

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen betreffend die Planung von Infrastrukturvorhaben

Peter Rottner

Sprecher des AK Recht des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

### **Vorbemerkung**

Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben“ (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz) sollen zum vierten Mal seit 1991 durch gesetzliche Eingriffe Planungsverfahren insbesondere für Verkehrsinfrastrukturen beschleunigt werden. Dazu sollen insbesondere Teile der bisherigen Verfahren ausgesetzt oder verkürzt werden, die wie

- das Raumordnungsverfahren der frühzeitigen und umfassenden Abstimmung eines Vorhabens oder der Alternativenentwicklung im Planungsraum
- das Erörterungsverfahren der Transparenzsicherung und Klärung von Einwendungen zwischen Betroffenen, Behörden und Gutachtern

dienen. Zweitens sollen die Umweltverbände den Bürgern gleich gestellt und drittens für etwa 100 Infrastrukturverfahren die Gerichtsverfahren durch die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts der Instanzenweg verkürzt werden.

Die tatsächlichen Beschleunigungswirkungen in den Planungsverfahren durch die Gesetzesänderungen sind jedoch allenfalls bescheiden. Zudem reduzieren sie die Qualität von Planungen, begünstigen damit wirtschaftliche Ineffizienz und Ressourcenverschwendung und erhöhen die Politikverdrossenheit von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern.

Trotz inzwischen dreijähriger Vorbereitungszeit für den Gesetzentwurf liegt eine nachvollziehbare Analyse der Gründe der hohen Kosten und langen Planungszeiten bisher nicht vor. Wie das Management innerhalb der Planungsbehörden verbessert werden kann, wird nicht ausgelotet. Dabei sind die Gründe für überlange Verfahren in erster Linie von der Politik und den Bürokratien in Bund und Ländern zu verantworten - nicht hingegen von Umweltverbänden und Bürgern, die in demokratischer Teilhabe versuchen, bessere Planungsalternativen in die Verfahren einzubringen.

Wie wenig ernst es der Bundesregierung mit einem verbesserten Planungsmanagement ist, zeigt das Ansinnen, die Geltungszeiträume der Planfeststellungsbeschlüsse von 5 auf 10 Jahre mit einer Option für weitere fünf Jahre zu verlängern. Das Motto des Gesetzentwurfes müsste daher eigentlich lauten: „Schneller und bürgerferner planen für die Schublade“. Bereits heute verzögert sich die Fertigstellung vieler in Bau befindlicher Projekte zudem dadurch, dass wegen der Vielzahl gleichzeitig begonnener Projekte trotz Rekordniveau bei den Investitionsmitteln zu geringe Beträge für eine zügige Realisierung der Einzelprojekte zur Verfügung stehen. Können durch eine Verkürzung der Beteiligungsrechte allenfalls wenige Tage oder Wochen gespart werden (bei gleichzeitiger Zunahme des Konfliktpotenzials), sorgen die mangelnde Prioritätensetzung, ein hochgradig ineffizientes Planungsmanagement und der Verzicht auf eine überfällige Reform der Planungsverfahren für jahrelange Verzögerungen, Fehlinvestitionen, unnötige Zerstörungen von Natur und Umwelt und enorme Politikverdrossenheit bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern.

Für ein zeitgemäßes, umweltgerechtes und effizientes Planungssystem sind aus Sicht des BUND notwendig:

- die längst überfällige Reform der Bundesverkehrswegeplanung, die die demografischen Entwicklungen aufgreift, klare Prioritäten für effiziente und umweltgerechte Investitionen setzt und ausreichend Mittel in Erhalt und Erneuerung maroder Straßen- und Schienenstrecken oder von Bahnhöfen investiert statt knappe Haushaltsgelder für politische Prestigeobjekte zu verschleudern (vgl. BUND-Schwarzbuch zum Fernstraßenbau),
- ein transparentes und offenes Planungsmanagement, das die Beteiligungsrechte der Bürger und Verbände ausbaut und die europäischen Vorschriften zur Information und Beteiligung (Aarhus) offensiv umsetzt. Andere Länder wie die Niederlande oder die Schweiz sind Deutschland bei der Bürgerbeteiligung bereits weit voraus.
- eine intelligente, regional angepasste Verkehrsplanung, die durch eine integrierte Planungsstrategie reale Probleme löst statt ineffiziente Einzelprojekte gegen den Widerstand der Betroffenen durchzusetzen.

## **Stellungnahme zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfes**

### **1. Keine nennenswerte Verzögerung durch Änderung der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Es trifft nicht zu, dass die Zeitdauer der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer wesentlichen Verfahrensverzögerung führt. Es besteht die allgemeine Verfahrenspraxis, dass die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Verfahrensschritte während der notwendigen Behördenanhörung durchgeführt werden. Untersuchungen des Umweltrates haben ergeben, dass für einige Länder überhaupt kein positiver Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrensdauer erkennbar ist.

Der Unterzeichner, der bis 2003 als Fachanwalt für Verwaltungsrecht zahlreiche Großverfahren begleitet hat (ICE-Neubaustrecke Nürnberg-München, „Maintalautobahn“ bei Lichtenfels B 173, vierstreifiger Neubau B 2 Nürnberg-Schwabach, Verkehrslandeplatz/Flughafen Augsburg u. a.) kann aus eigener Erfahrung berichten, dass durch die Auslegungsfrist im Planungsverfahren relativ wenig Zeit verstreicht. Entscheidend sind nach der praktischen Erfahrung des Unterzeichners vielmehr folgende Faktoren:

- Konfliktintensität der Planung (schwere Eingriffe in Siedlungsstrukturen, in Natur und Umwelt usw.)
- Unzureichende Untersuchungen vorhandener, vorzeitig ausgeschiedener konfliktmindernder Alternativen
- Unzureichende Tatsachenermittlung bzw. mangelnde Vorbereitung durch die Genehmigungsbehörden
- Konflikte innerhalb der Genehmigungsbehörde, unzureichende Antragsunterlagen.

An die Beseitigung dieser Ursachen geht dieser Gesetzentwurf nicht heran. Im Gegenteil, durch den Wegfall der Raumordnung als verpflichtendes Verfahren werden die oben aufgelisteten Fehlerquellen noch verstärkt werden.

### **2. Mögliche Behinderung der Beteiligungsrechte anerkannter Naturschutzvereine**

Der Gesetzentwurf sieht im Begründungsteil eine Angleichung der anerkannten Naturschutzvereine an Privatpersonen vor (vgl. Drucksache 16/54 Seite 1 letzter Satz und weitere Begründung). In den einzelnen Änderungen zu den Fachplanungsgesetzen ist bezüglich der Annäherung der Naturschutzvereine folgendes bestimmt:

*„Die Benachrichtigung erfolgt durch Bekanntmachung im Internetangebot der Anhörungsbehörde und durch die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung im Sinne des § 73 Abs. 5, Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in den Gemeinden nach Nr. 1“* (vgl. Art. 1 Änderung AEG § 18 a, Nr. 2 c letzter Satz; Art 2 BfernStrG § 17a, Nr. 2 c letzter Satz; Art. 3 WasStrG § 14a, Nr. 2 c letzter Satz; anders Art. 5 LuftVG Nr. 5 a; Art. 6 Magnetschwebepanungsgesetz § 2, Nr. 2 c letzter Satz; Art. 8 Energiewirtschaftsgesetz § 11b, Nr. 2 c letzter Satz).

In der Formulierungshilfe (Anlage 3) sind diese Bestimmungen geändert, und die Einschränkung der Bekanntmachung durch das Internetangebot ist entfallen, vgl. Formulierungshilfe Seite 2 Nr. 2 für die AEG, Seite 6 Nr. 1 für das Bundesfernstraßengesetz, Seite 9 Nr. 1 für das Bundeswasserstraßengesetz, Seite 15 Nr.1 für das Magnetschwebbahngesetz, Seite 21, Nr. 2 für das Energiewirtschaftsgesetz.

Aufgrund des Gesetzentwurfes der Bundesregierung (ohne die Änderungen in der Formulierungshilfe) besteht nunmehr die Befürchtung, dass die Naturschutzvereine in Zukunft nicht mehr durch Übersendung der Akten angehört werden, sondern nur noch auf die allgemeine Auslegung und/oder das Internetangebot verwiesen werden. Diese Befürchtung ergibt sich zum einen aus der Gesetzesbegründung und zum anderen aus der klaren Änderung der Bekanntmachungsvorschriften im Gesetzentwurf 16/54.

Auch durch die Änderungen der Formulierungshilfe bleiben diese Befürchtungen in abgeschwächter Form bestehen, da das Verhältnis der Bekanntmachungsvorschriften zum § 58 Abs. 1, Satz 1 BNatSchG nicht geklärt ist. Dort heißt es, dass den anerkannten rechtsfähigen Vereinen Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben ist, woraus ein Recht zur Aktenübersendung hergeleitet werden kann.

Für die Arbeitsfähigkeit der anerkannten Naturschutzverbände ist es unbedingt erforderlich, dass die entsprechenden Beteiligungen durch Übersendungen der Akten erfolgen, da es für die Naturschutzverbände aus organisatorischen und verwaltungstechnischen Gründen nicht möglich ist, die Akten vor Ort anzusehen (eingeschränkte Kopiermöglichkeiten insbes. von Plänen und Karten, Konkurrenz zu anderen Einsichtnehmern, ehrenamtliche Tätigkeit von Berufstätigen erfolgt außerhalb der üblichen Bürozeiten usw.). Auch die Möglichkeit, die entsprechenden Akten aus dem Internet herunterzuladen zu können, ist nicht ausreichend, da viele Plansätze nur mit erheblichem Aufwand durch Spezialdruckereien ausgedruckt werden können.

Aufgrund der erheblichen Bedeutung, die den Umweltverbänden in den Öffentlichkeitsrichtlinien der EU und in der Aarhus-Konvention zukommt, ist es daher nicht gerechtfertigt, die Naturschutzverbände bei ihrem Auftrag, die grundgesetzlich geschützten Umweltgüter im Planungsverfahren zu vertreten, zu behindern und Privaten gleichzustellen. Dies gilt umso mehr, wenn in Deutschland internationale und EU-weite Verpflichtungen zur Beteiligung und zur Öffentlichkeitsarbeit nur defensiv und eher restriktiv umgesetzt werden.

Dies entspricht auch nicht den allgemeinen Regeln der Partizipation in einer Bürgergesellschaft. Es entspricht auch nicht freien marktwirtschaftlichen Modellen, da diesen gemein ist, dass die verschiedenen Belange sich in einem freien Wettbewerb ohne Behinderung durchsetzen können. Hierzu dürfen die Naturschutzverbände, die ohnehin

nur relativ geringe Ressourcen und Personal haben, nicht durch zusätzliche administrative Maßnahmen behindert werden.

Gleiches gilt auch für die Verkürzung der Einwendungsfristen. Warum sollen Umweltvereinigungen weniger Zeit zur Erwidernng als Behörden bekommen? Durch die kurzen Fristen – verbunden mit den Präklusionsvorschriften - kann auch die Qualität der Stellungnahmen leiden.

### **3. Transparenz des Fachplanungsrechtes**

Das Transparenzgebot des Fachplanungsrechtes wird durch die bevorstehenden Gesetzesentwürfe konterkariert, da für einige Planungsverfahren Sondervorschriften geschaffen werden, die das Verwaltungsverfahrensgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz und die Gesetze der Länder (möglicherweise) abändern und den Gesetzesvollzug mit einer entsprechenden Fehlerhäufigkeit zusätzlich erschweren. Es sollte vielmehr Ziel sein, durch ein möglichst einheitliches Fachplanungsrecht mit möglichst wenig abändernden Vorschriften für die verschiedenen Vorhaben möglichst einheitliche Vorschriften zu haben. Dieses Ziel, dass etwa durch ein UGB erreicht werden könnte, wird komplett verfehlt.

### **4. Erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG**

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes wird für knapp 100 Verfahren begründet. Die Funktion eines letztinstanzlichen Revisionsgerichtes wird dabei verkannt. Der Stellungnahme des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes, Herrn Eckart Hien, ist hier nichts hinzuzufügen. Im Übrigen besteht durch die Ausweitung der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gerade die Gefahr, dass die Rechtsverfahren länger dauern werden.

### **5. Abschaffung des Raumordnungsverfahrens**

Das Raumordnungsverfahren soll nur noch fakultativ durchgeführt werden. Gerade das Raumordnungsverfahren ist wie kein anderes Verfahren geeignet, raumbedeutende Konflikte zu lösen und eine umfassende Alternativenprüfung in einem Vorverfahrensstadium durchzuführen. Durch den möglichen Wegfall des Raumordnungsverfahrens wird nunmehr die Alternativenprüfung endgültig auf das Planfeststellungsverfahren abgewälzt. Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit ist die Behörde dann auf die dort gewählte Planungsalternative so kapriziert, dass im Planungsverfahren selbst keine Änderungen möglich sind. Dies führt dann zu entsprechenden Prozessen und Verzögerungen, bei Prozessverlust müssen dann die Planungsschritte vollkommen neu begonnen werden. Nur hierdurch kommen sehr lange Planungszeiten zustande.

Zur Beschleunigung der entsprechenden Verfahren wäre es vielmehr angezeigt, die Alternativenprüfung in das Raumordnungsverfahren vorzuziehen und dort möglicherweise auch durch eine entsprechende gerichtliche Überprüfbarkeit abschichtbar und unangreifbar für das weitere Verfahren zu gestalten. Hierdurch wären größere Beschleunigungseffekte zu erwarten.

Zu Recht betont die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in ihrem Positionspapier Nr. 64 „Zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte“ (Hannover 2006), mit dem Raumordnungsverfahren seien in „jüngerer Zeit ... nicht zuletzt in den neuen Bundesländern überaus gute Erfahrungen

gemacht worden.“ (S. 1). Die ARL weist die Behauptung, das Raumordnungsverfahren habe zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten für die Zulassung von Projekten geführt, als „unzutreffend“ zurück: „Im Gegenteil, ein vorgeschaltetes Raumordnungsverfahren kann insbesondere bei Projekten, bei denen – wie zumeist im Verkehrsreich – verschiedene Trassen- oder Standortalternativen in Betracht kommen, das nachfolgende Zulassungsverfahren erheblich entlasten und damit beschleunigen. (...) Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens verkompliziert die Entscheidungslage keineswegs, sondern erlaubt im Gegenteil gerade bei Großprojekten der Infrastruktur eine sinnvolle und beschleunigende Abschichtung der Entscheidungen über Trassen- oder Standortalternativen. (...) Es wäre (...) kontraproduktiv, das Raumordnungsverfahren abzuschaffen.“ (S. 2)

## **6. Geltungsdauer von Planungsverfahren**

Die Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf 10 Jahre ist abzulehnen. Innerhalb eines Zeitraumes von 10 Jahren sind üblicherweise so große Änderungen zu verzeichnen, dass die in der Vergangenheit getroffene Planungsentscheidung nicht mehr aktuell sein kann. Des Weiteren ist es wenig einsichtig, warum einerseits beklagt wird, dass Planungsverfahren so lange dauern, und auf der anderen Seite dann nach erfolgreichem Abschluss von Planungsverfahren diese für ein Jahrzehnt Geltung haben sollen.

Im Übrigen bestehen erhebliche Zweifel an einer Verfassungsmäßigkeit derartiger Entscheidungen. Der Planfeststellungsbeschluss hat eine enteignungsrechtliche Vorwirkung, das entsprechend vorbelastete Eigentum ist mit dem „Damoklesschwert“ der Enteignung behaftet und in diesem Zeitraum praktisch nicht verkehrsfähig. Ein derartig langer Zeitraum überschreitet daher die Enteignungsschwelle.

Praktische Probleme ergeben sich auch noch mit weiteren, zeitlich nachgelagerten Planungen, die dann auf die rechtlich festgesetzte, aber noch nicht ausgeführte Planung Rücksicht nehmen müssen, obwohl deren Realisierung offen bleibt.

## **7. Verzicht auf den Erörterungstermin**

Für die Rechtssicherheit und Beständigkeit einer Planung ist ein Erörterungstermin von zentraler Bedeutung. Durch den Eindruck der mündlichen Verhandlung erhalten die Behörden zusätzlich zu den vorhandenen schriftlichen Einwendungen einen tieferen Einblick in die Konfliktlage und Motivationslage der von der Planung Betroffenen. Hierdurch ist es häufig möglich Konflikte abzubauen bzw. zu erkennen und planerisch zu bewältigen.

Die Reaktionsfrist von 2 Wochen für die Naturschutzvereine und Privatpersonen zur Stellungnahme zum Verzicht auf den Erörterungstermin ist im Übrigen zu kurz. Nach dem Gesetzeswortlaut kann die Mitteilung zum Wegfall des Erörterungstermins bereits zum Beginn der Anhörung mit der Auslegung erteilt werden, dass die Betroffenen nach Platzierung der öffentlichen Bekanntmachung sofort innerhalb einer kurzen Frist von 2 Wochen einen Erörterungstermin verlangen müssen.

Diese kurze Frist von 2 Wochen kann durch geschicktes Platzieren der Bekanntmachung auch noch zusätzlich verkürzt werden (z. B. Bekanntmachung am 22.12., in Ferien etc.).

Berlin, den 15.05.2006

gez. Peter Rottner

AK Sprecher Recht BUND

Landesgeschäftsführer