

Stellungnahme

zum Entwurf des Infrastruktur- Planungsbeschleunigungsgesetzes

Anlass

Mit Entwurfsstand 18.April 2005 wurde ein Gesetzentwurf der Bundesregierung mit dem Titel „Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz – InPBeschlG) den Verbänden zur Anhörung übersandt. Der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) erhielt den Gesetz-Entwurf, der einen zentralen Teil der ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben betrifft, am Nachmittag des 21.April 2005, einem Donnerstag, mit der Aufforderung zur Stellungnahme bis zum 25.April 2005, einem Montag. Auf die Bitte der BUND-Vorsitzenden mit Schreiben vom 22.April 2005, die Frist um zwei Wochen zu verlängern, um eine qualifizierte Stellungnahme zu ermöglichen, folgte am Tag des Fristablaufs, dem 25.April, um 13:01 Uhr per mail eines Sachbearbeiters im Bundesverkehrsministerium, man werde die Frist wegen des engen Zeitplans nicht verlängern.

Der Gesetz-Entwurf gibt vor, die heute geltenden Vorschriften zur Planung des Baus und der Änderung von Bundesfernstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahnen, von Bundeswasserstraßen und Flughäfen würden den Anforderungen, die der europäische Binnenmarkt an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen stellt, nicht mehr gerecht.

In Fortsetzung der umfangreichen Gesetzesänderungen, die durch das inzwischen zum dritten mal geänderte¹ Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz² von 1991, das Planungsvereinfachungsgesetz³ von 1993 und das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz⁴

¹ Vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 21.Dezember 2004, BGBl. I S.3644.

² vom 16.Dezember 1991, BGBl. I S.2174

³ vom 17.Dezember 1993, BGBl. I S.2123

von 1996 in den Fachplanungsgesetzen und den Verwaltungsverfahrensgesetzen vorgenommen wurden, sollen vor allem klare Regelungen für die Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände in Planungsverfahren verankert und „zahlreiche weitere von der Planungspraxis aufgeworfene Probleme“ aufgegriffen und umgesetzt werden.

Keine Erwähnung findet allerdings, dass die Fachplanungsgesetze gerade umfangreich geändert wurden. Das Bundeswasserstraßengesetz wurde durch „Gesetz zur Änderung von wegrechtlichen Vorschriften“ vom 22.April 2005 und das Allgemeine Eisenbahngesetz zuletzt durch das „dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27.April 2005, beide jeweils über 10 Seiten geändert.⁵

In insgesamt 12 Artikeln werden auf 32 Seiten Fachplanungs- und Verwaltungsverfahrensgesetze geändert. Es finden sich Änderungen

des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, AEG,
des Bundesfernstraßengesetzes, FStrG,
des Bundeswasserstraßengesetzes, WaStrG,
der Kostenverordnung zum Bundeswasserstraßengesetz
des Luftverkehrsgesetzes
des Magnetschwebebahnplanungsgesetzes
der Magnetschwebebahn-Bau- und Betriebsordnung
des Energiewirtschaftsgesetzes
des Bundesnaturschutzgesetzes, BNatSchG.

Die Vorlage umfasst 71 Seiten. Bemerkenswerterweise ist die Begründung der einzelnen Änderungen kürzer als die Änderungen selbst.

Zur Beteiligung des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland im Gesetzgebungsverfahren

Der BUND erhielt den Gesetz-Entwurf am Nachmittag des 21.April, einem Donnerstag, mit einer Frist zur Stellungnahme bis zum 25.April, einem Montag. Das Wochenende ausgenommen, umfasst die Stellungnahmefrist mithin etwas mehr als zwei Tage.

Der mit Begründung 71seitige Gesetz-Entwurf enthält Änderungen zu sieben Fachplanungsgesetzen und greift mit Regelungsvorschlägen zu Beteiligungsregelungen und an diese geknüpften Klagerechten erheblich in den Kompetenzbereich des Bundesumweltministeriums und in von diesem erarbeitete Gesetzes-Vorhaben ein. Eine inhaltlich befriedigende Stellungnahme müsste die vorliegenden Entwürfe eines Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes (Stand wohl: 21.2.2005) und eines Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (Stand wohl: 21.2.2005) ebenso berücksichtigen wie das im vergangenen Jahr von der Bundesregierung beschlossene Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung. Ein Abgleich mit diesen Gesetz-Entwürfen wird innerhalb

⁴ vom 12.Dezember 1996, BGBl. I S.1354

⁵ BGBl. I S.1128 und S.1138

der extrem kurze Frist nicht zu leisten sein.

Zum Vergleich: das Landesnaturschutzgesetz in Mecklenburg-Vorpommern regelt das Beteiligungsverfahren für anerkannte Naturschutzverbände mit einer angemessenen Stellungnahmefrist (so auch die Rechtslage in anderen Bundesländern, etwa Sachsen, vgl. § 57 Abs.2 SächsNatSchG), die mindestens vier Wochen betragen muss, § 65 Abs.2 LNatG M-V. Es spiegelt damit die gängige Praxis der Beteiligung in vielen Bundesländern wieder. Welcher Zeitrahmen angemessen im Sinne dieser Vorschrift ist, hängt von den jeweiligen Umständen ab und wird maßgeblich durch den Umfang des Informationsmaterials und den Schwierigkeitsgrad der durch das Vorhaben aufgeworfenen naturschutzrechtlichen Fragen bestimmt.⁶

Das Bundesnaturschutzgesetz regelt lediglich die Beteiligung bei der Vorbereitung untergesetzlicher Regelungen, § 58 BNatSchG. Die Verfassung enthält keine Vorgaben. Im Gesetzgebungsverfahren ist eine Verbandsbeteiligung nicht gesetzlich verbindlich vorgeschrieben. Ein Gesetzes- oder gar Verfassungsverstoß liegt in einer mangelhaften Beteiligung nicht. Das Bundesverkehrsministerium demonstriert mit einer offenkundig unzumutbaren Fristsetzung einerseits, wie wenig ernst es die Verbandsbeteiligung nimmt, andererseits setzt es die beklagenswert schlechte Tradition der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung in Deutschland fort.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat bereits mehrfach deutliche Defizite in diesem Bereich angemerkt. In seinem Umweltgutachten 2002⁷ bilanziert er:

„Der Umweltrat hat im Umweltgutachten 1996 kritisiert, dass im deutschen Umweltrecht ein ausgesprochenes Defizit an rechtlich gewährleisteter Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen über umweltrelevante politische Programmplanungen besteht und dass umweltrelevante Normsetzungen besonders im untergesetzlichen Bereich in Deutschland nach wie vor in intransparenten Verfahren ohne geregelte hinreichend frühzeitige und ausgewogene Beteiligung der Verbände – von einzelnen Bürgern ganz zu schweigen – zustande kommen (...). Daran hat sich seitdem nichts wesentliches geändert.“

Hinzuzufügen bliebe: Wer ernsthaft eine Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf zur Änderung von sieben Fachplanungsgesetzen innerhalb von zweieinhalb Tagen fordert, will damit insoweit jedenfalls keinen erheblichen Fortschritt machen.

In einer Pressemitteilung vom 23. Februar 2005 stellt der Umwelt-Sachverständigenrat fest, dass bereits „das gegenwärtige System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Deutschland Umweltnutzungs- auf Kosten von Umweltschutzinteressen begünstigt. (...) Nach wie vor fehlt es an der gebotenen Parität von gemeinwohlorientierten Umweltschutzbelangen und Individualinteressen vor Gericht. Gemeinwohlbelange des Umwelt- und Naturschutzes können nur ausnahmsweise gerichtlich überprüft werden, obwohl gerade sie die Bevölkerung insgesamt oder zumindest einen maßgeblichen Teil der Bevölkerung betreffen.

⁶ so Bundesverwaltungsgericht zu § 57 Abs.2 SächsNatSchG im Urteil vom 27.Februar 2003 – 4 A 59.01 -.

⁷ Umweltgutachten 2002, Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002, dort S.111.

Deutschland gehört mit dieser restriktiven Rechtsschutzkonzeption zu den Nachzügern im europäischen, aber auch im internationalen Vergleich. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen drängt auf eine zügige und eine uneingeschränkte Umsetzung einschlägiger Vorgaben des internationalen sowie des europäischen Rechts. Sinn und Zweck der von Deutschland unterzeichneten „Aarhus-Konvention“ (ECE-Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters) ist ein Gerichtszugang auch für Umwelt- und Naturschutzverbände, um das Umweltschutzrecht in seiner Gesamtheit effektiver durchsetzen zu können. Mit der sog. EU-Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) ist die Aarhus-Konvention bereits partiell verbindliches europäisches Recht geworden. Konkret ist danach von den Mitgliedstaaten die gerichtliche Kontrolle von Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen sowie von Verfahren, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, durch Umwelt- und Naturschutzverbände bis zum 25. Juni dieses Jahres zu ermöglichen. (...)

Der SRU hält die Skepsis in Deutschland gegenüber der umweltrechtlichen Verbandsklage für unbegründet und nicht sachgerecht. Befürchtungen einer angeblichen Prozessflut und unverhältnismäßiger Behinderungen wichtiger (Infrastruktur)Projekte infolge einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes durch Verbände für bloße Blockadezwecke müssen vielmehr als empirisch widerlegt gelten. Der SRU hat zudem bereits in der Vergangenheit die „präventive“ Funktion der Verbandsklage betont. Denn die potenzielle Einklagbarkeit von Umweltschutzbelangen trägt zu deren angemessener Berücksichtigung in den Verwaltungen und damit zur Gewährleistung einer konsequenteren Durchsetzung des Umweltrechts bei.“

In seinem Gutachten 2002 (BT-Drs. 14/8792) stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen ferner fest, dass die Beschleunigungsgesetzgebung der Neunzigerjahre zu erheblichen Rückschritten bei der Öffentlichkeitsbeteiligung bewirkt haben: Durch Zurückschneiden von Genehmigungserfordernissen (unter anderem Ersetzung von Genehmigungs- durch Anzeigeverfahren), Herabstufung von Vorhaben in anspruchlosere Verfahrensarten Plangenehmigung statt Planfeststellung, vereinfachtes statt förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren) und veränderte Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhabenänderungen während des Genehmigungsverfahrens ist die Anzahl der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich reduziert worden.

Zu den Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung führt der Umwelt-Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2002 aus, dass diese für eine korrekte und, soweit Abwägung und Ermessen eine Rolle spielen, ausgewogene Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften von erheblicher Bedeutung ist. **Es muss davon ausgegangen werden, dass jede gesetzliche und verordnungsrechtliche Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verschlechterung des Vollzugsniveaus beiträgt.**

Der Sachverständigenrat räumt dabei ein, dass die positiven, vollzugsförderlichen Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung abzuwägen sind gegen zusätzliche verfahrensbedingte Wartekosten, die den Vorhabensträgern damit aufgebürdet werden.

Geringfügige Verbesserungen der Wahrscheinlichkeit korrekter Verfahrensergebnisse können nicht beliebige Verzögerungen rechtfertigen. Jedoch sprechen theoretische Überlegungen und vorliegende empirische Daten dafür, dass die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Wartekosten im Regelfall gering sind (vgl. auch SRU, 1996, Tz. 75; SRU, 1994, Tz. 198). Unter den Faktoren, die nach neueren empirischen Untersuchungen die Dauer z.B. der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ungünstig beeinflussen, spielt die Öffentlichkeitsbeteiligung keine Rolle (Tz. 201 ff.). In der Praxis werden bei Anlagengenehmigungen die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Verfahrensschritte von der federführenden Behörde meist in dem Zeitraum absolviert, der ohnehin durch die Notwendigkeit der Beteiligung anderer Behörden in Anspruch genommen wird. Die bisherige Einschätzung, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung kein statistisch relevanter Verzögerungsfaktor ist, wird bestätigt durch die neueren Daten, die der Umweltrat zur Dauer der immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren erhoben hat. Nach den im Kapitel „Ordnungsrecht und Deregulierung“ wiedergegebenen Daten (Tabelle 2.4-1 und 2.4-2) ist für einige Länder überhaupt kein positiver Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrensdauer erkennbar; im Saarland und in Schleswig-Holstein wird bei den Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sogar ein größerer Anteil innerhalb kurzer Fristen abgeschlossen als bei den Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Ob dies auf Unterschieden hinsichtlich der Behördenzuständigkeit, auf Prioritätensetzungen zugunsten der größeren Vorhaben oder auf anderen Gründen beruht, wäre zu prüfen.

Weitere Reduktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind aus der Sicht des Umweltrates kategorisch abzulehnen (so schon SRU, 1996, Tz. 702). Der Trend zum Rückbau der Öffentlichkeitsbeteiligung muss nicht nur gestoppt, sondern umgekehrt werden. Verfahrensrechte der Umweltverbände „auf nachträgliche Überprüfung und gegebenenfalls behördliches Einschreiten“, wie der Umweltrat sie zur Kompensation weggefallener Öffentlichkeitsbeteiligungen schon 1996 gefordert hat (SRU, 1996, Tz. 702), sind nach wie vor wünschenswert. Schon angesichts der beschränkten Kapazitäten der Verbände reicht dies aber für eine wirkliche Kompensation nicht aus.

Der Umweltrat empfiehlt daher, für alle Anzeigeverfahren und umweltrechtlichen Zulassungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung eine Pflicht zu öffentlicher Bekanntmachung bei Anzeigen- bzw. Antragseingang vorzusehen. Dies würde es Verbänden wie auch interessierten Einzelpersonen ermöglichen, sich über das betreffende Vorhaben und den Umgang der Behörden damit auf der Grundlage von Ansprüchen nach dem Umweltinformationsgesetz zu informieren. Besonders in Verbindung mit erweiterten Klagemöglichkeiten, die es Bürgern und Verbänden erlauben, gegen festgestellte Umweltrechtsverstöße die Gerichte anzurufen (Abschn. 2.3.3.5), würde davon eine Präventivwirkung ausgehen, die weggefallene vollzugsunterstützende Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung kompensieren kann und die auch unabhängig von diesem Kompensationsbedarf wünschenswert ist.⁸

⁸ BT-Drucksache 14/8792, S. 106 ff, 109 f. (Rn. 132 ff., 137 f.)

Zum Anlass des Gesetz-Entwurfs

„Die heute geltenden Vorschriften zur Planung des Baus und der Änderung von Bundesfernstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahn, von Bundeswasserstraßen und Flughäfen werden den Anforderungen, die der am 1. Mai 2004 wesentlich erweiterte europäische Binnenmarkt an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder stellt, nicht mehr gerecht.“

So wird eingangs der Gesetzesvorlage formuliert. Diese Auffassung kann zunächst auch vom BUND getragen werden.

Der Gesetz-Entwurf lässt allerdings Lösungsansätze vermissen, die der Umsetzung neuer Anforderungen „an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder“ dienen. Er beschränkt sich auf Vorschläge zur Regelung der Ausschlusswirkung gegenüber Stellungnahmen anerkannter Naturschutzvereine, der Geltungsdauer von Plänen, der Möglichkeiten zum Verzicht auf Erörterungstermine, Ermittlungserleichterungen gegenüber nicht vor Ort ansässigen Grundstücksbetroffenen und Vorarbeiten. Die Frage, wie durch derlei Regelungsvorschläge neue Anforderungen an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder formuliert werden, lässt der Gesetz-Entwurf offen.

Ein im Sinne neuer Anforderungen an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder moderner und ehrlicher Entwurf muss die Anforderungen der EU an die nationale Rechtsetzung aufgreifen und im Sinne einer effektiven Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht mit Blick auf die Ziele europäischer Rechtsetzung ins nationale Recht transformieren. Eine Bundesrepublik Deutschland, die die oben zitierte Anforderung ernst nähme, wäre auch einmal Vorreiter und nicht immer wieder wieder Nachzügler, Adressat von Mahnungen und schließlich Klagen der EU-Kommission wegen mangelhafter Umsetzung von EU-Recht.

Im Sinne neuer Anforderungen an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder ist zur Zeit die Aarhus-Konvention und die zu ihrer Umsetzung erlassenen EU-Informationsrichtlinie (2003/4/EG) und EU-Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) in bundesdeutsches Recht umzusetzen. Die Umsetzung der drei Elemente

- Zugang zu Umweltinformationen
- Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Verfahren
- Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

muss die auch in diesem Gesetz-Entwurf immer wieder anklingende Skepsis gegenüber Beteiligungs- und nachfolgenden Klagerechten endlich ablegen.

Es ist heute empirisch widerlegt, dass Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung zu

erheblichen Verfahrensverzögerungen oder gar in nennenswertem Umfang dem Verhindern großer Infrastrukturprojekte führt. Das hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) zu recht erst jüngst in seiner Stellungnahme „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar“⁹ im Februar 2005 klargestellt. Überlegungen zur Einschränkung von Beteiligungsrechten verlaufen konträr zur europäischen Rechtsentwicklung.¹⁰ Auch nach Einführung des Klagerechts für anerkannte Naturschutzverbände durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 (§ 61 BNatSchG) gehört die Bundesrepublik, was die Einklagbarkeit von Allgemeininteressen im Umwelt- und Naturschutzbereich angeht, zu den Nachzüglern nicht nur im Kreis der 15 „alten“ EU-Staaten, sondern auch der jetzt 25 EU-Staaten und hält nicht einmal dem Vergleich mit den USA statt.¹¹

Nicht die Beteiligung von Öffentlichkeit und Naturschutzvereinen stellt ein Problem dar, sondern die zutreffend eingangs des Gesetz-Entwurfs beschriebene Tatsache, dass die Anforderungen an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder nicht erfüllt werden.

Die Verwaltung steht selbst häufig in Interessenkonflikten und die Menschen unter Erfolgsdruck, was ihre Neutralität oft genug gefährdet.¹² Eine durch Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte gestärkte Öffentlichkeit und ebenso gestärkte Naturschutzvereine stehen der Verwaltung in Spannungsfällen, in denen die Neutralität der Verwaltung gefährdet ist, als teils unabhängige Unterstützer gegen mögliche sachwidrige Einflussnahmen zur Verfügung.

Zur Begründung allgemein

Vorab ist festzustellen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf ausweislich seiner Begründung an maßgeblichen Stellen von grundlegend falschen Voraussetzungen ausgeht.

Die Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände an Planungsverfahren stellt nicht die notwendige Anhörung von durch ein beabsichtigtes Vorhaben in ihren Rechten möglicherweise betroffenen Grundrechtsträgern dar. Vielmehr dient die Beteiligung der Naturschutzverbände dem öffentlichen Interesse, bestimmte von den Verbänden vertretene Belange – namentlich diejenigen des Natur- und Umweltschutzes – verstärkt in ein Verfahren einzubringen. Die Naturschutzverbände treten insofern – wie auch das BVerwG wiederholt betont hat – als Verwaltungshelfer auf.¹³ Durch die Stellungnahme

⁹ im Internet abzurufen unter www.umweltrat.de

¹⁰ SRU 2005, S.2

¹¹ Dross ZUR 2004, 152; de Sadeleer u.a., Access to Justice in Environmental Matters, <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>; Blume in Zschesche, Die Verbandsklage kommt, Dokumentation der Tagung am 22.1.1999 in Berlin, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. Berlin, S.15 ff.

¹² so auch SRU 2005, S.6

¹³ BVerwGE 104, 367-375

der Naturschutzverbände erhalten die Behörden regelmäßig frei Haus eine gutachtensgleiche Stellungnahme zu den von einer Planung ausgehenden Beeinträchtigung für gesetzliche geschützte Bestandteile der Natur und Umwelt. Dies reduziert mithin den eigenen Ermittlungsaufwand der Behörden.

Anders als private Vorhabensbetroffene arbeiten die ehrenamtlich tätigen Vertreter von Naturschutzverbänden die betreffenden Planungsunterlagen i.d.R. vollständig durch, da die Beeinträchtigung von Natur und Umwelt stets vielfältiger und komplexer sind als die individuelle Betroffenheit, z.B. im Eigentumsrecht hinsichtlich eines konkreten Grundstückes. Es ist daher keineswegs „nicht nachvollziehbar“ sondern vielmehr geboten und für die Effektivität der Beteiligung unabdingbar, dass den Naturschutzverbänden eine längere Frist zur Abgabe ihrer Stellungnahmen gesetzt ist, als lediglich 2 Wochen nach Ende der Auslegung.

Wenn es im Begründungsteil unter A.I.1. (S. 37) heißt, dass „in mehrfacher Hinsicht (...) die heutigen Vorschriften für die Verkehrsinfrastrukturplanung nicht den Anforderungen an eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung [entsprechen]“ (Unterstreichung diesseits) und (wohl) aus diesem Grunde „der vorliegende Gesetzesentwurf (...) die Rechtsstellung anerkannter Naturschutzvereine, anerkannter Umweltschutzvereinigungen (...) derjenigen von Privatpersonen angleicht“, muss klar herausgestellt werden, dass es der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung offenkundig abträglich ist, wenn es aufgrund der Verkürzung von Stellungnahmefristen schwieriger wird, die gegenüber einem Vorhaben bestehenden Bedenken zusammenzutragen bzw. tiefergehend zu begründen.

Bereits eingangs wurde erwähnt, dass die Begründung der einzelnen Änderungsvorschläge bemerkenswerter Weise kürzer geraten ist, als die Änderungsvorschläge selbst. Wie bei einigen „Planungsbeschleunigungsgesetzen“ zuvor, gibt man sich auch hier erkennbar keine Mühe, die Änderungsvorschläge im einzelnen und deren Begründung aufzuführen, um später Anhaltspunkte für die Auslegung zu liefern. Man vertraut wohl eher einem angenommenen breiten Konsens, es müsse schneller geplant und genehmigt werden und dazu ist wohl jeder Vorschlag recht, der einigermaßen plausibel und mit Beschleunigung im Zusammenhang zu stehen scheint.

Folge wird wiederum sein, dass der betroffenen Öffentlichkeit und den Umweltverbänden die Aufgabe zugewiesen wird, die Bedeutung einiger Gesetzes-Änderungen durch zeit- und kostenintensive Auseinandersetzungen in Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren auszufechten. Ein Beispiel aus der Vergangenheit ist die Bedeutung der Genehmigungs- und Planfeststellungsfiktion für bestehende Flugplätze des 1999 eingeführten § 71 LuftVG. Die Odysee der gerichtlichen Auseinandersetzungen zur Bedeutung dieser Gesetzes-Änderung allein um den Flughafen Köln/Bonn mit

einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2000¹⁴

einer Entscheidung des Landgericht Bonn vom 29. Juli 2003¹⁵

einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen vom

¹⁴ zum Aktenzeichen 1 BvR 389/00

¹⁵ zum Aktenzeichen 10 O 505/99

10.Juli 2003¹⁶
einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen vom
29.Juli 2004¹⁷
einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.Februar 2004¹⁸
einer Entscheidung des Oberlandesgerichts Köln vom 18.März 2004¹⁹
einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 10.Dezember 2004²⁰, mit der die
Entscheidungen der Vorinstanzen in völlig anderer Auslegung des § 71 LuftVG wieder
aufgehoben wurden
einer weiteren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom März 2005, mit der die
Revision zugelassen wurde²¹
zwei noch anhängigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht²²

soll verdeutlichen, mit welchem Aufwand der Gesetzgeber alle Beteiligten durch in ihrer
Bedeutung und Tragweite unklare gesetzliche Regelungen belastet. Der Gesetzgeber
sollte seine Verantwortung nicht auf Betroffene und Gerichte abwälzen!

Ist etwa der Regelungsvorschlag zu § 18a Nr.6 AEG eine reine – dann wohl überflüssige,
da der bisherigen Rechtsprechung entsprechende – Spezialregelung für Vereine, während
im übrigen § 73 Abs.8 VwVfG gilt? Wird dann mit der Formulierung, im Regelfall könne
(nur für Vereine oder für alle?) auf eine Erörterung verzichtet werden, eine
Spezialregelung zu § 73 Abs.8 VwVfG geschaffen? Will der Gesetzgeber gar zum
Ausdruck bringen, dass nach § 73 Abs.8 VwVfG regelmäßig oder gar immer eine
Erörterung durchzuführen ist? Das wäre neu und würde der bisherigen Praxis
widersprechen.

Darüber hinaus könnten die mindestens teilweise wenig durchdachten
Regelungsvorschläge ungewollte Risiken bergen: Kann etwa ein Antragsteller im
eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren auf Grundlage der vorgeschlagenen
Verschärfung der Fristenregelungen zum Abschluss des Anhörungsverfahrens in § 18 a
Nr.5. und 7. AEG des Gesetz-Entwurfs von einer „Soll-Regelung“ (§ 73 Abs.9 VwVfG) zu
einer verbindlichen Regelung nunmehr Haftungsansprüche gegen eine
Anhörungsbehörde geltend machen, wenn er etwa aufgrund einer gesetzeswidrigen
Verzögerung Fördermittel verliert? Der Verstoß gegen die gesetzlichen Fristen ist heute
die Regel, da die Fristen für viele komplexe Verfahren zu kurz und sanktionslos sind.

Die Feldhamster-Saga – untauglicher Versuch einer Einschränkung von Beteiligungsrechten

Die Begründung des Gesetz-Entwurfs vermittelt den Eindruck, es gäbe derzeit keinen

¹⁶ zum Aktenzeichen 20 D 78/00.AK

¹⁷ zum Aktenzeichen 20 D 78/00.AK

¹⁸ zum Aktenzeichen 4 B 95.03

¹⁹ zum Aktenzeichen 8 U 72/03

²⁰ zum Aktenzeichen V ZR 72/04

²¹ zum Aktenzeichen - 4 C 4.05 -

²² zu den Aktenzeichen 1 BvR 779/04 und 1 BvR 289/05

Ausschluss einer nach Fristablauf vorgebrachten Verbands-Stellungnahme. Das ist falsch. Höchststrichterlich bestätigt ist die i.ü. bereits dem Gesetz zu entnehmende Rechtslage: Hat der Verein im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung gehabt, so ist er nach § 61 Abs. 3 BNatSchG im Verfahren über den Rechtsbehelf mit den Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, aber aufgrund der ihm überlassenen oder vom ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte machen können.²³

Daraus folgt zugleich, dass die Begründung zum Gesetz-Entwurf mit einem zweiten vermittelten Eindruck falsch liegt: Es könnten nach Fristablauf keine neuen Tatsachen mehr vorgebracht werden. Nach derzeitiger höchstrichterlicher Rechtsprechung geht die Ausschlusswirkung von Fristen nur so weit, wie die einzusehenden oder überlassenen Unterlagen Anlass für die jeweilige Stellungnahme gaben. Der von Minister Stolpe sogar presseöffentlich²⁴ verbreitete Sage vom überraschend auftauchenden Feldhamster wird daher weiter ihre Runde machen.

Die Ursache dafür, dass erst spät im Verfahren neue Tatsachen vorgetragen werden, liegt in der Praxis regelmäßig in mangelbehafteten Unterlagen. Immer mehr werden die naturschutzfachlichen Untersuchungen auf die Betrachtung von sogenannten Indikator-Arten beschränkt, also von solchen Arten, die stellvertretend für andere vorkommen sollen. Naturschutzfachlich ist dieses Vorgehen oft genug kaum oder auch gar nicht begründet. Teilweise werden Fauna und Flora nur vereinzelt und/oder auf veralteter Grundlage erfasst. In Verfahren, in denen Unterlagen Arten und Lebensräume nicht hinreichend ausweisen, sehen die anerkannten Naturschutzvereine es als die ihnen gesetzlich zugewiesene Aufgabe an, das fragwürdige und allzu oft von politischen Einflüssen unsachgemäß geprägte Verwaltungshandeln durch eigene Ermittlungen zu kontrollieren. Ergebnis kann dann auch das Entdecken des Vorkommens des vom Vorhabenträger gar nicht erst gesuchten Feldhamsters sein.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rolle der Naturschutzverbände als „Anwalt der Natur“²⁵ auch und gerade darin gesehen, eine von unsachlichen politischen Einflüssen, denen die Verwaltung häufig unterliegt, freie Hilfe in naturschutzfachlichen Fragen im Verfahren zu bieten.²⁶ Eine Last sieht darin meist die Behörde, die – mehr oder weniger politisch beeinflusst, in jedem Falle nicht vorrangig an der Sache orientiert – an einer sachgerechten und die Umweltbelange angemessen berücksichtigenden Entscheidung kein Interesse hat. Jede rechtmäßig handelnde Behörde wird für die Hilfe bei der Sachaufklärung, die die Naturschutzverbände hier meist unter intensivem ehrenamtlichem Einsatz leisten, dankbar sein.

Das Setzen von gesetzlichen Fristen kann demnach allenfalls dazu dienen, das Vortragen neuer Tatsachen insoweit zu verhindern, wie die Tatsachen nach den Planungsunterlagen erkennbar waren. Eine weiterreichende Regelung muss bei der

²³ Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 27. Februar 2003 – 4 A 59.01 –.

²⁴ Der Spiegel /2005

²⁵ so BVerwGE 92, 258, 262

²⁶ BVerwGE 104, 367-375

Optimierung der Planunterlagen ansetzen. Von zentraler Bedeutung dürften insoweit die zur Eröffnung von Planfeststellungsverfahren notwendigen Unterlagen sowie die Anforderungen an eine Vollständigkeitsüberprüfung sein.²⁷

Der Sache und dem Ausfüllen der Funktion der Naturschutzvereine als „Verwaltungshelfer“ in Sachen Naturschutz ist allerdings mit einer gesetzlich geregelten Stellungnahmefrist nicht gedient. Das den anerkannten Naturschutzvereinen eingeräumte Recht auf „Mitwirkung“ (so die Überschrift des 7. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes) hat eine andere Funktion als die Anhörung nach § 73 VwVfG, die Gelegenheit bietet, individuelle Betroffenheiten zu artikulieren. Es dient – insoweit der Beteiligung der Naturschutzbehörden vergleichbar – der Mobilisierung von Sachverstand.²⁸ Dieser von der Öffentlichkeitsanhörung abweichende Zweck rechtfertigt nicht nur die unterschiedlichen Fristen. Der Zweck lässt die unterschiedlichen Fristen als allein sachdienlich erscheinen.

Nach bisheriger Rechtslage bestimmt regelmäßig die für die Beteiligung zuständige Stelle eine im Einzelfall angemessene Frist zur Stellungnahme, die sich insbesondere nach Umfang und Schwierigkeit von Vorhaben und Unterlagen richtet. Diese Möglichkeit wird ihr mit den Änderungs-Vorschlägen genommen. Eine gesetzliche Frist kann von einer Behörde nicht verlängert werden.²⁹ Der Behörde wird ein häufig genutzter Spielraum zur Verfahrensgestaltung genommen. Den Mitarbeiter/innen der Naturschutzverbände wird der Anreiz genommen, frühzeitig im Verfahren weitere Sachaufklärung zu betreiben. Die Erfahrung mit langjähriger Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren zeigt, dass gerade kurze Fristsetzungen häufig dazu führen, dass nur das Notwendigste vorgetragen wird, um alle Rechte zu wahren und erst sehr spät im Verfahren dann Nachuntersuchungen stattfinden, die bei mangelhaften Planunterlagen häufig zu überraschenden Ergebnissen führen.

Die gesetzliche Fixierung der Beteiligungsfristen für die Naturschutzvereine ist daher im Sinne des Gesetzeszwecks – einer frühzeitigen Sicherheit hinsichtlich des Verfahrensgegenstands und der Inhalte der einzelnen Fachgutachten – kontraproduktiv.

Die im Entwurf des InPBeschlG in Rudimenten noch enthaltene Differenzierung zwischen Anhörung der Öffentlichkeit und Mitwirkung der Naturschutzvereine ist daher im Grunde zu begrüßen. Allerdings muss der zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt werden, die Mitwirkungsfristen nach den Anforderungen des jeweiligen Verfahrens flexibel zu gestalten.

Zu den Änderungsvorschlägen im einzelnen

²⁷ in diese Richtung auch eine der „Handlungsempfehlungen Oktober 2004“ der Initiative Luftverkehr, www.initiative-luftverkehr.de.

²⁸ vgl. BVerwG, Urteile vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 19.95 - BVerwGE 102, 358 und vom 12. November 1997 - BVerwG 11 A 49.96 - BVerwGE 105, 348; vom 27. Februar 2003 – 4 A 59.01 – BVerwGE 118, 15.

²⁹ vgl. nur Bundesverwaltungsgericht vom 30. Juli 1998, NVwZ-RR 1999, 162

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1

Die beabsichtigte Zulassung der Fortsetzung von Vorarbeiten auch dann, wenn gerichtliche Eilverfahren zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung geführt haben, scheint nicht interessengerecht. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage aufgrund von Eilanträgen vor Gericht erfolgt nur dann, wenn entweder die Klage voraussichtlich Erfolg haben wird oder eine Interessenabwägung ergibt, dass die Interessen der Betroffenen höher zu gewichten sind als die Vollzugsinteressen. In solchen Fällen, die eher die Ausnahme darstellen, muss aber auch das Interesse an der Durchführung von Vorarbeiten zurückstehen.

Bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses kann der Vorhabenträger ohnehin Vorarbeiten durchführen. Bis dahin hat er auch die Möglichkeit, die Voraussetzungen für seine Ausführungsplanung soweit zu schaffen, wie diese während eines laufenden Gerichtsverfahrens fortgeführt werden kann.

Zu Nr. 2.

§ 18 entspricht bis auf den letzten Satz dem heute geltenden § 18 Abs.1. Der letzte Satz ist überflüssig, da hinreichend geklärt geltendes Recht.

Der Regelungsvorschlag ist überflüssig.

§ 18a Nr.1. entspricht dem geltenden Recht.

Der Regelungsvorschlag ist überflüssig.

§ 18a Nr.2. sieht eine Benachrichtigung von Vereinen ausschließlich noch durch Bekanntmachung im Internet-Angebot der Anhörungsbehörde und durch ortsübliche Bekanntmachung vor. Da die ortsübliche Bekanntmachung in den betroffenen Gemeinden die Vereine häufig nicht erreicht, bleibt praktisch nur die Bekanntmachung über das Internet-Angebot der Anhörungsbehörde.

Nach § 18a Nr.3 sollen dann die Vereine aber vom Erörterungstermin wieder wie Behörden benachrichtigt werden.

Der Wechsel zwischen unterschiedlichen Benachrichtigungsformen ist schwer nachvollziehbar und fehleranfällig. Die bisherige Praxis der Benachrichtigung der Vereine und der Aufforderung zur Stellungnahme sollte beibehalten werden, da sie dem Charakter der Vereinsmitwirkung eher entspricht und sich die Vereine schon bisher zur Verfahrensvereinfachung in vielen Ländern zu Landesbüros zusammengeschlossen haben, die die Koordination innerhalb der Vereine organisieren. Insoweit sind die Naturschutzvereine zur Verfahrensvereinfachung schon in Vorleistung gegangen. In ihrer

Funktion im Verfahren werden die Naturschutzvereine als Verwaltungshelfer tätig³⁰ und sollten als solche den Behörden hinsichtlich der Benachrichtigung gleich gestellt werden.

Gleiches gilt zu § 18a Nr.3 hinsichtlich des Ausschlusses der Stellungnahmen. Auch hier sollten die Naturschutzvereine ihrer Funktion im Verfahren entsprechend den Behörden gleich gestellt werden. Jedenfalls aber sollte die Anhörungsbehörde die Möglichkeit erhalten, Fristverlängerung für die Stellungnahme zu gewähren. Vielfach sitzen die Naturschutzvereine weit vom Vorhabenort entfernt. Erfordert eine Stellungnahme Ortskenntnis und spezielle Fachkenntnisse, so ist häufig eine qualifizierte Stellungnahme nicht binnen sechs Wochen zu leisten. Der Naturschutzverband ist dann gezwungen, fristwährend eine umfassende und sehr weit gefasste Stellungnahme abzugeben, um seine gesetzlichen Aufgaben im verfahren noch erfüllen zu können. Er wird dann öfter auf die Möglichkeit einer Vertiefung der Stellungnahme zurückgreifen müssen, die ihm nach der Rechtsprechung zusteht. Eine enge Fristsetzung ist daher bei der Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände erfahrungsgemäß kontraproduktiv.

In § 18a Nr.5 b) fehlen die Vereine, in a) und b) die Behörden. Selbstverständlich können auch Vereine und Behörden ein Interesse an einer Erörterung haben und haben dies erfahrungsgemäß auch. Auch ihnen muss die Möglichkeit zustehen, dem Verzicht auf einen Erörterungstermin zu widersprechen.

§ 18a Nr.6 entspricht dem geltenden § 73 Abs.8 VwVfG in der Auslegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Der Regelungsvorschlag ist überflüssig.

§ 18a Nr.7. ist den Sachverhalten nicht angemessen, unpraktikabel und seine Realisierung unmöglich.

Den Sachverhalten nicht angemessen ist die allgemeine Möglichkeit des Verzichts auf die Erörterung bei Änderungen von Betriebsanlagen. Solche Änderungen können schwerwiegendere Auswirkungen haben als Neubauten. Der kürzlich begonnene Umbau des Berliner Ostkreuzes als Änderung von Betriebsanlagen der Eisenbahn etwa hat Auswirkungen in mehrere Berliner Bezirke hinein, betrifft Grundwasserhaushalt und Vegetation auf großen Flächen und beeinträchtigt tausende Anwohner/innen und Millionen Fahrgäste. Eröffnet das Gesetz die Möglichkeit, bei solchen Vorhaben auf die Erörterung zu verzichten, mag die Versuchung für Vorhabenträgerin und/oder Anhörungsbehörde nicht unbeträchtlich sein, trotz der großräumigen Auswirkungen zur vermeintlichen Verfahrensbeschleunigung auf die Erörterung zu verzichten. Damit wird einerseits erneut eine höhere Darlegungslast auf die Betroffenen verlagert, wenn sie später aufgrund einer nicht ausreichenden Berücksichtigung ihrer Interessen klagen, aber nicht im Erörterungstermin die Gelegenheit hatten, in den Planfeststellungsunterlagen nicht ausreichend betrachtete Gesichtspunkte zu hinterfragen und zu erörtern.

Unpraktikabel ist die Regelung, da sie die angemessene Problembewältigung komplexer

³⁰ so BVerwGE 104, 367-375

Vorhaben eher erschwert. Die Anhörungsbehörde stünde unter dem gesetzlichen Druck, das Anhörungsverfahren innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen, sähe sich möglicherweise sogar Haftungsansprüchen ausgesetzt, wenn sie die gesetzliche Frist versäumt. Es dürfte aber in der Bundesrepublik kaum einen Fall gegeben haben, in dem die Auswertung der Einwendungen, der Erörterungstermin, die Auswertung des Erörterungstermins und der Bericht der Anhörungsbehörde innerhalb von sechs Wochen erledigt wurden.

Die Realisierung der Vorgabe zur Abgabe der Stellungnahme der Anhörungsbehörde innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist ist daher unmöglich. Bei größeren Vorhaben mit tausenden oder zehntausenden von Einwendungen und Stellungnahmen wird innerhalb einer solch kurzen Frist kaum die Auswertung der Einwendungen möglich sein.

In § 18a Nr.8 Satz 4 wird für Behörden-Stellungnahmen die Ausschlusswirkung teilweise wieder aufgehoben. Ist in § 73 Abs.3a VwVfG derzeit noch ein gesetzlicher Ausschluss verspäteter Behörden-Stellungnahmen vorgesehen, so soll künftig die Anhörungsbehörde die Möglichkeit haben, auch verspätete Stellungnahmen zu berücksichtigen. Das wird begrüßt, da es der Problemlösung dient, steht aber in merkwürdigem Kontrast zur Einführung kurzer Ausschlussfristen für die Vereine.

Die in § 18b Nr.1 des Regelungsvorschlags vorgesehene Möglichkeit des Verzichts auf Planfeststellung zugunsten einer Plangenehmigung immer dann, wenn es sich nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt, wird mit keinem Wort begründet. Gemeinsam mit der nachfolgenden Nr.2, wonach die Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung haben soll, der weitgehenden Ausschlusswirkung aus § 75 Abs.1 VwVfG, der enteignungsrechtlichen Vorwirkung aus § 22 Abs.2 AEG und dem Entfallen der derzeit in § 18 Abs.2 Nr.2 und Nr.3 AEG geregelten Voraussetzungen, wird die bisher für Vorhaben mit minderbedeutsamen Auswirkungen auf die Umwelt und Rechte Dritter vorgesehene Plangenehmigung nun zu einem Instrument für alle Vorhaben mit minderbedeutsamen Umweltauswirkungen, aber u.U. schwerwiegenden Auswirkungen auf die Rechte Dritter, wobei in der Kürze der für die Stellungnahme verbleibenden Zeit die Folgen nicht im einzelnen nachvollzogen werden können. Daher nur folgende Anmerkung: § 18 Abs.2 Nr.3 AEG gibt heute vor, dass ein Ausweichen von der Planfeststellung auf die Plangenehmigung nur zulässig ist, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Diese Voraussetzung soll entfallen. Bisher wurde etwa die Überschreitung von Lärmgrenzwerten regelmäßig zum Anlass genommen, ein Planfeststellungsverfahren mit der damit verbundenen Anhörung Betroffener vorzunehmen. Im Rahmen der Anhörung konnten die Betroffenen dann auch beispielsweise geltend machen, dass sie etwa durch die Gesamtlärmbelastung durch mehrere Verkehrswege unzulässig in ihren Grundrechten beeinträchtigt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mussten sie dies in Planfeststellungsverfahren auch vortragen, um eine entsprechende Ermittlungspflicht von Vorhabenträger und Behörden auszulösen. Im Plangenehmigungsverfahren können sie dies nicht vortragen, da die Anhörung entfällt. Sie können die gleiche Grundrechtsbeeinträchtigung aber im Klagewege geltend machen.

Wie die Rechtsprechung die Darlegungslasten der Beteiligten in einer solchen Konstellation bewerten wird, bliebe abzuwarten. Jedenfalls wird sich der Vorhabenträger nicht mehr darauf berufen könne, das habe in der Einwendung vorgetragen werden müssen. Allgemein nimmt die Plangenehmigung zugleich auch die Ausschlusswirkung nicht rechtzeitig erhobener Einwendungen, erhöht also das Prozessrisiko für Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde ganz erheblich. Eine Erleichterung des Ausweichens auf die Plangenehmigung führt zur leichteren Anfechtbarkeit der Entscheidung und damit keineswegs zu höherer Planungssicherheit, schon gar nicht zu besserer Planungsqualität. Sie ist abzulehnen.

Eine praktische Bedeutung der vorgeschlagenen Regelung in § 18c ist zu bezweifeln. Es ist zwar der Versuch einer näheren Umschreibung des Beginns der Durchführung eines Vorhabens grundsätzlich zu begrüßen. Nicht akzeptabel ist aber, dass eine allgemeine Beschreibung durch eine weitere, etwas längere, aber kaum konkretere Beschreibung ergänzt wird. Die Beschreibung sollte durch Beispiele konkretisiert werden, wobei nicht jede kleine Tiefbaumaßnahme schon der Beginn der Durchführung sein kann.

Die in § 18e Abs.1 vorgeschlagene Fortsetzung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für die im Anhang aufgeführten Projekte ist nicht akzeptabel. Die Zuweisung der erstinstanzlichen Zuständigkeit an das Bundesverwaltungsgericht durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz 1991 war noch ein Schritt zumindest auch zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes, da noch keine Obergerichtspräsidenten in den neuen Bundesländern bestanden. Einen Notstand in der Rechtspflege gibt es aber seit langem nicht mehr. Das Bundesverwaltungsgericht ist das oberste Bundesgericht und keine Tatsacheninstanz. Es ist für letzteres nicht angelegt und sollte von dieser Aufgabe entbunden werden. In keinem anderen Gerichtszweig und für keine privaten Projekte bis auf die nur formal privaten Flugplätze wird eine derart drastische Beschneidung des Rechtswegs auf nur eine Instanz vorgenommen.

Die in § 18e Abs.2 vorgesehene gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges für alle Betriebsanlagen von Eisenbahnen soll die bisherige differenzierte gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs (nur für Anlagen des Bundes) ersetzen. Die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs soll auf Bundeswasserstraßen und sogar auf alle luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen ausgedehnt werden. Spätestens mit der letztgenannten vorgeschlagenen Änderung erhalten die Regelungen ein deutliches Ungleichgewicht: Mit dem gesetzlichen Sofortvollzug räumt der Gesetzgeber einem Vorhaben einen tendentiellen Vorrang vor den Interessen möglicher Kläger ein. Soll tatsächlich jeder kleine Hobby-Flieger-Platz, jeder Segel- oder Ultraleichtflieger-Platz in den Genuss eines solchen gesetzlichen Vorrugs kommen. Womit ist das zu begründen? Die Begründung liegt hier neben der Sache: das Arbeitsplatz-Argument kann bei Hobby-Flieger-Plätzen nicht ernsthaft herangezogen werden.

Begründet wird das nur mit der allgemeinen Behauptung, dadurch solle das Bauen schneller gemacht werden. das ist bereits logisch nicht nachvollziehbar: das Bauen kann bei Anordnung des Sofortvollzugs beginnen, wenn nicht die aufschiebende Wirkung von Behörde oder Gericht angeordnet oder wiederhergestellt wird. Daran ändert sich durch die Neuregelung nichts. Mit schnellerem Bauen hat das nichts zu tun.

Es handelt sich bei der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzugs allein um ein Mittel zur Verschiebung der Darlegungslasten in gerichtlichen Verfahren. Bei der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzugs verschiebt sich die Darlegungslast mehr zum Betroffenen hin: eventuelle Kläger müssen in einem Eilverfahren darlegen, dass ihre Interessen gegenüber den durch den gesetzlichen Sofortvollzug mit besonderer Durchsetzungskraft versehenen Interessen an dem jeweiligen Vorhaben vorrangig sind und einen Aufschub erfordern. Innerhalb der noch dazu mit einem Monat zur Einlegung und Begründung des Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung extrem kurzen Frist ist dies ein äußerst schwieriges Unterfangen.

Die Regelung schränkt – mit der kurzen Rechtsmittelfrist für einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung zusammen – den effektiven Rechtsschutz daher sehr stark ein. Ihre Ausdehnung auf alle Betriebsanlagen von Eisenbahnen und die Bundeswasserstraßen ist abzulehnen.

Vielmehr ist eine schrittweise Rückkehr zum Primat der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln geboten. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits vor einiger Zeit darauf hingewiesen, dass das Prinzip der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln zu den Kernbestandteilen des rechtsstaatlich gebotenen effektiven Rechtsschutzes gehört. Es darf nicht noch weiter ausgehöhlt werden.

Die vorgesehenen weiteren Erschwerungen im Rechtsschutz stehen auch im Gegensatz zu den Zielsetzungen der Aarhus-Konvention und ihrer Umsetzung in RL 2003/35/EG, die Möglichkeiten eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes auszubauen.

Art. 2

Auf die Stellungnahme zu Art. 1 wird verwiesen.

Art. 3

Auf die Stellungnahme zu Art. 1 wird verwiesen.

Art. 5

Nr.1. und 3.

Die Heranführung der Rechtswirkungen von Plangenehmigung und einfacher luftverkehrsrechtlicher Genehmigung ändert das Regelungsgeflecht des luftverkehrsrechtlichen Zulassungsrechts, ohne dass eine klare Linie sichtbar würde. Hier wird eher Rechtsunsicherheit durch erneute Änderung des in den letzten Jahren immer wieder geänderten Luftverkehrsrechts geschaffen, ohne dass ein adäquater Nutzen und eine Rechtfertigung der vorgeschlagenen Neuregelungen erkennbar wären.

Bisher kennt das Luftverkehrsrecht ein althergebrachtes Nebeneinander von (Betriebs-) Genehmigung und (Anlagen-) Planfeststellung und daneben der Baugenehmigung für

Hochbauten. Auch für genehmigungsbedürftige Anlagen- und Betriebsänderungen kann die Zulassungsbehörde die Planfeststellung zulassen. Ein Flughafenbetreiber kann daran insbesondere wegen der höheren Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen ein Interesse haben.

Nr.5. a) cc)

Vorgeschlagen wird eine Neuregelung, nach der auch beim Neubau von Flughäfen von einer Erörterung abgesehen werden kann. Bei einem so gewichtigen Infrastrukturvorhaben wie dem Neubau eines Flughafens mit einer Vielzahl von Umweltauswirkungen sollte in jedem Falle ein Erörterungstermin stattfinden. Ein Verzicht wäre nicht mehr angemessen.

Das gilt umso mehr, als hier eine nicht begründete Bevorzugung gegenüber den Betriebsanlagen für Eisenbahnen vorgenommen wird. Während dort nur bei einer Änderung auf die Erörterung verzichtet werden kann, obwohl eine Einordnung als Neubau nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts u.U. auch einen kurzen Streckenabschnitt betreffen kann (Lückenschluss etwa), wird zu recht bei Neubauten von Eisenbahnanlagen ein Verzicht auf eine Erörterung nicht ermöglicht. Bei regelmäßig stärker umweltrelevanten Flughafenneubauten darf das erst recht nicht der Fall sein.

Nr.5 b)

Die allgemeine Zuständigkeitszuweisung aller Streitigkeiten um Flughäfen und Flugplätze mit beschränktem Bauschutzbereich an das Bundesverwaltungsgericht ist nicht zu rechtfertigen. In der Gesetzes-Begründung findet sich auch keine Begründung. Hier dürften die verfassungsrechtlichen Grenzen, etwa hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundes, überschritten sein. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit schon in seiner Entscheidung vom 10.Juni 1958 – 2 BvF 1/56 – auf die Kompetenzverteilung nach dem GG hingewiesen:

Nach Art. 30 GG steht die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben – auch die Rechtsprechung – den Ländern zu, "soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". Dementsprechend bestimmen die Art. 92 ff. GG abschließend, welche Gerichte der Bund errichten kann; im übrigen wird die rechtsprechende Gewalt... durch die Gerichte der Länder ausgeübt" <Art. 92 GG>. Über den Zuständigkeitskreis der Bundesgerichte enthält das Grundgesetz, wenn man von der Regelung der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts absieht, keine ausdrücklichen Bestimmungen. Prinzipielle Begrenzungen der Zuständigkeit der im Grundgesetz genannten Bundesgerichte ergeben sich – teilweise auf dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung unseres Gerichtswesens, auf die noch zurückzukommen sein wird – aus der Bezeichnung der Gerichte. Art. 96 Abs. 1 GG fordert in Bestätigung jener geschichtlichen Entwicklung für die verschiedenen einander gleichgeordneten Gerichtszweige die Errichtung "oberer Bundesgerichte". Damit ist hinreichend eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß diese Gerichte innerhalb eines Instanzenzuges stehen und grundsätzlich als höchste Rechtsmittelgerichte

innerhalb eines Gerichtszweiges gedacht sind. Aus der Bezeichnung "obere" Bundesgerichte folgt aber keineswegs zwingend, diese Gerichte könnten nur Rechtsmittelgerichte sein. Die Bezeichnung bleibt auch dann sinnvoll und zutreffend, wenn die so benannten Gerichte nach ihrem Zuständigkeitskreis im wesentlichen als Rechtsmittelgerichte tätig sind. Das Grundgesetz überläßt es also dem Bundesgesetzgeber - unter Beachtung der dargelegten im Grundgesetz enthaltenen Grundentscheidung -, die notwendigen Bestimmungen über die Abgrenzung der Zuständigkeit der Bundesgerichte einerseits und der Gerichte der Länder andererseits im einzelnen zu treffen. Die Kompetenz hierzu gibt Art. 74 Nr. 1 GG <konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung und des gerichtlichen Verfahrens>.

Eine erstinstanzliche Zuständigkeitszuweisung an das Bundesverwaltungsgericht sei daher nur in bestimmten Fällen gerechtfertigt:

Dem Bundesverwaltungsgericht kann durch Bundesgesetz eine **erstinstanzliche Zuständigkeit** für Streitigkeiten eingeräumt werden, in denen Verwaltungsakte bestimmter oberster Bundesbehörden angegriffen werden, die von überregionaler oder allgemeiner grundsätzlicher Bedeutung sind oder einer raschen endgültigen Klärung ihres Rechtsbestandes bedürfen.

Derlei Voraussetzungen sind allgemein für alle Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich mit Sicherheit nicht gegeben. Es muss auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen, wenn nun das Bundesverwaltungsgericht bereits über Streitigkeiten bei aus Bundessicht völlig unbedeutenden Flugplätzen wie dem Flugplatz Schönhagen bei Berlin oder dem „Verkehrsflughafen“ Braunschweig ohne nennenswertes Passagieraufkommen entscheiden muss.

Darüber hinaus ist das Bundesverwaltungsgericht keine sogenannte Tatsacheninstanz, also kein Gericht, welches darauf ausgerichtet ist, in vielen einzelnen Verfahren die oft mühsame Sachaufklärung zu betreiben, Termine vor Ort durchzuführen etc. Für einen Übergangszeitraum und eine begrenzte Zahl von Vorhaben wurde die durch das VerkPBG eingeführte Ausnahme akzeptiert. Für jedes kleine Flugplatzvorhaben, welches oft genug nicht einmal von erfassbarer regionaler, geschweige denn von bundesweiter Bedeutung ist, ist die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr zu rechtfertigen.

Entgegen der allgemeinen Begründung und der Auskunft aus dem BMVBW lassen sich Vorschläge für eine Anpassung des rechtlichen Rahmens der Internet-Seite www.initiative-luftverkehr.de nur sehr begrenzt entnehmen. Lediglich unter einer Überschrift finden sich dort sehr allgemein gehaltene Aussagen:

„Marktgerechte rechtliche Rahmenbedingungen

...

Lange und unkalkulierbare Genehmigungsverfahren sowie schwer beherrschbare Auflagen für die Schaffung einer ausreichenden Flughafeninfrastruktur müssen über alle

Genehmigungsbehörden hinweg vereinheitlicht und vereinfacht werden. Die positiven Erfahrungen etwa beim Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle mit dem "Verkehrswegeplanungs-Beschleunigungs-Gesetz" zeigen, dass klare und verlässliche Regeln auch in Deutschland sehr zügige Genehmigungsverfahren erlauben."

Bis auf die Einschränkung des Rechtswegs auf eine Instanz sind aber die Regelungen des VerkPBG bereits in das LuftVG und das VwVfG integriert, so dass unklar bleibt, welche Aussage hier noch getroffen werden soll. Zudem ist der Ausbau des Flughafen Leipzig-Halle mit Sicherheit kein Beispiel für die Wirkung der Beschleunigungsregelungen, sondern vielmehr ein Beispiel dafür, wie schnell Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden können, wenn zunächst vom Vorhabenträger sehr umfangreiche Unterlagen (u.a. umfassende Betrachtungen zur Gesamtlärm-Problematik von allen Verkehrsträgern) vorgelegt und sodann von der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sehr intensiv und mit hohem Personalaufwand und eigenen internen und externen Sachverständigen die Planfeststellung bearbeitet wird. Hinzu kommt in Leipzig/Halle eine relativ große Akzeptanz des Flughafens und relativ geringer Widerstand.

Damit steht der folgende Auszug aus den „Handlungsempfehlungen Oktober 2004“ in Einklang:

„Der Initiativkreis befürwortet eine umgehende inhaltliche Prüfung der ausgearbeiteten Verordnungs- bzw. Gesetzesvorschläge zu den zur Eröffnung von Planfeststellungsverfahren notwendigen Unterlagen sowie zu den Anforderungen an eine Vollständigkeitsüberprüfung.“

Auch hier stehen organisatorische Anforderungen im Vordergrund, nicht hingegen eine Änderung des LuftVG.

Lediglich in den „Handlungsempfehlungen April 2004“ finden sich folgende Formulierungen:

„Beförderung einer umgehenden inhaltlichen Prüfung der ausgearbeiteten Gesetzes- bzw. Gesetzesänderungsvorschläge der Initiatoren zur Bestandssicherheit luftrechtlicher Zulassungsbescheide und zum Wegfall eines Erörterungstermins bei luftrechtlichen Änderungsverfahren durch die zuständigen Stellen

Appell an die zuständigen Behörden, ihren Handlungsspielraum in Bezug auf den Wegfall einzelner Verfahrensschritte beim Ausbau von Flughäfen zu nutzen

Prüfung einer Bündelung von Anhörung und Feststellung des Plans in einer Behörde durch die Länder, bei denen derzeit eine Trennung besteht“

Die vielfach weiter gehenden Neuregelungsvorschläge finden in den Vorschlägen der Initiative Luftverkehr keine Grundlage und werden in der Begründung zum Gesetz-Entwurf auch nicht inhaltlich hergeleitet. Es fehlt – etwa für die Neuregelungen der

luftverkehrsrechtlichen Genehmigung, für die Rechtswegbestimmung – an jeder nachvollziehbaren Begründung.

Fazit

Der Gesetz-Entwurf ist von einem antiquierten und durch eine Reihe empirischer Untersuchungen und durch die Rechtsprechung besonders auch des Bundesverwaltungsgerichts widerlegten Verständnis von den anerkannten Naturschutzvereinen und der Öffentlichkeit als Verfahrensverzögerer und Investitionshemmnis geprägt.

Der Gesetz-Entwurf ist von einem falschen Verständnis notwendiger Anpassung von bundesdeutschem Recht an europäisches Recht geprägt. Statt der erforderlichen Ausweitung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten ist das erklärte Ziel eine Einschränkung insbesondere der Beteiligung durch gesetzliche Ausschlussfristen.

Der Gesetz-Entwurf ist ein weiteres Beispiel für die Tendenz zur schlecht durchdachten Überregulierung. Viele der Änderungen sind überflüssig, da sie geltendem Recht entsprechen. Andere wiederholen sich. Wieder andere sind inhaltlich unklar.

Der Gesetz-Entwurf schadet dem Wirtschaftsstandort Deutschland. Das Bundeswasserstraßengesetz wurde zuletzt durch „Gesetz zur Änderung von wegerechtlichen Vorschriften“ vom 22. April 2005 und das Allgemeine Eisenbahngesetz zuletzt durch das „dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005, beide jeweils über 10 Seiten und beide veröffentlicht im Bundesgesetzblatt vom 29. April 2005, geändert. Ein weiteres Gesetz mit so umfangreichen wie den vorgeschlagenen Änderungen bedürfte der besonderen Rechtfertigung. Anderenfalls verunsichert es Investoren und Rechtsanwender, schafft neue Rechtsfragen und trägt insgesamt zur Planungsunsicherheit bei.

Der Gesetz-Entwurf erschwert die Arbeit der anerkannten Naturschutzvereine, wie auch der zuständigen Behörden, indem er von der erprobten und bewährten Beteiligung der Naturschutzvereine durch direkte Benachrichtigung und Übersendung der einschlägigen Sachverständigengutachten abweicht. Er dürfte auch damit zu einer Verlängerung der Verfahren beitragen, indem Stellungnahmen zu solchen Gesichtspunkten nachgereicht werden, die nicht auf Anhieb den Unterlagen zu entnehmen waren. Durch die Erschwerung der Beteiligung dürften sich verstärkt Konflikte um die Beteiligung und die Notwendigkeit der Einbeziehung nachgeschobener Stellungnahmen ergeben.

Der Gesetz-Entwurf schafft neue Rechtsunsicherheit, indem er völlig praxisferne Fristen bis hin zu einer sechs-Wochen-Frist zum Abschluss eines Verfahrens setzt. Es dürfte noch keine Behörde geschafft haben, eine solche Frist einzuhalten. Der Gesetzgeber würde sich unglaublich machen, würde er solche Fristen vorgeben. Zudem würde er die Behörden zusätzlichen Haftungsrisiken aussetzen.

Der Gesetz-Entwurf schafft neue Verfahrensrisiken, indem er den Verzicht auf Erörterungstermine nicht nur erlaubt, sondern zur Einhaltung der zu kurzen Fristen geradezu verlangt. Die inhaltliche Auseinandersetzung wird so verstärkt in die gerichtlichen Verfahren verlagert. Allen Beteiligten wird die Chance, bereits erste Konfliktpunkte zu klären, genommen.

Der Gesetz-Entwurf führt zu neuer Rechtsunsicherheit, indem er in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgericht ausdehnt.

Der Gesetz-Entwurf führt zu neuer Rechtsunsicherheit, indem er in das Regelungsgefüge des Luftverkehrsgesetzes eingreift, ohne dass ein Konzept erkennbar wäre, damit aber zugleich den erleichterten Ausbau unbedeutender Provinzflugplätze und eine Konkurrenz zu den Verkehrsflughäfen fördert. Die Durchsetzung eines Luftverkehrskonzepts wird so erschwert.

Bearbeitung: Karsten Sommer