag | <p>Planfeststellungsbeschlüsse könnten dadurch verschlankt werden, dass deren Begründung und insbesondere die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen die wesentlichen Inhalte des UVP-Berichts und der Fachgutachten nicht referiert, sondern auf diese lediglich Bezug nimmt. Die Behörde müsste lediglich in allgemeiner Weise zum Ausdruck bringen, dass, in welchem Umfang, mit welchen Maßgaben und ggf. mit welchen abweichenden Erwägungen sie sich die Ausführungen der Gutachter zu eigen macht.</p> <p>Eine Gesetzesänderung wäre hierfür nicht zwingend erforderlich, weil der geltende Rechtsrahmen eine solche Bezugnahme bereits zulässt. Um Unsicherheiten vorzubeugen, empfiehlt es sich aber, klarstellende Regelungen zu treffen.</p> |

| | |
|-------------------------------------|---|
| Umsetzung | So könnte etwa § 24 UVPG um eine Bestimmung ergänzt werden, die es der Behörde ausdrücklich ermöglicht, in der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen auf den UVP-Bericht und die Fachgutachten Bezug zu nehmen, soweit sie sich deren Inhalt überwiegend zu eigen macht und der Charakter einer zusammenfassenden Darstellung gewahrt bleibt. Eine entsprechende Ergänzung könnte für die behördliche Bewertung der Umweltauswirkungen in § 25 UVPG aufgenommen werden. |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | Keine |
| Effekt | <p>Die Verweismöglichkeit würde den Aufwand für die Erarbeitung von Planfeststellungsbeschlüssen drastisch verringern. Die häufig aus mehreren hundert Seiten bestehende zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen könnte auf wenige Seiten reduziert werden, wenn der UVP-Bericht und die Umweltfachgutachten eine ausreichend hohe Qualität haben, so dass die Behörde sich deren Inhalt ohne größere Maßgaben zu eigen machen kann.</p> <p>Der Vorschlag könnte sich mittelbar auch positiv auf die Qualität der Antragsunterlagen auswirken. Antragsteller hätten dann ein noch größeres Interesse, qualitativ hochwertige Umweltunterlagen einzureichen, weil sich dadurch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Behörde hierauf im Planfeststellungsbeschluss Bezug nehmen und so das Verfahren verkürzen kann.</p> |

| | |
|----------------|--|
| Thema 6 | Reduzierung der verwaltunggerichtlichen Kontrolldichte |
| Rechtsnorm | Art. 19 Abs. 4 GG |

| | |
|----------------------------------|---|
| Problemstellung und Rechtsrahmen | <p>Die hohen inhaltlichen Anforderungen des Umweltrechts führen zu einer von Vorhabenträgern und Behörden kaum mehr zu bewältigenden Komplexität. Eine nahezu unüberschaubare Anzahl⁸ an Fachkonventionen, Leitfäden, Merkblättern, Arbeitshilfen und Orientierungsrahmen, die mehr oder weniger einschlägig erscheinen, gibt Methoden und Standards vor, die sich je nach Autor, aber auch von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Ebenso misslich ist die Situation dort, wo keine fachlichen Standards existieren. Hier müssen sich Vorhabenträger mit kreativen, häufig projektspezifischen Lösungen behelfen, von denen oft unklar ist, ob sie der späteren gerichtlichen Überprüfung standhalten werden.</p> <p>Unterdessen hat sich mit der kontinuierlichen Ausweitung der Rechtsschutzmöglichkeiten durch den Europäischen Gerichtshof, insbesondere dem Wegfall der Präklusion, die Rechts- und Planungssicherheit erheblich vermindert. Der deutsche Gesetzgeber konnte dies durch die Einführung strenger Klagebegründungsfristen⁹ nur zum Teil kompensieren.</p> <p>Vor allem aber praktizieren die deutschen Verwaltungsgerichte eine hohe Kontrolldichte und prüfen beispielweise Fachgutachten in bemerkenswerter Detailtiefe. Bildete diese hohe Kontrolldichte früher gewissermaßen das Gegenstück zu den strengen Zugangsvoraussetzungen für eine gerichtliche Überprüfung, ist diese Balance mit der Ausweitung des Rechtsschutzes im Umweltrecht aus dem Gleichgewicht geraten. Dabei spielt die Verfahrensdauer zumindest der erstinstanzlichen Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht nicht die maßgebliche Rolle. Vielmehr ist die Menge der verfahrens- und materiellrechtlichen Anforderungen an Planfeststellungsverfahren ursächlich für deren Dauer und das Prozessrisiko.¹⁰ Es darf zudem die faktische Wirkung</p> |
|----------------------------------|---|

⁸ Bick/Wulfert, NVwZ 2017, 346, 353.

⁹ §§ 18e Abs. 5 AEG, 17e Abs. 5 FStrG, 14e Abs. 5 WaStrG, § 43e Abs. 3 EnWG, § 6 UmwRG.

¹⁰ Steinkühler, UPR 2022, 281, 285.

| | |
|--|--|
| | <p>nicht unterschätzt werden, die der hohen gerichtlichen Kontroldichte bereits im Vorfeld eines Klageverfahrens zukommt. Wer ein Projekt möglichst ohne Verzögerungen und rechtssicher durchführen will, preist schon bei der Planung die strengen Maßstäbe der Gerichte ein. Wer sich seiner Sache nicht ganz sicher ist, wird dann vorsorglich Untersuchungen durchführen und vertiefen, Alternativen betrachten, Schutzvorkehrungen treffen oder Verfahrensschritte wiederholen, die er eigentlich für rechtlich nicht geboten hält. Auch Planfeststellungsbehörden legen sich gerne auf die sichere Seite, um die Vollziehbarkeit und Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses nicht zu riskieren.</p> <p>Die hohe gerichtliche Kontroldichte wird in Deutschland regelmäßig auf die besonders hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen zurückgeführt. Aus der in Art. 19 Abs. 4 GG niedergelegten Garantie effektiven Rechtsschutzes folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich die Pflicht der Gerichte, Verwaltungsakte in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollumfänglich zu überprüfen.¹¹ Bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist deren Konkretisierung grundsätzlich Sache der Gerichte, die die Rechtsanwendung der Verwaltungsbehörden uneingeschränkt nachzuprüfen haben. Das Gebot effektiven Rechtsschutzes schließt aber nicht aus, dass durch den Gesetzgeber eröffnete Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume sowie die Tatbestandswirkung von Exekutivakten die Durchführung der Rechtskontrolle durch die Gerichte einschränken. Gerichtliche Kontrolle kann nicht weiterreichen als die materiellrechtliche Bindung der Instanz, deren Entscheidung überprüft werden soll. Sie endet deshalb dort, wo das materielle Recht in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise das Entscheidungsverhalten nicht vollständig determiniert und der Verwaltung einen Einschätzungs- und Auswahlspielraum belässt.</p> |
|--|--|

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 31.5.2011, 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1-37, Juris Rn. 68.

| | |
|-----------|---|
| | <p>Danach ist es allein dem Gesetzgeber vorbehalten, ob und inwieweit er in bestimmten Rechtsbereichen behördliche Letztentscheidungsbefugnisse einräumt, deren Ausübung von den Verwaltungsgerichten nur begrenzt auf ihre Rechtmäßigkeit kontrolliert werden kann. Dabei unterliegt der Gesetzgeber verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Zwar liegt es nach dem Bundesverfassungsgericht grundsätzlich in seiner Hand, den Umfang und Gehalt der subjektiven Rechte der Bürger zu definieren und so mit entsprechenden Folgen für den Umfang der gerichtlichen Kontrolle auch deren Rechtsstellung gegenüber der Verwaltung differenziert auszustalten. Allerdings ist er hierbei durch die Grundrechte sowie durch das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip und die hieraus folgenden Grundsätze der Bestimmtheit und Normenklarheit gebunden. Will er im Übrigen gegenüber von ihm anerkannten subjektiven Rechten die gerichtliche Kontrolle zurücknehmen, so betont das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2011, dass „im gewaltenteilenden Staat grundgesetzlicher Prägung die letztverbindliche Normauslegung und auch die Kontrolle der Rechtsanwendung im Einzelfall grundsätzlich den Gerichten vorbehalten ist. Deren durch Art. 19 IV 1 GG garantierte Effektivität darf auch der Gesetzgeber nicht durch zu zahlreiche oder weitgreifende Beurteilungsspielräume für ganze Sachbereiche oder gar Rechtsgebiete aushebeln. Die Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle bedarf stets eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrunds.“¹²</p> |
| Vorschlag | <p>Der verfassungsrechtlich erlaubte Spielraum für eine Rücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte ist damit in grundrechtsrelevanten Bereichen eng, aber er existiert. Dieser Spielraum sollte genutzt werden. Sinnvoll wäre, neben einer Determinierung der gerichtlichen Kontrolle durch Standardisierung fachlicher Anforderungen, eine</p> |

¹² BVerfG, Beschl. v. 31.5.2011, 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1-37, Juris Rn. 75.

| | |
|-----------|---|
| | Rücknahme der gerichtlichen Überprüfung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. In dem trotz fortschreitender Standardisierungsbemühungen verbleibenden Bereich von Unsicherheiten ist es möglich und sinnvoll, die gerichtliche Kontrolldichte angemessen zurückzunehmen und von der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Möglichkeit der gesetzlichen Einräumung von Beurteilungsspielräumen Gebrauch zu machen. |
| Umsetzung | <p>Für eine unmittelbare Begrenzung der gerichtlichen Kontrolldichte kommt zunächst eine allgemeine prozessuale Regelung in Betracht, etwa nach dem Vorbild des § 43 UGB-E.¹³ Nach dieser Vorschrift sollten bei der Anwendung der umweltrechtlichen Vorschriften behördliche Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, im gerichtlichen Verfahren nur darauf zu überprüfen sein, ob 1) das für die Prognose und Bewertung vorgeschriebene Verfahren eingehalten worden und 2) die behördliche Prognose oder Bewertung nachvollziehbar ist, insbesondere ob die Sachverhaltsermittlung und -feststellung zutreffend und vollständig ist, ob die einschlägigen technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse in Betracht gezogen worden und die Bewertungsmaßstäbe der Sache angemessen sind.</p> <p>Näher an dem vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Weg wäre indes eine ausdrückliche gesetzliche Einräumung behördlicher Beurteilungsspielräume bei der Anwendung einzelner umweltrechtlicher Tatbestände mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Denkbar wäre beispielsweise eine Vorgabe, dass die Behörde bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand erfordern und für die keine normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften oder nach den Anforderungen solcher</p> |

¹³ Rennert, DVBl. 2017, 69, 73; Hien, DVBl. 2018, 1029, 1033; A.A. Schlacke, NVwZ 2014, 11, 17 f.

| | |
|-------------------------------------|---|
| | Verwaltungsvorschriften ergangene ¹⁴ Fachkonventionen existieren, denjenigen fachlichen Bewertungsmaßstab zugrunde legt, der nach der Beurteilung der Behörde geeignet und der Sache angemessen ist. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich dann auf die naturschutzfachliche Vertretbarkeit. Umgesetzt werden könnte der so beschriebene behördliche und gerichtliche Prüfmaßstab beispielsweise durch eine allgemeine Verfahrensregelung, die über Verweise in den betreffenden Einzelvorschriften mit unbestimmten Rechtsbegriffen zur Anwendung gelangt. Von besonderer praktischer Relevanz sind dabei vor allem die Vorschriften des Habitatschutzrechts (§ 34 Abs. 1 BNatSchG – „erhebliche Beeinträchtigung“) und des Artenschutzrechts (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG – „signifikante“ Erhöhung des Tötungsrisikos). |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | Keine |
| Effekt | In komplexen Verfahren mit umfangreichen Umweltuntersuchungen erhebliche Beschleunigung um bis zu mehreren Monaten. |

| | |
|-----------------|---|
| Thema 7 | FFH-Recht: Pragmatischerer Prüfungsmaßstab |
| Rechtsnorm | Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG |
| Problemstellung | Gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführbarkeit auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich |

¹⁴ Die Aufstellung und Anerkennung von Fachkonventionen wären durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zu regeln.

| | |
|--|---|
| | <p>zu beeinträchtigen und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es – vorbehaltlich einer Abweichungsentscheidung nach Art 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 3 BNatSchG – unzulässig.</p> <p>Um diesen Anforderungen zu genügen, muss in einem ersten Schritt (FFH-Vorprüfung bzw. Screening) geprüft werden, ob das Vorhaben ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigen „kann“. Wenn und soweit sich dabei herausstellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen nicht offensichtlich ausgeschlossen werden können, schließt sich die eigentliche FFH-Verträglichkeitsprüfung an. Sie ist nicht nur dann durchzuführen, wenn erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind, sondern auch wenn nach der Vorprüfung Zweifel verbleiben.</p> <p>Die Rechtsprechung, insbesondere der EuGH, hat in den vergangenen Jahren extrem hohe Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung entwickelt. Der EuGH stützt sich dabei auf Art. 191 Abs. 2 AEUV. Danach zielt die Umweltpolitik der Union auf ein hohes Schutzniveau ab, und sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.¹⁵</p> <p>Grundsätzlich sieht die Rechtsprechung jede Beeinträchtigung von Erhaltungszielen als erheblich an und wertet sie als Gefährdung des Gebiets als solches. Nach Abschluss der Verträglichkeitsprüfung dürfe kein vernünftiger Zweifel verbleiben, dass erhebliche Beeinträchtigungen vermieden werden.¹⁶ Um zu einer verlässlichen Beurteilung zu gelangen, müsse die Verträglichkeitsprüfung die „besten einschlägigen</p> |
|--|---|

¹⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 7.9.2004, C-127/02, Rn. 58 unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 5.5.1998, C-157/96, Rn. 63 (dort noch zu Art. 130r Abs. 1 EG-Vertrag).

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1, Juris Rn. 60.

| | |
|--|---|
| | <p>wissenschaftlichen Erkenntnisse“ berücksichtigen.¹⁷ Dies setze die „Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen“ voraus.¹⁸</p> <p>Nach Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen aus wissenschaftlicher Sicht dürften keine vernünftigen Zweifel daran bestehen, dass das Vorhaben die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigen wird.¹⁹ Sei der verfügbare Wissensstand zu einer in Anhang II der FFH-Richtlinie aufgeführten Art lückenhaft und lasse sich die Relevanz vorhandener Erkenntnislücken und methodischer Unsicherheiten für den Befund, d.h. das Vorliegen erheblicher Beeinträchtigungen, nicht abschätzen, lägen vernünftige Zweifel an der fachlichen Richtigkeit und Vollständigkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung vor.²⁰ Entsprechend misslinge der im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung zum Ausschluss vernünftiger Zweifel an der Vermeidung nachteiliger Auswirkungen erforderliche „Gegenbeweis“ u.a. dann, wenn die einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse derzeit objektiv keine hinreichend sicheren Aussagen über die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens erlauben.²¹</p> <p>Aus diesen extrem weitgehenden Anforderungen an die Methodik, Wissenschaftlichkeit und Eindringtiefe der FFH-Verträglichkeitsprüfung und die sehr hohen Hürden an die Feststellung, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen zu erwarten sind, haben Behörden und Vorhabenträger die Konsequenz gezogen, dass in Zulassungsverfahren häufig außerordentlich umfangreiche Verträglichkeitsstudien erarbeitet werden und diese wiederum von den Behörden detailliert geprüft werden. Damit ist ein enormer Aufwand verbunden. Da Mängel der FFH-Verträglichkeitsprüfung in Drittanfechtungsprozessen zur Aufhebung oder Außervollzugsetzung von Zulassungen führen können,</p> |
|--|---|

¹⁷ Vgl. EuGH Urt. v. 7.9.2004, C-127/02, Rn. 54.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1, Juris Rn. 62.

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1, Juris Rn. 60.

²⁰ VG Dresden, Beschl. v. 9.8.2007, 3 K 712/07, Juris Rn. 53.

²¹ BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1, Juris Rn. 60.

| | |
|--|--|
| | <p>fordern die Behörden über die ohnehin strengen Anforderungen hinaus häufig noch weitergehende Prüfungen und Unterlagen, um vorsorglich auch letzte Restzweifel ausräumen zu können. Selbst vom Vorhabenträger vorgenommene sehr vorsorgliche Worst-Case-Betrachtungen werden teilweise als unzureichend verworfen.</p> <p>Daraus ergeben sich Anforderungen an die Vorhabenträger, die nicht selten mit vertretbarem (verhältnismäßigem) Aufwand kaum noch erfüllt werden können. Gleichzeitig ist die Neigung der Behörden, im Gegenzug großzügig Ausnahmen nach § 34 Abs. 4 BNatSchG zu erteilen, erfahrungsgemäß gering. Hinzu kommt, dass die Behörden auch Abweichungen davon abhängig machen, dass die Auswirkungen des Vorhabens auf FFH-Gebiete detailliert ermittelt und quantifiziert werden, um eine Grundlage für die im Rahmen der Ermessensausübung vorzunehmende Abwägung zu haben. Dem lässt sich nicht immer durch vorsorgliche Worst-Case-Annahmen begegnen, weil die Auswirkungen im Worst Case so groß sein können, dass eine Ausnahme nicht vertretbar ist oder erscheint.</p> <p>Diese Problematik trifft viele Arten von Vorhaben, insbesondere Infrastrukturvorhaben, die große Flächen in Anspruch nehmen. Zu den besonders betroffenen Branchen gehört der Bergbau, der durch Flächeninanspruchnahme, Senkungen, Eingriffe in den Grundwasserhaushalt, Abwassereinleitungen, Luft-, Geräusch- und Lichthemmungen etc. Auswirkungen auf FFH- und Vogelschutzgebiete haben kann. Es gibt kaum ein Vorhaben, das nicht entweder innerhalb eines Schutzgebiets oder in dessen Nähe stattfindet und deshalb zumindest einer FFH-Vorprüfung, regelmäßig aber einer vollen FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss.</p> <p>Die FFH-Verträglichkeitsprüfung ist für viele bergbauliche Vorhaben der determinierende Faktor für die Dauer des Betriebsplanverfahrens. Auch hat sich das FFH-Recht</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | <p>wegen der weitgehenden, aber in den Auswirkungen auf ein konkretes Vorhaben schwer voraussehbaren Anforderungen zu einem ernsthaften Investitionshindernis entwickelt, weil häufig kaum absehbar ist, ob die durchgeführten umfangreichen Prüfungen von den Verwaltungsgerichten als ausreichend akzeptiert werden. Dies führt zu Rechts- und Investitionsunsicherheit.</p> <p>Zugleich sind Zweifel angezeigt, dass die von der Rechtsprechung geforderte Detailtiefe und Wissenschaftlichkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung im Vergleich zu einer außerhalb des FFH-Rechts gebräuchlichen naturschutzfachlichen Prüfung einen den Aufwand rechtfertigenden Erkenntnisgewinn erbringen. Ebenso ist zweifelhaft, dass die hohen Hürden für eine FFH-Verträglichkeit (nach Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse keine vernünftigen Zweifel, dass das Vorhaben die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigt) wirklich erforderlich sind, um die Natura 2000-Gebiete wirksam zu schützen. Damit legt die Rechtsprechung Maßstäbe an, die weit über das hinausgehen, was in anderen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes gilt. Selbst der Schutz des Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren durch Anlagen, die solche Auswirkungen hervorrufen können (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BlmSchG), geht nicht so weit, dass Risiken mit wissenschaftlicher Sicherheit ausgeschlossen werden müssen, und der Vorsorgegrundsatz (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BlmSchG) wird durch die Möglichkeiten des Standes der Technik begrenzt.</p> <p>Es könnten erhebliche Beschleunigungseffekte erzielt, Aufwand verringert, die Behörden entlastet sowie Rechts- und Investitionsunsicherheiten vermieden werden, wenn die Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und die FFH-Verträglichkeit von Vorhaben auf ein vertretbares, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechendes Maß reduziert würden.</p> |
|--|---|

| | |
|--------------|---|
| Rechtsrahmen | <p>Der FFH-rechtliche Begriff der erheblichen Beeinträchtigung wird wesentlich durch die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie geprägt. Die Auslegung dieser Norm durch den EuGH ist für die Auslegung und Anwendung des § 34 Abs. 3 BNatSchG verbindlich. Änderungen setzen deshalb voraus, dass der Gerichtshof seine bisherige Rechtsprechung überdenkt, oder dass Art. 6 FFH-Richtlinie so gefasst wird, dass ein besseres Gleichgewicht zwischen hohem Schutzniveau einerseits und Handhabbarkeit in Zulassungsverfahren andererseits erzielt wird.</p> <p>Das gemeinschaftsrechtliche Vorsorgeprinzip, das nach Auffassung des EuGH auch in Art. 6 Abs. 3 FFH-RL Ausdruck gefunden hat, lässt dem Unionsgesetzgeber Spielraum, welche Anforderungen er an den Schutz von Gebieten des Netzes Natura 2000 stellt. Er gebietet nicht, die denkbar strengsten Anforderungen an die Verträglichkeit von Vorhaben mit dem Habitatschutzregime zu stellen. Vergleichbares ist auch in anderen Teilbereichen nicht der Fall, ohne dass dies Anlass zu Zweifeln an der Vereinbarkeit von EU-Sekundärrecht mit Art. 191 Abs. 2 AEUV gegeben hätte. Der Vorsorgegrundsatz verlangt insbesondere nicht, die Verträglichkeitsprüfung auf ein „Nullrisiko“ auszurichten. Dies wäre schon deswegen unzulässig, weil dafür ein wissenschaftlicher Nachweis nie geführt werden könnte.²² Faktisch kommt der strenge Prüfungsmaßstab des EuGH aber in vielen Fällen einer solchen Forderung gleich, weil sich der Gegenbeweis nicht oder nicht mit einigermaßen vertretbarem Aufwand führen lässt, obwohl es keine konkreten Anhaltspunkte für einen Schadenseintritt gibt.</p> <p>An eine Änderung der Richtlinie wären auch der EuGH und die nationalen Gerichte gebunden. Je nach Ausgestaltung dieser Änderung müsste ggf. auch § 34 BNatSchG angepasst werden.</p> |
|--------------|---|

²² BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1, Juris Rn. 60.

| | |
|-----------|--|
| Vorschlag | <p>Zurzeit ist nicht absehbar, dass der EuGH sein Verständnis des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie in Frage stellen könnte. Wir schlagen deshalb vor, auf eine Änderung dieser Rechtsnorm hinzuwirken. Denkbar wäre z.B. Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie so zu fassen, dass anstelle des Gegenbeweises für das Nichtvorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung die Feststellung tritt, dass ein solcher Grad der Beeinträchtigung erreicht wird. Nur dann wäre ein Projekt, vorbehaltlich einer Ausnahme, unzulässig. Die Prüfung würde sich an den Maßstäben des Gefahrenabwehrrechts orientieren. Dafür hat die zuständige Behörde eine Auswirkungsprognose anzustellen. Es ist danach zu prüfen, ob das Schutzgebiet mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erheblich beeinträchtigt wird. Der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, der für die Annahme einer erheblichen Beeinträchtigung erforderlich ist, hängt von der Größe und dem Gewicht des drohenden Schadens ab. Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts muss umso größer sein, je geringer der möglicherweise eintretende Schaden ist, und sie darf umso kleiner sein, je schwerer der etwa eintretende Schaden wiegt.</p> |
| Umsetzung | <p>Dies könnte etwa durch folgende Formulierung erreicht werden:</p> <p><i>„Vorbehaltlich des Absatzes 4 ist ein Plan bzw. Projekt unzulässig, wenn sie das Gebiet als solches beeinträchtigen. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden treffen ihre Entscheidung unter Berücksichtigung der Verträglichkeitsprüfung, nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.“</i></p> <p>In den Erwägungsgründen könnte klargestellt werden, dass Umfang und Eindringtiefe der FFH-Verträglichkeitsprüfung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und am Maßstab des Gefahrenabwehrrechts auszurichten sind (siehe zur Ergänzung von § 34 BNatSchG und ggf. Art. 6 FFH-RL um einen Bezug auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oben Vorschlag I.4).</p> |

| | |
|-------------------------------------|---|
| | <p>Denkbar wären auch andere Varianten. So könnten die Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung im vorstehenden Sinne konkretisiert werden.</p> <p>§ 34 BNatSchG wäre sodann an die geänderte FFH-Richtlinie anzupassen.</p> |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | <p>Außerhalb des FFH-Rechts wird die Zulässigkeit von Vorhaben üblicherweise nicht von einem mit wissenschaftlicher Sicherheit geführten Gegenbeweis abhängig gemacht, dass sie keine nachteiligen Auswirkungen auf Umweltschutzgüter haben. Der vom EuGH entwickelte strenge Prüfungsmaßstab, der im Wortlaut der FFH-Richtlinie auch keinen konkreten Anknüpfungspunkt findet, stellt insofern eine Abweichung vom Regelfall dar.</p> |
| Effekt | <p>Mit der vorgeschlagenen Änderung des Prüfungsmaßstabs könnten zahlreiche Betriebsplanverfahren ganz erheblich entlastet werden. Der Beschleunigungseffekt wäre beträchtlich, nach unserer Einschätzung in vielen Fällen sogar größer als bei den meisten anderen der hier untersuchten Vorschläge.</p> |

| | |
|----------------------------------|--|
| Thema 8 | FFH-Recht: Flexibilisierung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen |
| Rechtsnorm | § 34 BNatSchG, Art. 6 FFH-RL |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | Vorhaben, die zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, sind unzulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG) und können nur ausnahmsweise durch eine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG zugelassen werden. Wenn ein Vorhaben im Wege einer solchen |

| | |
|--|--|
| | <p>Abweichungsentscheidung zugelassen werden soll, sind die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ notwendigen Maßnahmen vorzusehen (§ 34 Abs. 5 BNatSchG). § 34 BNatSchG setzt damit die Vorgaben des Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL um.</p> <p>Weder § 34 BNatSchG noch Art. 6 FFH-RL bestimmen die Anforderungen an die sog. Kohärenzsicherungsmaßnahmen im Einzelnen. Die von der Rechtsprechung und Literatur entwickelten Anforderungen sind indes sehr hoch. So muss es sich insbesondere um Maßnahmen der Realkompensation handeln, die in funktionalem Zusammenhang mit den beeinträchtigten Flächen stehen und in zeitlichem Zusammenhang mit dem Vorhaben umgesetzt werden. Darüber hinaus muss es sich um Maßnahmen handeln, die zusätzlich zu den ohnehin von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Gebietsmanagements vorgesehenen Maßnahmen ergriffen werden (zu den Anforderungen im Einzelnen vgl. insbesondere den Leitfaden der Europäischen Kommission „Natura 2000 – Gebietsmanagement; Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2019/C 33/01). Insofern unterscheiden sich die Kohärenzsicherungsmaßnahmen von Kompensationsmaßnahmen nach der nationalen Eingriffsregelung, die unter bestimmten Voraussetzungen auch flexiblere Formen der Kompensation wie z.B. Flächenbevorratung und monetäre Kompensation erlaubt.</p> <p>Mit zunehmendem Zeitablauf nach Inkrafttreten der FFH-Richtlinie und steigendem Nutzungsdruck erweist sich die Flächenverfügbarkeit mittlerweile als ernsthaftes Problem. Die Planung von geeigneten Kohärenzsicherungsmaßnahmen wird damit immer schwieriger, was in absehbarer Zeit gar dazu führen mag, dass in bestimmten Regionen gar keine Kohärenzsicherungsmaßnahmen mehr möglich sind und damit eine Zulassung von Projekten durch Abweichungsentscheidung nicht mehr möglich wäre.</p> |
|--|--|

| | |
|-------------------------------------|--|
| Vorschlag | <p>Das Instrument der Kohärenzsicherung sollte flexibilisiert werden. So sollte insbesondere möglich sein, dass Vorhabenträger oder Dritte Flächen bevorraten und darauf Maßnahmen umsetzen, die dann für die Kompensation einzelnen Vorhaben zugeordnet werden können (z.B. durch Ökokonten). Darüber hinaus sollte auch eine zweckgebundene monetäre Kompensation ermöglicht werden.</p> <p>Jedenfalls die Flexibilisierung von Maßnahmen der Realkompensation z.B. durch Flächenbevorratung ist durch den Wortlaut der FFH-Richtlinie und des § 34 BNatSchG nicht ausgeschlossen. Gleichwohl wäre eine gesetzliche Regelung aufgrund der erheblichen Rechtsunsicherheiten angezeigt. Das dürfte sogar auf der nationalen Ebene umsetzbar sein, sinnvoll wäre indes auch eine Klarstellung in der FFH-Richtlinie. Die Option einer zweckgebundenen monetären Kompensation in Anlehnung an das nach der Eingriffsregelung in vielen Fällen zulässige Ersatzgeld erfordert auf jeden Fall die Änderung der FFH-Richtlinie.</p> |
| Umsetzung | Einfügung einer neuen Vorschrift in den §§ 31 ff. BNatSchG. Ggf. Anpassung von Art. 6 FFH-RL. |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | § 16 BNatSchG für Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen nach der Eingriffsregelung |
| Effekt | Erhebliche Beschleunigung, da die Planung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen üblicherweise einen hohen Zeit- und Koordinierungsaufwand erfordert (mehrere Monate). |

| | |
|----------------|---|
| Thema 9 | Artenschutzrecht: Populationsbezug beim Tötungsverbot |
| Rechtsnorm | § 44 BNatSchG, Art. 12 FFH-RL |

| | |
|----------------------------------|--|
| Problemstellung und Rechtsrahmen | <p>Nach dem Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 BNatSchG ist es verboten, Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Die Vorschrift setzt die Vorgaben der FFH-RL und der Vogelschutz-RL Art. 12 Abs. 1 lit. a) FFH-RL und Art. 5 lit. a) Vogelschutz-RL um, wonach alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren der in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten (Art. 12 Abs. 1 lit. a) FFH-RL) bzw. das absichtliche Töten oder Fangen der unter Art. 1 Vogelschutz-RL fallenden Vogelarten (Art. 5 lit. a) Vogelschutz-RL) verboten ist.</p> <p>Das Tötungsverbot ist individuenbezogen zu prüfen. Nach der strengen Rechtsprechung des EuGH soll schon die unbeabsichtigte, aber als Folge des Vorhabens nicht auszuschließende Tötung eines einzigen Exemplars einer geschützten Art gegen das artenschutzrechtliche Tötungsverbot verstößen.</p> <p>Tötungen einzelner Individuen sind bei der Umsetzung größerer Vorhaben aber praktisch nicht vermeidbar. Der deutsche Gesetzgeber hat daher geregelt (§ 44 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BNatSchG), dass bei den privilegierten Eingriffsvorhaben hinsichtlich der europäisch geschützten Arten (und der nationalen Verantwortungsarten) ein Verstoß gegen das Tötungs- und Verletzungsverbot nicht vorliegt, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht signifikant erhöht und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann. Der Gesetzgeber hat damit das in der Rechtsprechung entwickelte Signifikanzkriterium normiert. Die Bestimmung der Signifikanz ist eine naturschutzfachliche Frage des Einzelfalls, die wiederum zu erheblichen Rechtsunsicherheiten in der Planungspraxis führt.</p> |
|----------------------------------|--|

| | |
|-------------------------------------|--|
| Vorschlag | <p>Der Prüfaufwand würde erheblich reduziert, wenn statt der aufwändigen, und nicht fachlich standardisierten Prüfung der Signifikanz (deren Unionsrechtskonformität im Übrigen auch umstritten ist) bei Eingriffsvorhaben unmittelbar auf eine Verschlechterung des Erhaltungszustands der lokalen Population einer Art abgestellt wird.</p> <p>Zudem wäre zu überprüfen, ob ein strenger Schutz auch der häufig vorkommenden Arten gerechtfertigt ist.</p> |
| Umsetzung | <p>Änderung des Art. 12 Abs. 1 lit. a) FFH-RL und § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG z.B. dahingehend, dass ein Verstoß gegen das Tötungs- und Verletzungsverbot nicht vorliegt, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben den Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art nicht verschlechtert und die Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann.</p> |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | Keine |
| Effekt | Großer Beschleunigungseffekt, bei komplexen Vorhaben mehrere Monate. |

| | |
|----------------------------------|--|
| Thema 10 | Stichtagsregelung für Umweltprüfungen |
| Rechtsnorm | VwVfG oder Fachgesetze |
| Problemstellung und Rechtsrahmen | Nach geltender Rechtslage ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Erlass der Zulassungsentscheidung für ein Vorhaben. Daher müssen Antragsunterlagen bis zum Zeitpunkt der Zulassung aktuell sein. Das bedeutet insbesondere: |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Die Datengrundlage muss hinreichend aktuell sein. Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben zur Aktualität der Datengrundlage. Nach der Rechtsprechung mag es als Leitlinie für die Praxis im Ansatz sinnvoll sein, die Tauglichkeit der Datengrundlage an einer zeitlichen – in der Regel fünfjährigen – Grenze auszurichten. Diese Grenze ändert nichts daran, dass die Aktualität der Datengrundlage nach Maßgabe praktischer Vernunft unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände zu beurteilen ist. So kann insbesondere bei einem großflächigen Untersuchungsgebiet die Aktualisierung von Datenbeständen in einem Teilgebiet auch Rückschlüsse auf die Verlässlichkeit älterer Daten für ein anderes Teilgebiet zulassen; eine fortlaufende Aktualisierung aller Bestandsdaten kann nicht verlangt werden.²³ In der von der Rechtsprechung anerkannten Praxis hat sich daher durchgesetzt, dass die Datengrundlagen nach ca. fünf Jahren überprüft und plausibilisiert werden. Die fachlichen und methodischen Standards (z.B. für die Bestandserfassung, Auswirkungsprognose etc.) müssen hinreichend aktuell sein. Im FFH-Recht muss sie besten wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen. Bei Änderungen der methodischen Standards ist zu prüfen, ob die Untersuchungen plausibilisiert oder gar erneuert werden müssen. Die Unterlagen müssen die zum Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung geltende Rechtslage und die aktuelle Rechtsprechung abbilden. <p>Häufig ändern sich die rechtlichen und fachlichen Anforderungen, oder die Datengrundlage veraltet im Laufe des Verfahrens. Dann müssen in der Regel die Antragsunterlagen nachgebessert und Umweltuntersuchungen aktualisiert werden, was häufig zu einer erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit oder</p> |
|--|---|

²³ BVerwG, Urt. v. 3.11.2020, 9 A 7/19, Juris Rn. 319.

| | |
|--|---|
| | <p>jedenfalls der Umweltvereinigungen, Fachbehörden und sonstigen Betroffenen führt.</p> <p>Eine Vorverlegung des entscheidungserheblichen Zeitpunkts für die <u>Rechtslage</u> begegnet in der rechtswissenschaftlichen Diskussion erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Jedenfalls dann, wenn bedeutende Eingriffe wie eine Enteignung in Rede stehen oder die staatliche Pflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit zum Tragen kommt, dürfte ein vollkommener, strikter Ausschluss der Berücksichtigung von Änderungen der Sach- und Rechtslage auch nach nationalem Verfassungsrecht unverhältnismäßig sein. Im Anwendungsbereich unionsrechtlicher Vorgaben stehen Stichtagsregelungen grundsätzlich die in den jeweiligen Richtlinien und Verordnungen normierten Inkrafttretensregelungen entgegen. Nationale Rechtsakte zur Umsetzung einer Richtlinie sind vom Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist an auf die künftigen Auswirkungen eines Sachverhalts anzuwenden, der unter der Geltung der alten Vorschrift entstanden ist.²⁴ Ein rechtlich belastbareres Instrument für eine Verschiebung des Geltungszeitpunkts von Rechtsvorschriften ist daher die Einräumung von Übergangsregelungen durch den Gesetzgeber selbst.</p> <p>Für neue und geänderte Rechtsprechung gilt: Gerichtliche Entscheidungen führen keine Änderung der Rechtslage herbei, sondern bewirken nur eine Klarstellung der bereits zuvor geltenden und möglicherweise unzutreffend bzw. unterschiedlich aufgefassten objektiven Rechtslage. Gerichtlichen Entscheidungen kommt damit gewissermaßen Rückwirkung zu. Eine gesetzliche Nichtanwendungsanordnung in Form einer Stichtagsregelung dürfte im Konflikt mit dem aus Art. 3 GG abgeleiteten Grundsatz der Rechtsanwendungsgleichheit stehen.</p> <p>Eine Vorverlegung des entscheidungserheblichen Zeitpunkts für die <u>Sachlage</u> ist demgegenüber</p> |
|--|---|

²⁴ EuGH, Urt. v. 7.11.2013, Gemeinde Altrip u. a., C-72/12, Rn. 22, Urt. v. 17.10.2018, Klohn, C-167/17, Rn. 38 f.

| | |
|-------------------------------------|--|
| | <p>grundsätzlich möglich. Auch hier werden Stichtagsregeln im engeren Sinne, die also eine Berücksichtigung späterer Änderungen kategorisch ausschließen, unionsrechtliche Vorgaben entgegengehalten. Unionsrechtlich zulässig dürften aber jedenfalls solche Stichtagsregelungen sein, die als Rechtsfolge lediglich eine Verschiebung der Ermittlungs- und Darlegungslasten vorsehen. Ab dem jeweiligen Stichtag (z.B. dem Abschluss des Beteiligungsverfahrens) könnte eine gesetzliche Vermutungsregelung für die Richtigkeit der in den Antragsunterlagen zugrunde gelegten Sachverhaltsannahmen eingeführt werden. Ein dagegen erhobener Einwand Dritter bedürfte besonderer Substantiierung, um die Vermutungswirkung zu erschüttern.</p> |
| Vorschlag | <p>Es sollte eine Stichtagsregelung eingeführt werden, die ab einem bestimmten Zeitpunkt vor der Zulassungsentscheidung eine gesetzliche Vermutung für die Aktualität der Sachverhaltsannahmen eintreten lässt.</p> <p>Damit würde ein „Redaktionsschluss“ geschaffen, ab dem Änderungen der fachlichen und methodischen Standards grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt werden müssen und der für die Beurteilung der Aktualität der Datengrundlage maßgeblich ist.</p> <p>Bestenfalls wäre dieser Zeitpunkt die Antragstellung. Rechtlich belastbarer wäre aber ein späterer Verfahrenszeitpunkt, für den sich der Abschluss des Beteiligungsverfahrens anbietet.</p> |
| Umsetzung | <p>Stichtagsregelungen können durch Einzelregelungen in den materiellrechtlichen Anforderungen beispielsweise des BNatSchG, WHG etc. oder durch verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen in den Fachgesetzen (hier: BBergG) oder im VwVfG umgesetzt werden.</p> |
| Vorbilder in anderen Rechtsgebieten | <p>„Kleine Stichtagsregeln“ in § 18g AEG und § 10 Abs. 5 Satz 3 BlmSchG</p> |

| | |
|--------|--|
| Effekt | Erhebliche Beschleunigungswirkung; Umfang in Abhängigkeit vom Verfahrenszeitpunkt des Stichtags und der Komplexität des Verfahrens. In aufwändigen Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (Rahmenbetriebsplanverfahren) Beschleunigungseffekt von bis zu mehreren Monaten. |
|--------|--|