



Stellungnahme
Anhörung des Ausschusses für
Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages
am 15. Januar 2020

Zusammenfassung

Die beiden Gesetzentwürfe helfen bei der Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland nur äußerst marginal. Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz wird die Planung für die Verkehrsinfrastrukturprojekte sogar verlängern. Der praktische Nutzen erschließt sich für die enorm aufwändige, nacheinander ablaufende Planung (Fachbehörde + Bundestag) nicht. Ein Beschleunigungseffekt kann so nicht eintreten. Die Planung wird zudem teurer. Das alles zu testen, um den Rechtsschutz einzuschränken, verkennt, dass es in den Bereichen Schienenwege und Wasserstraßen ohnehin nur wenige Verbandsklagen gibt. Es verkennt weiterhin, dass Klagen nur dort eingelegt werden, wo eklatant fehlerhaft geplant wurde. Zudem überzeugt die Begründung für die Überwindung eines Einzelfallgesetzes aus Art. 19 GG im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz nicht. Keines der zwölf aufgeführten Vorhaben im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz erfüllt die Kriterien für die Überwindung des Verbots eines Einzelfallgesetzes des vom Bundesverkehrsministerium in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens.

Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist daher als völlig ungeeignetes Instrument zur Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur abzulehnen und zurückzuweisen.

Das Planungsbeschleunigungsgesetz 2019 enthält zumindest in Teilen sinnvolle Ansätze. Allerdings sind auch hier die Abschnitte zur Einschränkung des Rechtsschutzes problematisch und EU-rechtswidrig.

Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen:

a) Allgemeine Vorbemerkungen

Bedarf für die Gesetzesvorhaben

Allgemein gilt, jede Rechtsänderung für sich greift in ein gewachsenes Zulassungsregime ein und verursacht immer zusätzliche Aufwände. Die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch von 1998 hat die Unübersichtlichkeit neuer Regelungen seinerzeit als Bremsfaktor für zügige Zulassungsentscheidungen benannt. Das gilt noch heute.



Das BMVI kann das Problem, die richtigen Instrumente für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu schaffen, nur umsetzen, wenn sie die komplexen Problemlagen in den einzelnen Planungssektoren adäquat analysiert und somit beschreiben kann. Daher ist es bedauerlich, dass es bis heute kein Monitoring der Verkehrswegeplanung mit ihren komplexen Anforderungen gibt. Obgleich bereits 1990 das erste Beschleunigungsgesetz (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) in Deutschland erlassen wurde, ist auch 2020 nicht einmal bekannt, wie viele Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren pro Jahr zu welchen Planungstypen im Verkehrsbereich (z. B. Straße, Schiene, Wasserstraße) stattfinden. Die Analyse des Innovationsforums Planungsbeschleunigung¹ beruht ausschließlich auf qualitativen Faktoren, also auf Einzelfällen. Der Ergebnisbericht dieser Kommission nimmt nicht die vielfältige Praxis in allen Sektoren des Infrastrukturbereichs auf. Ob die richtigen Schlüsse gezogen wurden, bleibt offen. Die letzte umfassende Analyse der Genehmigungspraxis zur Infrastrukturplanung stammt aus dem Jahr 2005 und wurde für das Bundesland Baden-Württemberg unter der Leitung von Prof. Dr. Ziekow erstellt. Alle nachfolgenden Analysen beruhen entweder nur auf Einschätzungen und Einzelbeispielen (Innovationsforum Planungsbeschleunigung) oder beziehen sich auf Einzelsektoren (Eisenbahnplanung, 2019). Eine jeweils umfassende sektorale Bestimmung der vorhandenen Problemlagen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Flughäfen, Sonstiges) ist überall notwendig, um das Problem einer ineffektiven Infrastrukturplanung im Verkehrsbereich sachgerecht zu beschreiben. Im Moment kann in Deutschland niemand Auskunft geben, wie viele Verfahren in welchen Sektoren durchgeführt werden, wie lange welche Planungstypen dauern, welchen Spezifika sie unterliegen, welche Probleme je Sektor die relevantesten sind. Wenn aber schon die Problemanalyse lückenhaft ist, kann die Problemlösung ebenfalls nur eingeschränkt sein. Es wäre daher zunächst erst einmal wichtig, dass das BMVI zur Praxis der Verkehrsinfrastrukturplanung entsprechend umfassende sektorale Studien in Auftrag gibt und ein laufendes Monitoring aufbaut.

Stellungnahmefristen zum Referentenentwurf

Die Stellungnahmefrist seitens des BMVI für beide Gesetzentwürfe war jeweils unzumutbar kurz. Der Entwurf des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes wurde am 16.10.2019 gegen 14.00 Uhr mit Bitte zur Stellungnahme bis zum 23.10. 2019 übermittelt. Am 16.10.2019, gegen 19.00 Uhr wurde die Stellungnahmefrist auf Dienstschluss, den 17.10.2019 verkürzt. Die zur Verfügung stehende Zeit betrug somit weniger als 9 Stunden. Beim Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich datiert die Zusendung des Entwurfs auf den Vormittag des 1. November, der ein gesetzlicher Feiertag in einer Reihe von Bundesländern ist. Die Frist zur Stellungnahme datierte auf den 4. November, so dass grundsätzlich eineinhalb Arbeitstage zur Stellungnahme bestanden. Diese Verfahrensweise des Bundesverkehrsministeriums ist eines demokratischen Gesetzgebungsprozesses nicht würdig. Im Grunde lag dem Ministerium nicht daran, Stellungnahmen zu erhalten.

¹ www.bmvi.de (2.1.2020)



Titel der Gesetzentwürfe

Darüber hinaus sind beide Gesetzentwürfe mit Titeln benannt, die sprachlich bestenfalls Verwunderung erzeugen. Wer auf die Idee kommen würde, einen Sommerurlaubszubereitungsurlaub zu beantragen, dem würde man dies sicherlich schon wegen unverständlicher Sprache verwehren. Und auch den Titel Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gab es bereits. Und zwar ein Jahr zuvor. Soll der Titel 2019 also die nächste Beschleunigungsstufe verdeutlichen. Dann müssten die Planungen in Deutschland angesichts der Vielzahl der Beschleunigungsgesetze seit 1990 schon annähernd in Lichtgeschwindigkeit ablaufen. Ist es also Hilflosigkeit, Sarkasmus oder eine sich nicht erschließende sprachliche Innovation, die das Verkehrsministerium kennzeichnet.

b) Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes (BT-Drs. 19/15619, BR-Drs. 579/19)

Wo bleibt der Nutzen?

Zu den grundgesetzlichen Voraussetzungen hat Prof. Dr. Ziekow ausführlich Stellung genommen. Ob die von ihm dargelegten Kriterien zur Überwindung des Einzelgesetzverbotes aus Art. 19 GG ausreichend sind, kann zumindest bezweifelt werden. Rechtlich operationabel sind sie kaum. Mit dem Argument aus den Maßnahmengesetzen aus den frühen 1990er Jahren, rasch die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in Deutschland zu bewirken, können die 2019er Gründe nicht konkurrieren.

Bei der inzwischen auf 12 Projekte erweiterten Liste von Vorhaben im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist nicht erkennbar, warum diese Projekte durch den Bundestag statt durch Fachplanungsbehörden geplant werden müssen. Eine hohe Politisierung und eine Systemrelevanz, wie von Prof. Ziekow als Kriterien zur Überwindung des Einzelgesetzverbotes aus Art. 19 GG vorgeschlagen, erschließt sich nicht. Andere Gründe werden in der Gesetzesbegründung nicht dargelegt.

Neben den bestehenden grundgesetzlichen Problemen stellt sich aber vor allem die Frage nach dem Nutzen für ein solches Gesetz. Im Vergleich zu den 1990er Jahren vermeidet man im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz den Ausschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die 12 Verfahren erhalten sogar eine frühzeitige Beteiligung. (Warum nur bei diesen und warum von nun an nicht generell bei allen Infrastrukturprojekten im Verkehrsbereich?) Das vorbereitende Verfahren ist also ein reguläres Planfeststellungsverfahren mit zusätzlicher frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung und endet statt mit einem Planfeststellungsbeschluss mit einem Abschlussbericht. Nach dem Abschlussbericht beginnt dann das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag. Dies dürfte ebenfalls einige Monate in Anspruch nehmen. 1992 wurde die Bundesrats-Drs. 513/92 gestoppt, weil persönliche Daten von Bürgern zu Grundstücksfragen enthalten waren. Mit den Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung wird dies 2020 nicht einfacher werden. Einer der Gründe, warum man Anfang der 1990er Jahre die damaligen Maßnahmengesetze stoppte, war das fehlende Aufwand/Nutzen Verhältnis. Wieso sollte dieses Verhältnis 2020 auf einmal besser sein? Wenn 2020 aufgrund der rechtlichen Vorgaben sogar ein reguläres



Planungsverfahren mit zusätzlicher frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen wird, kann dieses Verhältnis nur noch schlechter werden.

Erfüllungsaufwand

In der Gesetzesbegründung zum Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz wird nur ein sehr geringer zusätzlicher monetärer Erfüllungsaufwand beziffert. Das ist falsch. Wenn sich der Bundestag zusätzlich mit dem Vorhaben beschäftigt, nachdem sich eine Fachbehörde vorbereitend auch schon damit befasst hat, liegt der Erfüllungsaufwand deutlich höher. Hier müssen die zusätzlichen Kosten, die durch die Projekte dem Bundestag entstehen, hinzugerechnet werden.

Klageverfahren anerkannter Umweltverbände im Infrastrukturbereich

Anerkannte Umweltverbände können seit vielen Jahren gegen fehlerhaft geplante Infrastrukturprojekte vor Gericht mittels Verbandsklage vorgehen. Diese Klagemöglichkeit wurde geschaffen, um eine ansonsten leerlaufende Kontrolle zu ermöglichen und so die Qualität des Gesetzesvollzugs zu verbessern.

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen erhebt und analysiert seit Mitte der 1990er Jahre die Verbandsklagen anerkannter Umweltschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Im Zeitraum 2007 bis 2018 (12 Jahre) wurden insgesamt 393 Verbandsklagen in den verschiedensten Anwendungsbereichen seitens der Umweltverbände geführt. Davon entfielen 96 (noch ohne 2018) auf den Verkehrsinfrastrukturbereich. Das bedeutet, in den 12 Jahren wurde etwa jede vierte Verbandsklage gegen Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich erhoben. Die mit Abstand meisten Klagen wurden dabei gegen Straßenbauprojekte (56) eingelegt. Vorhaben im Zusammenhang mit Schienenwegeprojekten wurden im Zeitraum 2007 bis 2018 in sechs Fällen beklagt, davon allein 3 in 2017. Die Klagen gegen Straßenbauprojekte weisen seit Jahren eine rückläufige Tendenz auf, wie die nachfolgende Tabelle verdeutlicht:

Klagen anerkannter Umweltverbände gegen Straßenbauprojekte zwischen 2007 und 2018²

Zeitraum	2007 bis 2010	2011 bis 2014	2015 bis 2018
Verbandsklagen gegen Straßenbauprojekte	26	22	11

Dies trifft auch im allgemeinen auf die anderen Bereiche der Verkehrsinfrastruktur zu. Die drei Klagen gegen Schienenprojekte in 2017 sind eher als statistischer Ausreißer zu sehen. In neun von 12 Jahren zwischen 2007 und 2018 gab es gar keine Verbandsklagen gegen Schienenwegeprojekte.

Rechtsschutz aus internationalen Verpflichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist aus der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sowie als Mitgliedsstaat der Aarhus-Konvention verpflichtet, eine gerichtliche Überprüfung gegen fehlerhafte Planungsverfahren im Infrastrukturbereich zu gewährleisten. Würde der

² Quelle: eigene Erhebung UfU e.V. (2020).



Bundestag per Gesetz in den derzeit 12 Vorhaben letztendlich über die Zulassung der Vorhaben per Einzelgesetz entscheiden, entfielen die übliche rechtliche Überprüfungsmöglichkeit über das Umweltrechtsbehelfsgesetz. Hierin wird ein Verstoß gegen das EU-Recht sowie gegen die Aarhus-Konvention gesehen.

Mit der Ermächtigung, über Rechtsverordnungen weitere sachliche Anwendungsbereiche neben den Schienenwegen und den Wasserstraßen (z. B. Straßenbauprojekte) hinzuzunehmen, würde nicht mal mehr der Bundestag über die Rechtmäßigkeit der Einführung neuer Materien befinden.

c) Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (BT-Drucks. 19/15626)

Faktoren, die die Dauer von Zulassungsverfahren beeinflussen, sind vielfältig. Der Gesetzentwurf greift leider nur marginal die als Hauptursachen geltenden Bremseffekte bei Vorhabenplanungen im Infrastrukturbereich auf. Es sei in Ermangelung eines Monitorings von Planungsverfahren im Verkehrsinfrastrukturbereich nochmals auf die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch verwiesen, die 1998 folgende Liste zusammentrug, die eine zügige Durchführung von Zulassungsverfahren negativ beeinflussen:

- die Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der rechtlichen Regelungen, u.a. infolge von Rechtsänderungen,
- fehlende oder veraltete Ausführungsvorschriften, vor allem für den Vollzug unbestimmter Rechtsbegriffe,
- Ausdehnung von Prüfweite und -tiefe auf Grund der zunehmenden Regelungsdichte und der Integration von mehreren Entscheidungen in ein Verfahren,
- Auswüchse bei der gutachterlichen Erstellung von Sicherheitsanalysen und Umweltverträglichkeitsuntersuchungen,
- die "Dauerhaftigkeit" und "Festigkeit" der Zulassungen, also die weitgehende Absicherung insbesondere der Genehmigung von Industrieanlagen,
- unvollständige Antragsunterlagen und darauf erfolgende Nachforderungen z.B. aufgrund von Unsicherheiten über den Umfang von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen,
- verwaltungsinterne Probleme, vor allem eine unzureichende Personalausstattung,
- mangelnde Entscheidungsbereitschaft von Behörden aus Angst vor Justiz und Öffentlichkeit,
- unzureichende Abstimmung bei Beteiligung mehrerer Behörden u.a. in parallelen Verfahren,
- großer Zeitbedarf und teilweise auch Blockade der Kommunen bei der Erteilung des nach BauGB erforderlichen Einvernehmens,
- bei extrem langer Verfahrensdauer vor allem eine sehr starke "industriekritische Politisierung".



Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde eingeschätzt, dass diese zwar Zeit in Anspruch nehme, in den meisten Fällen jedoch keine Verzögerungen verursache!

Faktoren, die die Dauer von Zulassungsverfahren erheblich verbessern können, sind:

- Die Vollständigkeit von Antragsunterlagen
(die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen³ stellt eine erhebliche Verzögerungsursache dar)
- die Fristsetzung bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange⁴,
- das Sternverfahren bzw. sternförmige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange⁵,

In der 2019er Studie zu Optimierungspotentialen in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung wurden als Verzögerungsursachen ähnlich wie 1998 benannt: Personalengpässe, fehlerhafte oder unvollständige Planunterlagen, Mangel an Gutachtern, komplexe rechtliche Fragestellungen, Probleme bei der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Schwierigkeiten bei der Planung und Durchführung des Erörterungstermins und die lange Dauer der Überarbeitung der Planunterlagen nach dem Erörterungstermin.⁶

Zu begrüßen ist im Gesetzentwurf die Begrenzung der Notwendigkeit für unwesentliche Änderungen an Schienenwegen und der Rückgriff auf ein Plangenehmigungsverfahren statt eines Planfeststellungsverfahrens. Darüber hinaus wird die in Artikel 4 vorgeschlagene Änderung der Finanzierungsregelung für die Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge eine Entlastung für Kommunen bewirken.

Aber auch in diesem Gesetzentwurf zielt der Gesetzgeber hauptsächlich auf eine Einschränkung der Klagerechte von anerkannten Umweltverbänden, obwohl dadurch kein Bahnprojekt schneller umgesetzt und die Europarechtswidrigkeit dieser Maßnahme sehr wahrscheinlich ist.

³ Ziekow, S. 97, der Anteil an Verfahren mit unvollständigen Antragsunterlagen habe im gesamten Untersuchungszeitraum stabil bei 56% gelegen und damit deutlich höher als im Baugenehmigungsverfahren (28%).

⁴ Ziekow, S. 113.

⁵ Ziekow, S. 100 ff.

⁶ Ziekow, Jan/ Bauer, Christian/ Hamann, Ingo/ Porth, Jan/ Scharpf, Lucia/ Vallée, Tim Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, 2019.