

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
des Deutschen Bundestags
eingeladener Sachverständiger**

am Mittwoch, dem 17. Mai 2006

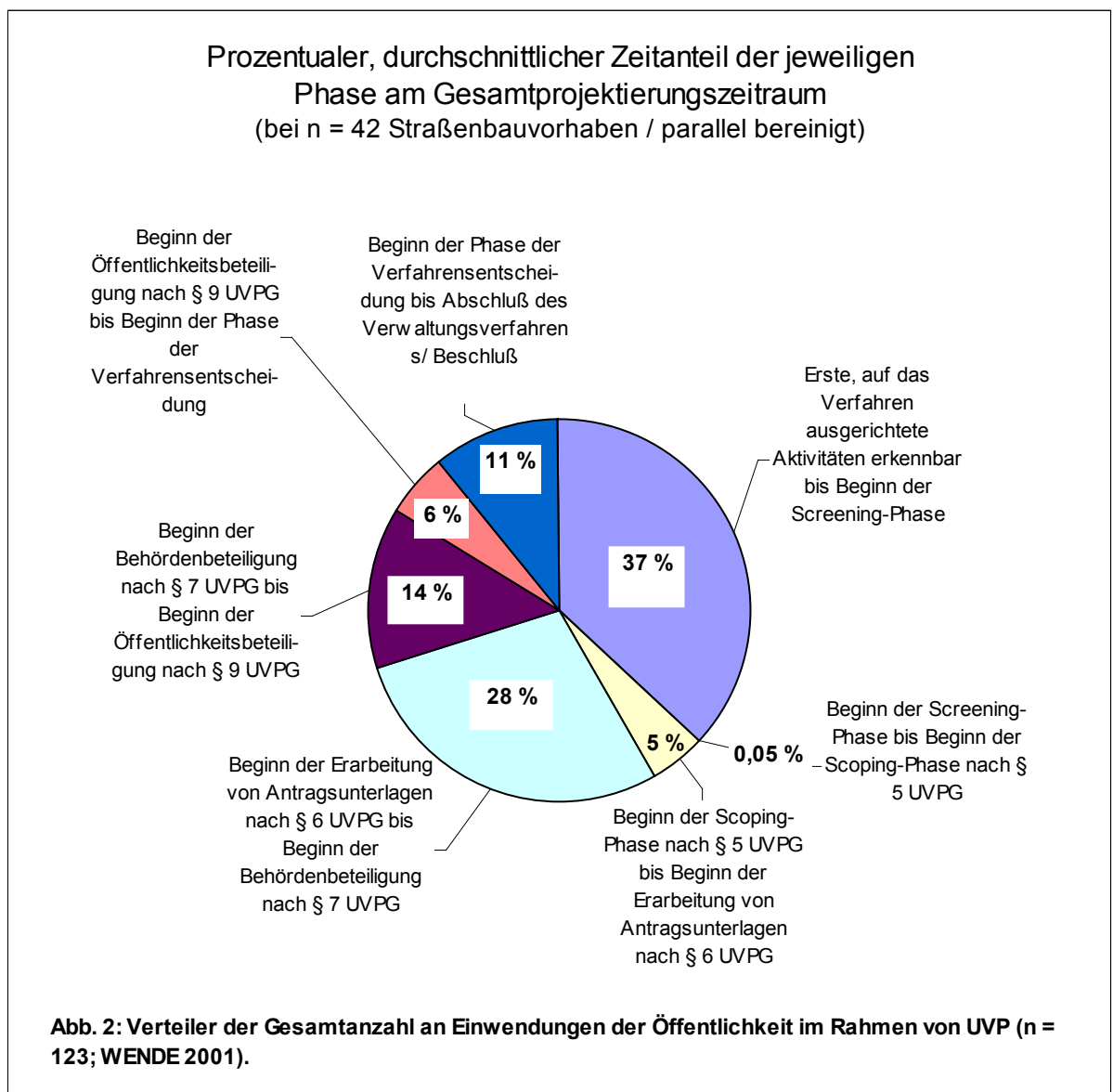
zu den Gesetzentwürfen

**zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsverfahren für
Infrastrukturvorhaben**

- Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Entwurf Bundesregierung vom 04.11.2005) – BT - Drs. 16/54
- Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte – Drs. 16/54
- Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz) – Drs. 16/54

Zusammenfassung zu den ungenutzten Möglichkeiten der Beschleunigung von Planungen für konfliktbeladene Infrastrukturvorhaben

Die Planung von Infrastrukturprojekten ist ein höchst komplexes und sensibles System. Die Dauer der einzelnen Verfahrensschritte wird durch vielfältige Faktoren bestimmt. Die Ursachen für Verzögerungen bedürfen einer differenzierten, sorgfältigen Diagnose, bevor mit dem Instrument von Gesetzesänderungen das Ziel der Beschleunigung umgesetzt wird. An einer solchen Diagnose mangelt es den vorliegenden drei Gesetzgebungsvorschlägen. Erkenntnisquellen stehen zur Verfügung:



aus: Wende, W. Praxis der UVP und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, Universitätschriften Recht 369, Nomos, im Baden – Baden 2001

Die in den Gesetzentwürfen beabsichtigten harten Schnitte an Verfahrensrechten und dem Rechtsschutz unter Hinweis auf Symptome werden die Akzeptanz staatlicher Planungen verringern und so zu verstärkter **Konfrontation** und als Folge zu Verzögerungen der Projektrealisierung führen. Das wäre das Gegenteil des angestrebten Zieles.

Der Königsweg einer zeitlich zügigen Planung führt nur über eine möglichst hohe **Akzeptanz** der Nachteile der Planung bei den am stärksten in ihren Grundrechten Betroffenen. Diese Akzeptanz kann durch das geschickte Verknüpfen der folgenden Faktoren einer die Beteiligten zufriedenstellenden und damit raschen Konfliktlösung gefördert werden:

- (1) Die vordringlichen Infrastrukturplanungen in einer Region können rascher umgesetzt werden, wenn nicht der Bund über regionale Maßnahmen von der Dringlichkeit, über den Trassenverlauf jeder Ortsumgehung bis zur Finanzierung bestimmt, sondern den Ländern die gebündelte Entscheidungsbefugnis über Planung und Mittelverwendung eingeräumt wird. Die sich so empfehlende **Regionalisierung** der Planung, Entscheidung und Verantwortung vermag die Effizienz zu steigern. Dies langfristige Ziel kann bei der Förderalismus-Reform umgesetzt werden.
- (2) Die Qualität einer Planung und damit ihre Überzeugungskraft und Rechtsbeständigkeit kann durch eine verbesserte **personelle Ausstattung** der Planungsbehörden oder durch mehr Delegation von Teilaufgaben an externe Planer gesteigert werden.
- (3) Eine nach dem völkerrechtlichen Vertrag von **Aarhus** gebotene und gesetzlich anzuordnende **frühzeitigere** Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen, der Naturschutzverbände sowie der Öffentlichkeit an der Suche nach geeigneten Lösungen erhöht die Transparenz und Akzeptanz staatlicher Planung; sie ist mit Blick auf eine Konfliktlösung dem gegenwärtigen Verwaltungsverfahrensrecht überlegen, das die Betroffenen erst beteiligt, wenn abgeschlossene Planungsergebnisse vorliegen. Die Praxis der Verkehrsämter, eine Partizipation in projektbegleitenden

Arbeitskreisen umzusetzen, sollte auch im Verfahrensrecht verankert werden.

- (4) Die Einführung einer **Kosten-Nutzen-Prüfung** der favorisierten Planungslösung unter Berücksichtigung auch der durch sie verursachten Nachteile für öffentliche Belange der Ökonomie und Ökologie könnte helfen, Schwerpunkte zu setzen und diese vorrangig zu fördern.
- (5) Moderne Instrumente der (externen) **Qualitätssicherung** können die Überzeugungskraft von konfliktbeladenen Planungen deutlich verbessern. In der Praxis hat sich gezeigt, dass qualitativ hochwertige Planungen weit schneller verwirklicht werden können als qualitativ schlechtere Planungen. Vor allem bei Planungen, die zu Lasten von Natur und Landschaft nicht behebbare Schäden verursachen können, ist eine Qualitätskontrolle geboten. Dies war Anlass für die Kennzeichnung von Straßenbauprojekten im vordringlichen Bedarf mit einem „**Öko-Sternchen**“. Die gesteigerte Prüfpflicht dient auch dazu, die hier sich aufdrängenden Planungsfehler und damit Verzögerungen zu vermeiden. Es empfiehlt sich daher, diese Kennzeichnung und ihre Wirkung beizubehalten,
- (6) Die **Umweltverträglichkeitsprüfung** zielt darauf, durch eine kritische Bilanz der Umweltwirkungen letztlich die Realisierung von Planungsprojekten zu erleichtern. Ein Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten, die nur eine kürzere Distanz durch besonders schutzwürdige Gebiete führen, würde die gerichtliche Angreifbarkeit der Planungsentscheidungen erhöhen. Die im Gesetzentwurf des Bundesrates erwogene Einführung von weiteren Schwellen für eine UVP-Prüfungspflicht widerspricht nicht nur europäischem Recht, sondern würde auch der angestrebten Beschleunigung von Planungsverfahren zuwiderlaufen.
- (7) Die Einführung der Möglichkeit einer frühzeitige Konfliktmittlung durch eine neutrale Instanz (**Mediation**) kann einer erkennbaren Summierung von Einwendungen vorbeugen. Dazu muß die planende Behörde den

gesetzlichen Auftrag erhalten, sich an der Suche nach einem fairen Ausgleich der betroffenen Interessen aktiv zu beteiligen. Diese Form der Streitvermeidung ist der Praxis einer als lästige Formalie gehandhabten Anhörung, dem Verzicht auf einer Anhörung oder der Verordnung zentral gefundener Ergebnisse ohne überzeugende Begründung weit überlegen. Die Praxis zeigt, dass solche Mediationsverhandlungen innerhalb weniger Tage eine Konfliktlösung erbringen.

- (8) Raumordnungsplanung ist - pointiert charakterisiert – Gegenstromplanung und ein Raumordnungsverfahren ist eine für kurzfristige mainstream-Bedürfnisse möglichst widerstandsfähige Verteidigung von nicht erneuerbaren Ressourcen, die für zukünftige Generationen die Qualität des Standortes sichern. Die im Raumordnungsverfahren vorgesehene Abstimmung raumbedeutsamer Planungen aufeinander und untereinander ist daher für eine qualitativ hochwertige Planungsentscheidung unverzichtbar und leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass die Entscheidung über das „ob“ der Planung auf der nachfolgenden Ebene der Planfeststellung bei den Betroffenen Akzeptanz findet. Das **Raumordnungsverfahren** sollte daher nicht in das Belieben des Projektbetreibers gestellt werden, sondern ihm sollte die Pflicht aufgegeben werden, naheliegende Alternativen in die Prüfung einzubringen
- (9) **Rechtsschutzmöglichkeiten** zu der Frage, „ob“ die Planung verwirklicht werden soll, sollten - mit einem Zeitgewinn von mehreren Jahren etwa nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens oder im Sinne einer Bauvoranfrage - vorverlagert werden. Dies würde das Risiko mindern, dass eine zeitaufwendig erstellte Detailplanung vor Gericht an Grundsatzfragen etwa der fehlenden Alternativenprüfung scheitert.
- (10) Eine mündliche **Erörterung** von Einwendungen dient dem Schutz von Grundrechten. Der durch die Anhörungsbehörde und den Projektträger argumentativ wohl vorbereitete Diskurs eröffnet selbst bei konfliktträchtigen Großprojekten erstens die Chance, einen Kompromiss zu finden und zweitens die Möglichkeit, die Planfeststellungsentscheidung im

Sinne des Abfeilens von Angriffspunkten in einem späteren Verwaltungsstreitverfahren zu optimieren. In letzteren Sinne wurden auch die gescholtenen mehrmonatigen Erörterungen zu den Großflughäfen Berlin-Schönefeld und Frankfurt von der jeweiligen Planfeststellungsbehörde genutzt. Wird die Erörterung oder die Auswahl der Teilnehmer zukünftig in das Ermessen der Behörde gestellt, erhöht dies die Fehleranfälligkeit von Planungsentscheidungen und verzögert damit die Realisierung der Projekte. Die Grundrechtsrelevanz und die Chancen eines Diskurses sind auch bei Änderungen eines Planfeststellungsbeschlusses gegeben. Eine Dauer von Erörterungsterminen über sechs Monate ist Ausdruck einer Verhandlungsatmosphäre, die vom Projektträger und der Anhörungsbehörde nicht vom Willen zu einem Konsens, sondern von der Ableistung einer lästigen Pflicht und der Konfrontation geprägt ist.

- (11) Der Fundus von ca. **ehundert spezialisierten Richtern** in auf die Republik verteilten Fachsenaten der Oberverwaltungsgerichte vermag die Tatsachen zu den regionalen Planungskonflikten weit effizienter als ein zentrales Bundesgericht aufzuklären und einer rechtlichen Konfliktlösung zuzuführen. Daher empfiehlt es sich nicht, die Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte in erster Instanz zu Gunsten des Bundesverwaltungsgerichts zu streichen.
- (12) Die Verwirkung von Argumenten (**Präklusion**) ist dann, wenn es sich um öffentliche Interessen handelt, keine für die Allgemeinheit befriedigende Konfliktlösung; gleiches gilt für Planungsfehler, die nicht nachweisbar das Ergebnis der Planungsentscheidung beeinflusst haben, aber gegen den gesetzlich gebotenen Schutz nicht erneuerbarer **Ressourcen** verstoßen. In beiden Fällen sollten den Verwaltungsgerichten durch die Gesetzgebung die derzeit gebundenen Hände zu Gunsten einer materiellen und damit den Konflikt einer Lösung zuführenden Entscheidung befreit werden. Es empfiehlt sich daher, die Präklusionsregelung für öffentliche Belange zu streichen.

- (13) Eine Entscheidung über den Kopf nicht informierter **ortsabwesender** Eigentümer hinweg überrascht die Betroffenen, die in aller Regel nicht den Anzeigenteil der örtlichen Tageszeitung mit den dortigen Bekanntmachungen lesen. Eine Lösung des angesprochenen Problems könnte damit eröffnet werden, dass potentielle Betroffene von einer Planung sich in einem öffentlichen Register mit der Willenserklärung eintragen können, unter welcher Adresse sie von einer eventuellen das Eigentum beeinträchtigenden Planung informiert werden wollen. Es empfiehlt sich, der Anhörungsbehörde die Pflicht aufzuerlegen, einem solchen Hinweis zu folgen.
- (14) Planfeststellungsbeschlüsse, für deren Umsetzung über ein Jahrzehnt keine Priorität vorhanden war, bedürfen einer Überprüfung, ob die ihnen zu Grunde liegende **Bedarfsprognose** noch aktuell ist und sich ihr Gewicht gegenüber gegenläufigen öffentlichen Belangen noch durchsetzt. An dieser Prüfung ist die Öffentlichkeit zu beteiligen. Nach einem Jahrzehnt ist die Zeitdauer eines Prüfungs- und Anhörungsverfahrens gerade auch mit Blick auf die mögliche Einsparungen von Kosten für die öffentliche Hand nicht mehr relevant.
- (15) Die Dauer der **Gültigkeit** von Planfeststellungsbeschlüssen hat eine hohe Relevanz für den Schutz der Grundrechte der Betroffenen; daher sollte die Verwaltung nicht dazu eingeladen werden, durch eine gesetzliche Fristverlängerung in diese Grundrechte noch stärker einzugreifen. Dauern Verfügungseinschränkungen über Grundstücke länger als vier Jahre über den Zeitpunkt ihres Beginns hinaus, sollte den Betroffenen - analog zur baurechtlichen Veränderungssperre - für dadurch entstandene Vermögensnachteile eine angemessene **Entschädigung** in Geld geleistet werden. eine so empfohlene Gesetzesänderung würde die Planungsbehörden auch mit finanziellen Wirkungen ermuntern, eine die Grundrechte einschränkende Wirkungen einer langdauernden Planung abzukürzen.
- (16) Ein im Gesetz eröffneter **sofortiger Vollzug** einer Planungsentscheidung befreit die Planfeststellungsbehörde von der Prüfung, ob herausragende

öffentliche Interessen es wirklich rechtfertigen, der Rechtsprechung die Zeit für eine sachangemessene Prüfung der Planung zu eröffnen. Das Grundgesetz garantiert einen effektiven Rechtsschutz; dies schließt es ein, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine komplexe Planungsentscheidung auch ohne Hast und ohne nicht reversible Eingriffe in Grundrechte überprüfen kann. Es empfiehlt sich daher, auf den gesetzlichen Sofortvollzug zu verzichten.

- (17) Zeitverzögerungen durch Konflikte zwischen Bietern im **Vergabeverfahren** können – auch mit der positiven Wirkung der Eindämmung von Korruption – durch mehr Transparenz und eine stärkere Berücksichtigung der Qualität (als Mittel gegen Lohndumping) vermieden werden.
- (18) Vorarbeiten zur Vorbereitung der **Baudurchführung** zielen aus der Sicht der Grundstücksbetroffenen darauf, vollendete Tatsachen zu schaffen. Sie schwächen auch die Effizienz des gerichtlichen Rechtsschutzes und setzen die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter zusätzlichem Entscheidungsdruck. Sie verschärfen den Konflikt und provozieren gerichtliche Eilanträge. Die dadurch bedingten Verzögerungen und Konfliktverschärfungen wiegen den vermeintlichen Zeitgewinn nicht auf.
- (19) Bei knappen **Haushaltsmitteln** zur Finanzierung der Infrastrukturprojekte empfiehlt es sich, nicht - wie bislang - zahlreiche Baustellen nach dem *Gießkannenprinzip* zu eröffnen und dann mit erheblichem Mehraufwand über bis zu einem Jahrzehnt zu strecken, sondern die Mittel auf die vordringlichsten Planungsprojekte zu Gunsten einer Durchfinanzierung zu konzentrieren.

Mit dem Instrumentarium eines in der Qualität kontrollierten **Projektmanagements** können diese Instrumente mit dem Ziel angewandt werden, bei einer Vielzahl von Planungsverfahren einen Konsens mit den Hauptbetroffenen herbeizuführen und wenige verbleibende Konflikte unter

Nutzung der – nun auch von der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Erfolg angebotenen - Mediation lösen zu lassen.

Für die in der Republik wirklich grundsätzlich streitigen Planungsverfahren vermag dieses Instrumentarium die vorgezeichnete gerichtliche Klärung oder die Bürgerentscheidung zu der Frage, „ob“ das Projekt verwirklicht werden soll, wesentlich - auch mit einem Zeitgewinn - zu fördern.

Die staatliche Planung von streitigen Infrastrukturvorhaben ist ein höchst sensibles und komplexes System. Wenn dem Bürger als Souverän vermittelt wird, dass er im Verwaltungsverfahren nur noch geringen Einfluss auf eine Planung nehmen kann, wird dies planungspolitische Konflikte verschärfen und noch mehr Verfahren unter Beteiligung von mehr brüskierten Betroffenen einer gerichtlichen Kontrolle unterwerfen.

Der gerichtliche Schutz von Grundrechten gegenüber beeinträchtigenden Planungen hat einen hohen verfassungsrechtlichen Rang und sollte nicht - wie in den Entwürfen vorgesehen - geschwächt werden. Deutschland hat bei den Verfahrensrechten und dem Rechtsschutz der Bürger innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gerade gegenüber den neuen Beitrittsländern eine wichtige **Vorbildfunktion**, die nicht leichtfertig zu Gunsten eines Zeitgewinnes von wenigen Monaten über Bord geworfen werden sollte.

Frankfurt am Main, 16. Mai 2006

Matthias Möller-Meinecke
Fachanwalt für Verwaltungsrecht