

LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW
Beratung . Mitwirkung . Koordination

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW · Ripshorster Str. 306 · 46117 Oberhausen

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4533

Alle Abg

- nur per mail anhoerung@landtag.nrw.de -

*Gesetz zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes
Nordrhein-Westfalen und anderer Gesetze, Gesetzentwurf der
Landesregierung, Drucksache 17/14962*

*Stellungnahme der Naturschutzverbände im Rahmen der schriftlichen
Anhörung von Sachverständigen*

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Verkehr sowie des
Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des
Landtags Nordrhein-Westfalen,

namens und in Vollmacht der anerkannten Naturschutzverbände Bund für
Umwelt und Naturschutz Deutschland NRW (BUND), Landesgemeinschaft
Naturschutz und Umwelt NRW (LNU) und Naturschutzbund Deutschland
NRW (NABU) bedanke ich mich für die Gelegenheit zur Abgabe einer
schriftlichen Stellungnahme zum aktuellen Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG) und anderer Gesetze.

Die Naturschutzverbände sind der Auffassung, dass sorgfältig und gründlich
durchgeführte Planungsverfahren mit UVP(-Vorprüfung) und einer gut
organisierten Verbands- und Bürgerbeteiligung mit echten
Einflussmöglichkeiten Planungsprozesse am effektivsten beschleunigen
können. Sie eröffnen einerseits die Möglichkeit, Konflikte frühzeitig zu
erkennen und wenn möglich bereits im Verfahren zu lösen, was nach den
Erfahrungen des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW regelmäßig
der Fall ist. Das zeigt sich auch in der seit Jahrzehnten bewährten und
vorbildlich durchgeführten Form der Zusammenarbeit des Landesbetriebs
Straßenbau NRW mit den Naturschutzverbänden, die über verschiedene
Arbeitskreise frühzeitig und prozessbegleitend zu den Umweltprüfungen
beteiligt werden. Andererseits kann auf eventuelle Rechtsfehler, die in den

LANDESBÜRO DER
NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Ripshorster Str. 306
46117 Oberhausen

T 0208 880 59-0
F 0208 880 59-29

E info@lb-naturschutz-nrw.de
I www.lb-naturschutz-nrw.de

Sie erreichen uns
Mo - Fr 9.00 bis 13.00 Uhr
Mo - Do 13.30 bis 16.00 Uhr

Auskunft erteilt:
Sybille Müller

Datum
11. November 2021

Träger des Landesbüros der
Naturschutzverbände NRW



Beteiligungsverfahren zu Tage treten, frühzeitig reagiert werden, wodurch sich spätere Klagen möglicherweise erübrigen.

Da diese positiven Ansätze, die in der Vergangenheit unseres Erachtens zu aus Sicht des Naturschutzes besseren Planungen geführt haben, im vorliegenden Gesetzentwurf zu wenig Raum bekommen, lehnen die Naturschutzverbände den vorgelegten Entwurf, der sich insbesondere durch Verkürzungen sinnvoller Planungsprozesse auszeichnet, in weiten Teilen ab.

Zu einzelnen Änderungen nehmen die Naturschutzverbände wie folgt Stellung:

I. Änderung des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG)

1. Änderung von § 37 StrWG - Linienbestimmung

Die Naturschutzverbände begrüßen, dass die in der vorangegangenen Entwurfsfassung noch vorgesehenen umfassenden Beschneidungen des Anwendungsbereichs sowie der übrigen Bestimmungen zum Linienbestimmungsverfahren im aktuellen Gesetzentwurf nicht mehr enthalten sind.

Nach dem nun vorgelegten Entwurf sollen jedoch die Radschnellverbindungen des Landes explizit vom Anwendungsbereich des Linienbestimmungsverfahrens ausgenommen werden, was die Naturschutzverbände für unsachgerecht halten.

Aus ihrer Sicht und nach ihrer Erfahrung wäre die Durchführung eines Linienbestimmungsverfahrens mit Beteiligung der Bürger*innen und Naturschutzverbände im Bereich des Rad(schnellwege)baus gerade sinnvoll und zielführend, da hier über grundlegende Planungsvarianten und Alternativen entschieden wird und in diesem frühen Planungsstadium noch entscheidend auf umweltverträglichere Lösungen hingewirkt werden kann. Die Linienbestimmung hat maßgeblichen Einfluss auf die Betroffenheit von Natur und Landschaft und damit auch auf den Umfang der Eingriffe sowie entsprechende Vermeidungsmöglichkeiten. Zudem entlastet ein Linienbestimmungsverfahren die nachfolgenden Planfeststellungsverfahren um die bereits auf dieser Ebene geprüften und minimierten negativen Umweltauswirkungen und damit ggf. um erhebliches Konfliktpotenzial. So bergen Radschnellwege aufgrund ihrer durchaus straßenähnlichen Dimensionierungen in Bau, Anlage und Betrieb und insbesondere hinsichtlich der Zerschneidungswirkung ggf. erhebliches Beeinträchtigungspotenzial, das bereits im Zuge einer Linienbestimmung sinnvoll betrachtet werden kann und sollte.

Der umweltfreundliche Zweck des Radwegebaus hin zu einer Verkehrswende und weg vom motorisierten Individualverkehr kann im Sinne der Nachhaltigkeit keinen grundsätzlichen Vorrang dieser Interessen vor ebenso wichtigen Belangen des Umwelt- und Naturschutzes begründen. So dürfen andere, ebenso wichtige Umweltbelange wie der Flächenverbrauch, die Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft oder der Artenschutz in den entsprechenden Planungsprozessen nicht aus dem Blick geraten. Im Gegenteil sollten die für einen wirksamen Klimaschutz und eine effektive Vorsorge und Anpassung immer wichtiger

werdenden Flächenerfordernisse z.B. zum Erhalt von kohlenstoffspeichernden Biotopen und Überflutungsflächen konsequent bei allen Planungen mitgedacht werden. Dafür braucht es fundierte Umweltprüfungen, die nicht nur die Restriktionen, sondern auch die Möglichkeiten im Rahmen einer Vorhabenplanung aufzeigen und diese gesellschaftlich zentralen Belange auf jeder Planungsebene sichtbar machen.

2. Änderung von § 38 StrWG - Planfeststellung

Legaldefinition „Änderung“ einer Straße

Zukünftig soll der Begriff der Änderung im StrWG NRW legal definiert werden als „bauliche Erweiterung einer Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr oder erhebliche bauliche Umgestaltung“. Das Kriterium einer erheblichen baulichen Umgestaltung soll nach der Gesetzesbegründung der Abgrenzung der Änderung zu rein konstruktiven Anpassungen der Straße an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse dienen und nur unwesentliche oder nur temporäre Straßenbauprojekte ohne Kapazitätserweiterung aus der Planfeststellungspflicht herauslösen. Ein Planfeststellungsverfahren für bauliche Umgestaltungen, die von der Planfeststellungsbehörde als unerheblich eingestuft werden, soll also zukünftig entfallen.

Die Naturschutzverbände lehnen diese Aufweichung der Planfeststellungspflicht für Straßenbaumaßnahmen ab. Sie sehen die Gefahr, dass in Anwendung dieser neuen Legaldefinition Planungsgegenstände aus der Planfeststellungspflicht herausfallen, für deren Zulassung unter Umweltgesichtspunkten ein Verfahren mit Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung sachgerecht und angezeigt ist. Im Übrigen hat die Planfeststellungsbehörde nach geltender Rechtslage bereits die Möglichkeit, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 74 Abs. 7 VwVfG NRW Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung entfallen zu lassen.

Einführung vorläufiger Anordnungen vorbereitender Maßnahmen

Der geplante neue § 38 Abs. 3 StrWG führt in Anlehnung an § 17 Absatz 2 des Bundesfernstraßengesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Bauzeiten die Möglichkeit ein, bereits vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vorläufige Anordnungen für vorbereitende Maßnahmen oder Teilmaßnahmen zu treffen. Diese beabsichtigte Regelung begegnet mit Blick auf die Wahrung natur- und artenschutzfachlicher wie -rechtlicher Belange großen Bedenken.

Die im Wege der „vorläufigen Anordnung“ zuzulassenden „vorbereitenden Maßnahmen“ betreffen insbesondere arten- und habitatschutzrechtlich veranlasste Maßnahmen. In der Praxis geht es dabei häufig um den Versuch, Ersatzhabitate zu schaffen („vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen“/ CEF-Maßnahmen, § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG) und die ggf. damit verbundene Umsiedlung/ Hälterung besonders geschützter Arten. Im Zuge der Maßnahmenumsetzung werden die bisherigen Lebensräume häufig entwertet und/ oder zerstört, um eine Wiederbesiedelung oder Rückwanderung zu verhindern. Die tatsächlichen

Beeinträchtigungen der Fauna im Zuge der getroffenen Maßnahmen sind nach Auffassung der Naturschutzverbände also häufig nicht reversibel.

Zudem liegen die Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten eines straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens bei der Beurteilung bzgl. der Verwirklichung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote, der Wirksamkeit von Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen, der Freistellung von den Zugriffsverboten, der Wirksamkeit der Ausgleichsmaßnahmen sowie bzgl. FFH-Verträglichkeit und Wirksamkeit von Schadensbegrenzungsmaßnahmen häufig weit auseinander. Die Naturschutzverbände sehen daher die Gefahr, dass durch vorläufige Anordnungen im Vorfeld des Planfeststellungsbeschlusses rechtswidrig vollendete Tatsachen zu Lasten der Natur geschaffen werden. Zudem sehen sie diese Vorschrift im Konflikt mit dem gebotenen, ergebnisoffenen Abwägungsvorgang einer Planfeststellung.

Schwächung des Erörterungstermins

Der Entwurf sieht das Entfallen eines Erörterungstermins im Falle der Änderung eines bereits ausgelegten Plans als Regelfall vor. Zudem soll im Falle eines planergänzenden Verfahrens im Sinne von § 75 Absatz 1a Satz 2 VwVfG oder einer Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens von einer erneuten Erörterung abgesehen werden können.

Die Naturschutzverbände lehnen weitere Schwächungen des Erörterungstermins ab, denn der Erörterungstermin ist aus ihrer Sicht ein für die Verbands- und Bürgerbeteiligung sehr wichtiger Verfahrensbestandteil. Zentrale Bedeutung hat beim Erörterungstermin der direkte Austausch von Vorhabenträger*in, Anhörungs-/ Planfeststellungsbehörde und den Beteiligten, da in dieser persönlichen Gesprächsrunde auf unkompliziertem Weg nicht nur Argumente erläutert sowie Fragen geklärt werden können, sondern auch mögliche Konfliktlösungen diskutiert und auch schon abgestimmt werden können. Der naturschutzfachliche Sachverstand sowie die zum Teil detaillierten Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten, welche die Verbände häufig in die Erörterungstermine einbringen, können im Falle ihrer hinreichenden Berücksichtigung zudem zu besseren Planungsergebnissen führen, welche wiederum kürzere Verfahren und weniger gerichtliche Konflikte mit sich bringen können. Die vom Landesgesetzgeber geplanten Schwächungen des Erörterungstermins sind daher zur Verfahrensbeschleunigung ungeeignet, da auf diese Weise noch seltener die Möglichkeit besteht, Konflikte frühzeitig und konsensual zu lösen. Im Übrigen sehen sowohl das Völkerrecht (Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention) als auch das Unionsrecht (Art. 6 Abs. 5 UVP-Richtlinie) einen Erörterungstermin als Möglichkeit für eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

Verlängerung der Gültigkeitsdauer eines festgestellten Plans

Die Naturschutzverbände lehnen die Verlängerung der Rechtsgültigkeit eines festgestellten Plans von fünf auf zehn Jahre ab, da sie die Position vertreten, dass die für eine Planfeststellung zu erhebenden Umweltdaten höchstens fünf Jahre aktuell bleiben. Insbesondere gilt dies für Daten, die das Arteninventar einer Fläche betreffen. Wenn ein festgestellter Plan zehn Jahre liegt, muss über seine Zulassung auf der Grundlage aktueller Daten neu entschieden werden.

Planfeststellungspflicht für alle UVP-pflichtigen Radwege

Die Naturschutzverbände fordern über die Kritik an den geplanten Änderungen zum Planfeststellungsverfahren hinaus eine Planfeststellungspflicht für alle UVP-pflichtigen Radwege - wie sie es bereits in ihrer Stellungnahme zum Radverkehrsgesetz vom 15.4.2021 zum Ausdruck gebracht haben (Stellungnahme abrufbar unter www.lb-naturschutz-nrw.de > Aktuelles). Ihnen ist auch im Hinblick auf den Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur an der hinreichenden Berücksichtigung der Natur- und Umweltschutzbelange (insbes. Eingriffsregelung und Artenschutzrecht, Flächenschutz) sowie an der Durchführung einer Alternativenprüfung unter diesen Gesichtspunkten gelegen. Hierzu halten sie für den Radwegebau ein einheitliches Trägerverfahren für erforderlich, in dessen Rahmen Radwege als Gesamtprojekte geprüft und zugelassen werden - mit frühzeitiger Beteiligung der Naturschutzverbände und der Öffentlichkeit. Sie plädieren daher für eine Planfeststellungspflicht für alle UVP-pflichtigen Radwege - nicht lediglich für die Radschnellverbindungen des Landes - und im Übrigen für die Durchführung von Plangenehmigungsverfahren sowie in beiden Fällen für ein jeweils vorgelagertes Linienbestimmungsverfahren.

3. Neuer § 38 b StrWG - Einführung des „Projektmanagers“

Im Zusammenhang mit der Einführung von Projektmanager*innen befürchten die Naturschutzverbände eine weitere Stärkung der Interessen von Vorhabenträger*innen in den Zulassungsverfahren, da die Projektmanager*innen in direkter finanzieller Abhängigkeit von den Vorhabenträger*innen stehen und von diesen vorgeschlagen bzw. zumindest mit deren Einverständnis beauftragt werden sollen. Das Aufgabenspektrum von Projektmanager*innen muss sich aus Sicht der Naturschutzverbände auf rein organisatorische Aufgaben beschränken, wie dies auch in der Gesetzesbegründung angelegt ist. Dort heißt es, dass der Projektmanager alle notwendigen Koordinierungsfunktionen übernehmen kann, die nicht unmittelbar den Kern des Abwägungsvorganges betreffen. Dienstleistungsunternehmen, die Beteiligungsprozesse koordinieren und moderieren, sind nicht dazu geeignet, Aufgaben im Rahmen der fachlich-inhaltlichen Bearbeitung in den Verfahren zu übernehmen. Aus diesen Gründen müssen auch die Erstellung des Anhörungsberichts sowie die Auswertung der eingereichten Stellungnahmen als Aufgabe in Gänze bei der Anhörungsbehörde verbleiben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass bereits bei diesen Schritten z.B. durch eine Darstellung von Argumenten in zusammenfassender Weise Fehler im Hinblick auf die Ermittlung abwägungsrelevanter Sachverhalte entstehen, die das weitere Verfahren belasten und zu Verzögerungen führen können. Hier kann es - wenn überhaupt - nur um eine Eins-zu-Eins-Darstellung von Stellungnahmen in Form von Synopsen gehen und bspw. eine Gliederung des Anhörungsberichtes. Dies sollte entsprechend der Begründung auch im Gesetzeswortlaut klar definiert werden.

Bei einer Einbindung in fachlich-inhaltliche Arbeitsschritte sehen die Naturschutzverbände neben der erforderlichen fachlichen Qualifikation auch die notwendige Unabhängigkeit der Auftragnehmer*in nicht gegeben, da die Projektmanager*innen - wie eingangs erwähnt - von den Vorhabenträger*innen bezahlt werden sollen und auf Vorschlag bzw. mit

Zustimmung der Vorhabenträger*innen von der Anhörungsbehörde beauftragt werden sollen. Aus Sicht der Naturschutzverbände sollten Projektmanager*innen daher, wenn sie fachlich-inhaltlich tätig sein sollen, nach gesetzlich verankerten Qualifikationsanforderungen von der zuständigen Behörde ausgewählt werden und nach einem festen Kostensatz über die zuständigen Behörden von den Vorhabenträger*innen bezahlt werden. Eine unveränderte Regelung zur Einführung von Projektmanager*innen lehnen die Naturschutzverbände ab.

II. Änderung des Landesumweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG NRW)

Änderung der Anlage 1 zum UVPG NRW

Durch die geplante Änderung der Anlage 1 zum UVPG NRW soll die bisher für alle sonstigen Straßen nach Landesrecht vorgesehene allgemeine UVP-Vorprüfung des Einzelfalls wegfallen und durch ein System mit teils hoch angesetzten Bagatellschwellen ersetzt werden. In der Folge würden eine Vielzahl bisher erfasster Vorhaben aus der UVP-Vorprüfungs-Pflicht herausfallen, was die Naturschutzverbände in vielen Fällen für nicht sachgerecht halten und daher entschieden ablehnen. Insbesondere die UVP-Pflicht im Bereich des Radwegebbaus wird durch die Gesetzesänderung geschwächt - auch wenn durch die geplante Neueinführung von Anlage 1 Nr. 4 UVPG NRW auf den ersten Blick der gegenteilige Eindruck entstehen kann. Nach Einschätzung der Naturschutzverbände wird die geplante Änderung der Anlage 1 zum UVPG NRW auch wenig zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, da sie die dortigen Regelungen durch Schwellenwerte und unbestimmte Rechtsbegriffe unnötig verkompliziert.

Im Einzelnen:

Für den Bau von Rad- und Gehwegen, die bisher als „Bau einer sonstigen Straße nach Landesrecht“ unabhängig von ihrer Länge der allgemeinen Vorprüfungspflicht nach Anlage 1 Nr. 5 unterfallen, wird in die Anlage 1 eine neue Nr. 4 eingefügt. Danach ist für ein solches Vorhaben erst ab einer durchgehenden Länge von mehr als 6 km eine allgemeine Vorprüfung durchzuführen. Weist das Vorhaben eine durchgehende Länge von weniger als 6 km auf, muss nur dann eine standortbezogene Vorprüfung durchgeführt werden, wenn das Vorhaben ein Projekt im Sinne von § 34 Absatz 1 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes ist oder auf einer Länge von mehr als 5 Prozent gesetzlich geschützte Biotope, Nationalparks oder Naturschutzgebiete durchschneidet. Die Naturschutzverbände halten es nicht für sachgerecht, dass ein Radweg mit einer durchgehenden Länge von bis zu 5,99 km, sofern dieser nicht ein gesetzlich besonders geschütztes Gebiet berührt, keiner UVP-Vorprüfungspflicht und damit auch keiner UVP-Pflicht mehr unterliegen soll. Ihnen ist auch im Hinblick auf den Ausbau von Radwegen an der hinreichenden Berücksichtigung der Naturschutz- und Umweltbelange (insbes. Eingriffsregelung und Artenschutzrecht, Flächenschutz) sowie an der Durchführung einer Alternativenprüfung unter diesen Gesichtspunkten gelegen. Deshalb plädieren sie für die Beibehaltung der bisherigen Regelung, verbunden mit einer entsprechenden Klarstellung im UVPG NRW, dass Rad- und Gehwege unter den Begriff „Bau einer sonstigen Straße nach Landesrecht“ fallen. Der aktuelle Gesetzentwurf der Landesregierung zur Einführung des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes

sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes sieht diese Klarstellung in Artikel 2 Nr. 1 ohnehin vor.

Der in Anlage 1 Nr. 5 geregelte Vorhabentyp „Bau einer sonstigen Straße nach Landesrecht“ wird durch die geplante Änderung zunächst begrifflich auf Straßenbauprojekte reduziert, die nicht Radwege sind und die zudem mit einer erheblichen baulichen Umgestaltung verbunden sind. Diese Regelung knüpft an die o.g. vorgesehene Änderung des § 38 Absatz 1 StrWG an, nach der eine planfeststellungspflichtige Änderung einer Landes- oder Kreisstraße nur dann vorliegen soll, wenn die Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert oder in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird. Ein Planfeststellungsverfahren für bauliche Umgestaltungen, die nicht erheblich sind, soll zukünftig entfallen (s.o.) und dementsprechend soll auch die UVP-Vorprüfungspflicht für diese Vorhaben entfallen. In einem zweiten Schritt wird eine zwingende UVP-Pflicht für den Bau oder Ausbau einer sonstigen Straße nach Landesrecht von mehr als 10 km Länge eingeführt. Eine allgemeine Vorprüfung muss ab 2 km Länge und eine standortbezogene Vorprüfung ab 1 km Länge durchgeführt werden, letztere nur, wenn das Projekt außerhalb geschlossener Ortslagen geplant wird. Eine Vorprüfungspflicht unter 1 km Länge entfällt komplett. Insbesondere die geplante Reduzierung des bisher in Anlage 1 Nr. 5 geregelten Vorhabentyps „Bau einer sonstigen Straße nach Landesrecht“ auf Straßenbauprojekte, die mit einer erheblichen baulichen Umgestaltung verbunden sind, sehen die Naturschutzverbände sehr kritisch. Hier sehen sie ebenfalls die Gefahr, dass durchaus umweltrelevante Vorhaben, wie beispielsweise der Ersatzneubau einer Fußgängerbrücke in einem naturschutzfachlich wertvollen Bereich, aus der potentiellen UVP-Pflicht herausfallen.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Sybille Müller