

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3539**



NABU Schleswig-Holstein · Färberstraße 51 · 24534 Neumünster

An den Vorsitzenden
des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Claus Christian Claussen, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ausschließlich per E-Mail an: wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

NABU Schleswig-Holstein

Alexander Schwarzlose
NABU-Landesvorsitzender

Tel. +49 (0)4321.75720-60
Fax +49 (0)4321.75720-61
Alexander.Schwarzlose@NABU-SH.de

Neumünster, 22.08.2024

Stellungnahme

Drucksache 20/2207

Echte Verfahrensbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben – Legalplanung nach dänischem Vorbild

Antrag der Fraktion des SSW

Sehr geehrter Herr Claussen,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Stellung zum Antrag „Echte Verfahrensbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben – Legalplanung nach dänischem Vorbild“ der Fraktion SSW vom 04.06.2024.

Zunächst möchten wir uns bei den Fraktionen von CDU, Grünen und SPD für den Vorschlag bedanken, uns die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Wir nehmen positiv zur Kenntnis, dass zumindest diese Fraktionen erkannt haben, dass Eingriffe in die Umwelt es erfordern, den Umweltschutz anzuhören.

Den Antrag der Fraktion SSW lehnen wir entschieden ab, da er einen massiven Angriff auf Naturschutz und Rechtsstaat bedeutet. Soweit er überhaupt konkrete Forderungen enthält, halten wir ihn für eklatant rechtswidrig und sind deshalb der Auffassung, dass er so nicht angenommen werden darf.

Das ergibt sich aus dem Folgenden:

NABU Schleswig-Holstein

Färberstraße 51
24534 Neumünster
Tel. +49 (0)4321.75720-60
Fax +49 (0)4321.75720-61
Info@NABU-SH.de
www.NABU-SH.de

USt-ID DE134806301
St.-Nr. 20/292/87034

Spendenkonto

Sparkasse Südholstein
IBAN DE16 2305 1030 0000 2850 80
BIC NOLADE21SHO

Der NABU ist ein staatlich anerkannter Naturschutzverband (nach § 63 BNatSchG) und Partner von Birdlife International. Spenden und Beiträge sind steuerlich absetzbar. Erbschaften und Vermächnisse an den NABU sind steuerbefreit.

I. Forderungen der Fraktion des SSW

Die Fraktion des SSW beabsichtigt eine Legalplanung „nach dänischem Vorbild“. Dazu fordert sie u.a., dass „eine Klagemöglichkeit unterhalb der Verfassungsbeschwerde gegen die beschlossenen Projekte an sich nach dem Beteiligungsverfahren ausgeschlossen wird“.

Die Fraktion kritisiert, dass die auf Bundesebene neu geschaffenen Möglichkeiten der Legalplanung bislang nur für wenige konkret benannte Projekte Anwendung finde. Denn im Übrigen verbleibe es bei den bisherigen Regelungen, die die Fraktion als kompliziert, langwierig und kostenintensiv erachtet.

Die Fraktion führt weiter aus, dass sich „demokratisch beschlossene“ Infrastrukturprojekte immer wieder in die Länge ziehen und höhere Kosten als ursprünglich geplant erzeugen, weil es möglich sei, „Einsprüche“ einzulegen, „um diese [Vorhaben] zu hemmen oder sektorale Interessen durchzusetzen“. Dabei nimmt die Fraktion Bezug auf die Rechtsverfahren zum Bau der festen Fehmarnbelt-Querung und zum Ausbau der A20 und kritisiert, dass diese Vorhaben massiv ausgebremst worden seien bzw. werden.

„Sichtbar ist dies beispielsweise bei der Fehmarnbelt-Planung oder auch bei den Planungen zur A20. Infrastrukturprojekte, die für die Transformation der Wirtschaft, für den Ausbau der Erneuerbaren Energien oder für den Klimaschutz nötig sind, werden so massiv ausgebremst.“

Mit den Projekten zur Deutschen Einheit habe der Gesetzgeber gezeigt, dass ein solches Vorgehen möglich sei. Legalplanungen in anderen Ländern wie Dänemark würden zeigen, dass Legalplanungen mit europäischem Recht vereinbar seien. Folge man dem dänischen Vorbild, so sei eine Planungsbeschleunigung möglich, „ohne dass Beteiligungsrechte eingeschränkt oder Umweltbelange nicht berücksichtigt werden“.

Klagemöglichkeiten sollen dann nicht mehr gegen die Planung als solche möglich sein, „sondern nur noch im Vollzug der Maßnahme zu entsprechenden Änderungen bei der Umsetzung des Projektes oder

zu einem entsprechenden Ausgleich an anderer Stelle führen können“.

II. Bewertung durch den NABU Schleswig-Holstein

1. Grundlegend

Der NABU Schleswig-Holstein erkennt grundsätzlich an, dass eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowohl im Interesse der Energiewende als auch im Interesse der Wirtschaftsförderung steht. Diese Beschleunigung darf jedoch nicht dazu führen, dass demokratische, rechtsstaatliche und naturschutzrechtliche Standards massiv abgesenkt werden. Jegliche Lösung muss mit höherrangigem Recht vereinbar sein.

Ebenfalls hegt der NABU Schleswig-Holstein keine grundsätzliche Ablehnung gegenüber der Möglichkeit von Legalplanungen. Der Blick ins europäische Ausland ist legitim, um Impulse zu erhalten und gute Ideen zu übernehmen. Allerdings muss das in Kenntnis des jeweiligen Rechtssystems erfolgen und die Übernahmen müssen ins deutsche Recht eingepasst werden.

Dies tut der Vorschlag der Fraktion des SSW indes nicht. Er zeugt nicht von Kenntnis des dänischen Rechts und ist auch nicht bestrebt, die beabsichtigten Übernahmen an das deutsche Recht anzupassen. Stattdessen beabsichtigt der Antrag, einzelne Elemente unsystematisch zu übernehmen, ohne den zugehörigen Rechtsschutz mitzudenken. Dieses Rosinen-Picken führt zu in sich widersprüchlichen und mit höherrangigem Recht unvereinbaren Ergebnissen.

2. Im Einzelnen

2.1 Beschränkung der Klagemöglichkeiten

Zentraler Kritikpunkt des NABU Schleswig-Holstein ist, dass der Antrag die Klagemöglichkeiten „unterhalb“ der Verfassungsbeschwerde abschneiden möchte, wenn ein Beteiligungsverfahren vorgeschaltet war. Diese Forderung verstößt

gegen Völkerrecht, gegen Unionsrecht sowie gegen deutsches Verfassungsrecht!

2.1.1 Verstoß gegen Völkerrecht

Der Antrag ist mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention unvereinbar. Diese Norm gewährt ein allgemeines Zugangsrecht zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, wie auch der EuGH jüngst erst wieder bestätigt hat:

„Nach Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus stellt unbeschadet der in den Abs. 1 und 2 dieser Vorschrift genannten Überprüfungsverfahren jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“

EuGH, Urt. v. 08.11.2022, C-873/19, Juris Rn. 49

Dieser Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist die dritte der drei Säulen der Aarhus-Konvention.

„Ziel dieser Verordnung ist es durch Festlegung von Vorschriften zur Anwendung der Bestimmungen des VN/ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden das „Århus-Übereinkommen“ genannt) auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zur Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen beizutragen, und zwar insbesondere indem in Umweltangelegenheiten der Zugang zu Gerichten auf Gemeinschaftsebene zu den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen gewährt wird.“

Art. 1 Abs. 1 lit. d der Aarhus-Konvention

Ausdrückliches Ziel der Konvention ist es, der betroffenen Öffentlichkeit einen möglichst weiten Gerichtszugang zu gewähren.

Siehe hierzu auch
<https://www.bmu.de/themen/umweltinformation/aarhus-konvention>

Der innerstaatliche Rechtsschutz darf demnach nicht so ausgestaltet werden, dass eine gerichtliche Überprüfung von Vorschriften des Umweltrechts ausgeschlossen wird.

Laut Antrag der Fraktion des SSW sollen Klagemöglichkeiten „unterhalb der Verfassungsbeschwerde“ ausgeschlossen werden.

Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde prüft die Verfassungsgerichtsbarkeit jedoch nur – der Name sagt es – Verfassungsrecht, konkret die Beeinträchtigung von Grundrechten. Ob eine Behörde Umweltrecht richtig angewendet hat, ist im Rahmen der Verfassungsbeschwerde hingegen gerade nicht zu prüfen. Im Übrigen überprüft das Bundesverfassungsgericht auch nicht die Entscheidungen anderer Gerichte am Maßstab des Umweltrechts. Das Bundesverfassungsgericht steht also außerhalb des Instanzenzuges. „Das Bundesverfassungsgericht ist keine Superrevisionsinstanz“ – ein Satz, den Studierende bereits im ersten Semester ihres Jura-Studiums lernen.

Dementsprechend befremdet es auch, wenn der Antrag der Fraktion des SSW von „Klagemöglichkeiten *unterhalb* der Verfassungsbeschwerde“ spricht. Diese Aussage legt nahe, dass sich die Fraktion nicht über die Rolle von Bundesverfassungsgericht und Verfassungsbeschwerde im Klaren ist und auch nicht verstanden hat, dass das Umweltrecht hier gerade nicht Prüfungsgegenstand sein kann.

Würde dem Antrag gefolgt werden, wären die behördlichen Entscheidungen hinsichtlich des Umweltrechts nicht mehr überprüfbar. Ein klarer Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention und damit gegen das Völkerrecht.

2.1.2 Verstoß gegen Unionsrecht

Bereits aus dem benannten Rechtsverstoß resultiert auch ein Verstoß gegen europäisches Recht. Die Aarhus-Konvention gilt im Unionsrecht zwar nicht unmittelbar, da sie nicht die Mitgliedsstaaten der Union, sondern die unterzeichnenden Mitgliedsstaaten adressiert. Über Art. 47 der Charta verpflichtet sie jedoch die Unions-Mitgliedsstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz auch im Umweltrecht zu gewährleisten.

„Zwar haben die Rechte aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus lediglich „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“. Demnach hat diese Bestimmung im Unionsrecht als solche keine unmittelbare Wirkung. In Verbindung mit Art. 47 der Charta verpflichtet sie die Mitgliedstaaten aber dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 45 und 51).“

EuGH, Urt. v. 20.12.2017, C-664/15, Juris Rn. 45; jüngst bestätigt durch EuGH, Urt. v. 08.11.2022, C-873/19, Juris Rn. 65 f.

Weiterhin ist der Antrag auch deshalb mit Unionsrecht unvereinbar, weil er gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV verstößt. Diese Norm besagt:

„Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“

Zu den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gehört auch das Umweltrecht, wie sich unmittelbar aus den Art. 11, 191 und 193 AEUV ergibt. Da, wie dargelegt, der Rechtsschutz in Fragen des Umweltrechts ausgeschlossen werden würde, wäre Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV verletzt.

2.1.3 Verstoß gegen deutsches Verfassungsrecht

Das Grundgesetz und die verfassungsmäßige Ordnung basieren u.a. auf dem Rechtsstaatsprinzip. Das Rechtsstaatsprinzip gehört zu den zentralen Säulen unseres staatlichen Gemeinwesens. Eines der zentralen Elemente dieses Prinzips ist es, dass staatliche Entscheidungen überprüfbar sein müssen. Dies ist unmittelbar Art. 19 Abs. 4 GG zu entnehmen. Er verbürgt die Rechtsweggarantie.

Rechtswegmöglichkeiten zu beschränken ist wegen des überragenden Stellenwertes des Rechtsstaatsprinzips nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. Rechtswegmöglichkeiten auszuschließen ist dahingegen von vornherein unzulässig. Da der Antrag der Fraktion SSW zu einem solchen Ausschluss führen würde, verstieße er gegen Art. 19 Abs. 4 GG und verletzte das Rechtsstaatsgebot.

2.1.4 Weitergehende Kritik bzgl. Abschaffung des Rechtsschutzes

Wie benannt kritisiert die Fraktion des SSW, dass „demokratisch beschlossene“ Vorhaben durch die Einlegung von Rechtsbehelfen ausgebremst werden. Beispielhaft führt der Antrag die feste Fehmarnbelt-Querung und den Ausbau der A20 an.

Die Fraktion nimmt – denn so legt es der Antrag nahe – offenbar an, dass der demokratische Beschluss eines Vorhabens hinreichende Bedingung ist. Dem ist mit aller Deutlichkeit zu widersprechen. Dass ein Vorhaben auf demokratischer Grundlage beschlossen worden ist, ist lediglich notwendige Bedingung. Das Vorhaben muss darüber hinaus im Einklang mit Recht und Gesetz stehen – ein weiterer Grundpfeiler des Rechtsstaatsprinzips! Die gerichtliche Überprüfbarkeit kann daher nicht dadurch obsolet werden, dass das Vorhaben – notwendigerweise! – demokratisch legitimiert ist.

Der Einschub „demokratisch beschlossen“ ist daher als Nebelkerze, als Blendwerk anzuprangern.

Wenn die Fraktion des SSW nun die Gerichtsverfahren zum Ausbau der A20 kritisiert, wirft das Fragen auf. Erst auf die Klage von NABU und

BUND hat das Bundesverwaltungsgericht im November 2013 den Planfeststellungsbeschluss zum Weiterbau der A20 kassiert.

BVerwG, Urt. v. 06.11.2013, 9 A 14.12

Denn der Planfeststellungsbeschluss verletzte verschiedene Bestimmungen des Umweltrechts. Wenn der Antrag der Fraktion des SSW nun kritisiert, dass die Verbände diese Klage geführt haben, stellt sich unweigerlich die Frage, ob die Fraktion die Manifestation rechtswidriger Zustände als wünschenswert erachtet.

2.2 Antrag ohne Kenntnisse dänischen Rechts

Wenn der Antrag dänische Verhältnisse herbeisehnt, so wären tiefgreifende Kenntnisse des dänischen Rechts zu wünschen gewesen. Der Antrag lässt solche Kenntnisse aber nicht erkennen. Wenn aber die Fraktion des SSW hingegen doch über solche Kenntnisse verfügen sollte, stellt sich die Frage, wieso der Antrag davon nichts erkennen lässt.

Richtig ist, dass das dänische Modell mit Unionsrecht vereinbar ist. Es handelt sich um ein Rechtssystem, innerhalb dessen die einzelnen Elemente aufeinander bezogen und abgestimmt sind. Umfangreiche Rechtsschutz- und Beteiligungsmöglichkeiten sind ein Kernelement dänischer Planungskultur.

Wulff, Ist Dänemark das bessere Deutschland?, in:
ZUR 2024, 220 (221)

Auch der bundesdeutsche Gesetzgeber war bereits der Idee verfallen, Anleihen aus dem dänischen Recht zu übernehmen. Mit der Einführung des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes (MgvG) 2020 hatte er mehr oder minder unverhohlen beabsichtigt, die Umweltsverbandklage abzuschaffen. Nachdem die Europäische Kommission hieraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hatte, hob der Bundestag das Gesetz auf.

BT-Drs. 20/8922, S. 27

2.2.1 In Dänemark gibt es Rechtsschutz!

Dass der Antrag dänische Verhältnisse nicht verstanden hat, offenbart sich schon bei den Möglichkeiten des Rechtsschutzes. Wie bereits

dargelegt solle, laut SSW-Antrag, der Rechtsschutz „unterhalb“ der Verfassungsbeschwerde ausgeschlossen werden. Ist das dänisch? Nein! In Dänemark gibt es schon im laufenden Planungsprozess Möglichkeiten, Genehmigungen anzugreifen. Wird beispielsweise ein größeres Infrastrukturprojekt im Wege der Legalplanung geplant, so hat das Verkehrsministerium im Laufe dieses Planungsprozesses die Umweltverträglichkeitsprüfung zu genehmigen. Und diese Genehmigung kann gerichtlich überprüft werden.

*Wulff, Ist Dänemark das bessere Deutschland?, in:
ZUR 2024, 220 (221)*

Davon aber weiß der Antrag der Fraktion des SSW nichts. Sein Vorbringen jeglichen Ausschlusses von Klagemöglichkeiten ist damit nicht vereinbar.

2.2.2 Ein genauerer Blick auf die FFBQ

Im Hinblick auf die feste Fehmarnbelt-Querung stellt die Fraktion die schnelle Planung in Dänemark der langwierigen Planung in Deutschland gegenüber. Woher diese schnellere Fertigstellung kommt, beleuchtet sie jedoch nicht.

„Jedenfalls ein Teil der Beschleunigungswirkung ist in Dänemark der Tatsache geschuldet, dass die Planungen sowohl materiell als auch formell sehr viel oberflächlicher und weniger umfassend arbeiten.“

*Wulff, Ist Dänemark das bessere Deutschland?, in:
ZUR 2024, 220 (221)*

Augenfällig werden diese geringeren Standards im Vergleich der jeweiligen UVP-Berichte. Während der deutsche UVP-Bericht 5.066 Seiten umfasst, umfasst der dänische lediglich 1.655 Seiten. Und in diesen 1.655 Seiten sind auch umweltfremde Belange wie Planrechtfertigung, Verkehrssicherheit und Baukosten einbezogen.

Anders als der deutsche Planfeststellungsbeschluss haben die dänischen Maßnahmengesetze keine Konzentrationswirkung. Konzentrationswirkung bedeutet, dass der Planfeststellungsbeschluss die Genehmigung für andere fachrechtliche Fragestellungen mitumfasst, sodass nicht zahlreiche

Einzelgenehmigungen beantragt werden müssen. Da die dänischen Maßnahmengesetze diese Konzentrationswirkung nicht haben, sind grundsätzlich zahlreiche Einzelgenehmigungen einzuholen. Die/Der Verkehrsminister*in hat dabei aber die Möglichkeit, die Anwendbarkeit einzelner Vorschriften auszuschließen. Sie/Er kann also entscheiden, dass ein Vorhaben im Hinblick auf bestimmte Belange nicht zu prüfen ist. Hierzu gehören auch und gerade solche des Umweltrechts. Vor diesem Hintergrund hat die dänische Seite bei der FFBQ-Planung die Meeresbodensedimente nicht überprüft.

Wulff, Ist Dänemark das bessere Deutschland?, in:
ZUR 2024, 220 (221)

Der schnellere Planungsabschluss wurde auf dänischer Seite also auf Kosten der Umwelt erkaufte. Schon angesichts der fortschreitenden Biodiversitätskrise, die in ihren Auswirkungen dem Klimawandel nicht nachsteht und deren Bekämpfung nicht weniger dringlich ist, kann das kein gangbarer Weg sein.

III. Fazit

Der Antrag sehnt dänische Verhältnisse herbei, ohne erkennen zu lassen, dass er diese Verhältnisse kennen würde oder verstanden hätte. Die beabsichtigte Übernahme einzelner Elemente, gleich einem Rosinen-Picken, führt zu system- und rechtswidrigen Ergebnissen.

Dieser Angriff auf Umwelt und Rechtsstaat darf angesichts der dargelegten massiven Rechtsverstöße nicht angenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

