

Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von
Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich
(BT-Drs. 19/4459)

erstellt im Auftrag des
Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages

VON

Rechtsanwalt Dr. Holger Weiß, LL.M.

W2K Rechtsanwälte

12.10.2018

FREIBURG

Hansjörg Wurster
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Dominik Kupfer
Dr. Holger Weiß, LL. M.
Dr. Björn Reith
Klaus Berger, LL. M.
Jens Baltschukat, LL. M.
Dr. Katharina Schober
Johannes Kupfer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Till Karrer
Prof. Dr. Alexander Wichmann
Kaiser-Joseph-Straße 247
D-79098 Freiburg
Telefon: (07 61) 21 11 49-0
Telefax: (07 61) 21 11 49-45
freiburg@w2k.de

STUTT GART

Alfred Bauer
Bastian Reuße, LL. M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Charlottenstraße 21b
D-70182 Stuttgart
Telefon: (07 11) 24 85 46-0
Telefax: (07 11) 24 85 46-19
stuttgart@w2k.de
www.w2k.de

Gliederung

A. Gegenstand des Gesetzentwurfs	3
B. Bewertung	4
I. Allgemeines	4
II. Vorläufige Anordnung	5
1. Rechtliche Einordnung	5
2. Beschleunigungswirkung?	5
III. Verzicht auf die Erörterung auf bei UVP-pflichtigen Vorhaben	6
1. Keine Klarstellung, sondern Gesetzesänderung	6
2. Erörterungstermin als das Herzstück des Verfahrens	7
3. Beschleunigungswirkung?	8
IV. Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben	8
1. Rechtliche Einordnung: Kein substantieller Unterschied zur Planfeststellung ohne Erörterungstermin	8
2. Beschleunigungswirkung?	9
V. Neuregelung der Klagebegründungsfrist	9
1. Rechtliche Einordnung	9
2. Beschleunigungswirkung?	10
VI. Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet	10
1. Rechtliche Einordnung	10
2. Beschleunigungswirkung?	11
VII. Einführung eines Projektmanagers	11
1. Rechtliche Einordnung	11
2. Beschleunigungswirkung?	12
VIII. Fixierung des Prognosezeitpunkts	13
1. Rechtliche Einordnung	13
2. Beschleunigungswirkung?	14
IX. Erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG	15
1. Rechtliche Einordnung	15
2. Beschleunigungswirkung?	15
X. Eisenbahnbundesamt als Anhörungsbehörde	15
1. Rechtliche Einordnung	15
2. Beschleunigungswirkung?	16
C. Schlussbemerkung	17

A. Gegenstand des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen im Bundesfernstraßengesetz, im Allgemeinen Eisenbahngesetz, im Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz und im Bundeswasserstraßengesetz vor. Er hat im Kern folgende Inhalte:

- Das aus § 14 Abs. 2 WaStrG bekannte **Instrument der vorläufigen Anordnung** soll auch bei Bundesfernstraßen (§ 17 Abs. 2 FStrG neu) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 18 Abs. 2 AEG neu) eingeführt werden; zugleich werden die Bestimmungen im Wasserstraßengesetz angepasst.
- Die Möglichkeit zum **Verzicht auf den Erörterungstermin** soll für UVP-pflichtige Vorhaben (wieder) eingeführt werden (§ 17a Nr. 1 S. 1 FStrG; § 18a Nr. 1 S. 1 AEG; § 14a Nr. 1 WaStrG).
- Der Anwendungsbereich der **Plangenehmigung** soll auch für **UVP-pflichtige Vorhaben** eröffnet werden (§ 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG; § 18b AEG; § 14 Abs. 2 WaStrG).
- Die **Klagebegründungsfrist** soll neu und gegenüber § 6 UVPG speziell geregelt werden (§ 17 Abs. 5 FStrG; § 18e Abs. 5 AEG; § 14 Abs. 5 WaStrG).
- Für den Fall, dass die Anhörungsbehörde den Plan weder nach § 27 Abs. 1 VwVfG noch nach § 20 UVPG im Internet zugänglich macht, soll dieser künftig vom Träger des Vorhabens zur **Bürgerinformation über das Internet** zugänglich gemacht werden (§ 17g FStrG neu; § 18f AEG neu; § 17 WaStrG neu).
- Die aus dem Energierecht bekannte Möglichkeit zur Einsetzung eines **Projektmanagers** wird auf den Verkehrsbereich übertragen (§ 17h FStrG neu; § 17a AEG neu; § 14f WaStrG neu).
- Für die Planfeststellung von Betriebsanlagen von Eisenbahnen wird eine Regelung zum maßgeblichen **Prognosezeitpunkt** eingeführt. Sofern dem Antrag nach § 73 Abs. 1 VwVfG eine Berechnung des Beurteilungspegels für den vom Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärm gemäß § 4 Verkehrslärmschutzverordnung beizufügen ist, soll die Berechnung auf die zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags prognostizierte Verkehrsentwicklung abstellen. Das Planfeststellungsverfahren soll auf dieser Grundlage zu Ende geführt werden, wenn die Auslegung des Plans öffentlich bekannt gemacht worden ist und sich der Beurteilungspegel aufgrund von zwischenzeitlichen Änderungen der Verkehrsentwicklung um weniger als 3 dB(A) erhöhen wird (§ 18g AEG n.F.).

- Der Katalog der Vorhaben von Schienenwegen, bei denen das **Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich** zuständig ist, soll erweitert werden (Anlage 1 zu § 18 Abs. 1 AEG n.F.).
- Das **Eisenbahnbundesamt** soll künftig im Bereich der Eisenbahnen des Bundes die Funktion der **Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde** übernehmen (§ 3 Abs. 2 BEVVG n. F.).

B. Bewertung

Der Gesetzentwurf ist aus rechtswissenschaftlicher und rechtspraktischer Sicht wie folgt zu bewerten:

I. Allgemeines

In rechtssystematischer Hinsicht ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf sektoral an den fachgesetzlichen Vorschriften für bestimmte Verkehrsbereiche ansetzt. Dies führt zu einer **weiteren Zersplitterung des ohnehin sehr unübersichtlichen Fachplanungsrechts**.

Die damit für die Rechtsanwendung verbundene Problematik ist nicht zu unterschätzen. Der Anwender des Planfeststellungsrechts ist bereits bei der Bestimmung der anwendbaren Vorschriften vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Die potenziell einschlägigen Normen müssen vertikal – im rechtlichen Mehrebenensystem – und horizontal – im Verhältnis von allgemeinem Verwaltungsrecht, sektoralen Fachgesetzen und sektorübergreifenden Querschnittsregelungen (z. B. UVPG, UmwRG) – abgegrenzt werden. Diese Aufgabenstellung hat im Planfeststellungsrecht eine Komplexität erreicht, die die **Rechtsanwendung fehleranfällig** macht. Fehler führen typischerweise zu Verzögerungen. Das läuft dem Beschleunigungsziel des Gesetzes zuwider.

Der Gesetzgeber sollte bei jeder weiteren Änderung im System des Planfeststellungsrechts darauf achten, die bereits vorhandene Zersplitterung nicht noch zu vertiefen. Vor diesem Hintergrund wäre es klar vorzugswürdig, etwaige (sinnvolle) **Änderungen des Planfeststellungsrechts im VwVfG selbst** zu verankern.

II. Vorläufige Anordnung

1. Rechtliche Einordnung

Die Übertragung des aus § 14 Abs. 2 WaStrG bekannten Instruments der vorläufigen Anordnung auf die Planfeststellung von Bundesfernstraßen (§ 17 Abs. 2 FStrG neu) und Eisenbahnbetriebsanlagen (§ 18 Abs. 2 AEG neu) ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich.¹

In dem Gesetzesvorschlag sollte aber klargestellt werden, dass die vorläufige Anordnung nur auf Antrag des Vorhabenträgers und nur unter der Voraussetzung ergehen kann, dass mit einer **positiven Entscheidung zugunsten des Vorhabens zu rechnen** ist. Zudem sollte klargestellt werden, dass die vorläufige Anordnung – als vorläufiger Ausschnitt aus dem nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss – **kein Recht zum Zugriff auf fremdes Eigentum** vermittelt.

Soweit sich die Flächen, auf denen die Maßnahmen durchgeführt werden sollen, nicht im Eigentum des Vorhabenträgers befinden, hängt die Durchsetzbarkeit der vorläufigen Anordnung davon ab, dass die Eigentümer zustimmen oder gesetzlich zur Duldung verpflichtet sind. Insoweit ergänzen die **gesetzlich geregelten Duldungspflichten** der Eigentümer (§ 16a FStrG; § 17 AEG; § 16 WaStrG) das Instrument der vorläufigen Anordnung. Diese Duldungspflichten betreffen freilich nur vorbereitende Maßnahmen, nicht Teilmaßnahmen.

2. Beschleunigungswirkung?

Hinsichtlich der Frage, ob die vorläufige Anordnung zu einer Beschleunigung führen kann, ist zu bedenken: Wenn es sich um ein einfaches Projekt handelt, wird in der Regel auch das Planfeststellungsverfahren zu Ende geführt werden können. Bei komplexen Vorhaben kann grundsätzlich ein Beschleunigungseffekt eintreten. Allerdings wird auch eine **neue Verfahrensstufe mit neuen Rechtsschutzmöglichkeiten** eröffnet. Das könnte umgekehrt zu Verzögerungen führen. Daher muss das Instrument mit Bedacht eingesetzt werden.

¹ BVerwG, Beschl. v. 29.11.2010 – 7B 68/10 – NVwZ 2011, 242.

III. Verzicht auf die Erörterung auf bei UVP-pflichtigen Vorhaben

1. Keine Klarstellung, sondern Gesetzesänderung

Entgegen der Darstellung in der Begründung handelt es sich bei den Regelungen um **keine Klarstellung**, sondern um eine **Änderung gegenüber dem status quo**. Seit der Novelle des UVPG im Jahr 2017 kann bei UVP-pflichtigen Vorhaben nicht mehr auf den Erörterungstermin verzichtet werden. Nach § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG muss das Beteiligungsverfahren den Anforderungen von § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 bis 7 VwVfG entsprechen. Auf den Erörterungstermin kann gemäß § 18 Abs. 2 S. 1 UVPG nur in einem vorgelagerten Verfahren sowie in Planfeststellungsverfahren über einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG verzichtet werden. Die Regelung ist abschließend formuliert. Weitere Verzichtsmöglichkeiten sind nicht eröffnet. Folglich hat der Normanwendungsbefehl in § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG **Vorrang vor den fachgesetzlichen Regelungen**, die allgemein den Verzicht auf den Erörterungstermin nach § 73 Abs. 6 vorsehen. Anderes gilt nur insoweit, als das Fachrecht explizit die nach § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG vorgeschriebene Erörterung für verzichtbar erklärt. Der Blick auf die Entstehungsgeschichte bestätigt das Auslegungsergebnis. Der Bundesrat hatte im Gesetzgebungsverfahren empfohlen, in § 18 Abs. 1 S. 5 UVPG eine Regelung aufzunehmen, dass nach Maßgabe der Fachgesetze auf einen Erörterungstermin verzichtet werden kann.² Die Bundesregierung hat dies abgelehnt, weil der Erörterungstermin „seit Inkrafttreten des UVPG regelmäßiger Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung“ sei und dies „auch in Zukunft gelten“ solle.³

Der jetzt vorliegende Gesetzesvorschlag ist also keine Klarstellung, sondern weicht von der bestehenden Gesetzeslage ab. Mit dem Gesetzesvorschlag gibt die Bundesregierung ihre noch im Jahr 2017 bei der Novelle des UVPG vertretene Auffassung für den Verkehrsbereich wieder auf.

² BR-Drs. 164/17 S. 8 f.

³ BT-Drs. 18/11948 S. 22.

2. Erörterungstermin als das Herzstück des Verfahrens

In der Sache ist der Verzicht auf den Erörterungstermin kritisch zu sehen. Das Erörterungsverfahren ist das „**Herzstück**“ des Planfeststellungsverfahrens.⁴ Es dient der Informationsgewinnung, der Interessenwahrnehmung, dem vorgezogenen Rechtsschutz, der Konfliktlösung und der Entlastung der Gerichte. Nach der Rechtsprechung des BVerwG dient der Erörterungstermin dazu, „durch eine vertiefte Auseinandersetzung mit den gegensätzlichen Positionen, wie sie sich durch die Einwendungen herauskristallisiert haben, die Informations- und Entscheidungsgrundlage der Planfeststellungsbehörde zur verbreitern.“⁵ Die Anhörungsbehörde gewinnt einen **unmittelbaren Eindruck** von der Interessenlage und den Vor- und Nachteilen des Vorhabens.⁶ Sie kann weitere Erkenntnisse über Auswirkungen des beantragten Vorhabens und darüber gewinnen, inwiefern zusätzliche Ermittlungen angezeigt sind.⁷ Der Erörterungstermin ist die **zentrale Kommunikationsplattform** des Planfeststellungsverfahrens, auf der Informationen geteilt und konsensuale Regelungen gefunden werden können.⁸ Solche Regelungen können etwa die Gestaltung der Planung (z. B. alternative Ausführungen), die Umsetzung von Schutzmaßnahmen, die Kostentragung für notwendige Folgemaßnahmen oder Entschädigungszahlungen zum Gegenstand haben und bestenfalls **erhobene Einwendungen zur Erledigung bringen**. Die Anhörungsbehörde kann diesen Prozess fördern, indem sie die Verfahrensbeteiligten informiert und ggf. Vorschläge zur Problemlösung unterbreitet. Nicht zuletzt geht es aus Sicht der Betroffenen um rechtliches Gehör und **vorgelagerten Rechtsschutz**.⁹ Durch die fundierte Erörterung der berührten Belange können **Transparenz und Akzeptanz** geschaffen¹⁰ und die Verwaltungsgerichte entlastet werden.¹¹

⁴ Kupfer in: Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, § 43a Rn. 22.

⁵ BVerwG NVwZ 2009, 109.

⁶ Büllsbach/Diercks DVBl 1991, 469 (470); Riese/Dieckmann DVBl 2010, 1343 (1345).

⁷ BVerwGE 98, 339 (345) = NVwZ 1996, 381; vgl. auch BVerwGE 140, 149 Rn. 19 = NVwZ 2012, 50.

⁸ Kupfer in: Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, § 43a Rn. 22; Büllsbach/Diercks DVBl 1991, 469 (470).

⁹ Büllsbach/Diercks DVBl 1991, 469 (470 f.).

¹⁰ Kupfer in: Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, § 43a Rn. 22.

¹¹ Büllsbach/Diercks DVBl 1991, 469 (470 f.).

3. **Beschleunigungswirkung?**

Ob der Verzicht auf den Erörterungstermin einen **Beschleunigungseffekt** haben würde, ist fraglich. Der Erörterungstermin ist nicht nur das Herzstück der Öffentlichkeitsbeteiligung und steigert die Chance auf die **Akzeptanz des Vorhabens**, sondern er ist zugleich ein **Kristallisationspunkt** im Verfahren: Er führt dazu, dass sich alle Beteiligten auf den Zeitpunkt des Erörterungstermins hin vorbereiten müssen. Er sorgt damit dafür, dass das Entscheidungsmaterial in einem überschaubaren Zeitraum vollständig zusammengetragen und erörtert wird.

Der Erörterungstermin kann also zu einer Beschleunigung durch Konzentration des Tatsachen- und Streitstoffes führen. Durch den Verzicht auf den Erörterungstermin kann es zu Verlagerungseffekten kommen, die letztlich nicht zu einer Beschleunigung, sondern zu einer Verzögerung führen.

IV. **Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben**

Der Gesetzesvorschlag erweitert den Anwendungsbereich der Plangenehmigung auf UVP-pflichtige Vorhaben.

1. **Rechtliche Einordnung: Kein substantieller Unterschied zur Planfeststellung ohne Erörterungstermin**

Die vorgeschlagenen Regelungen sehen vor, dass auf den Erörterungstermin verzichtet werden kann, im Übrigen aber das UVPG mit Ausnahme des § 21 Abs. 3 Anwendung findet.

Damit verweist der Gesetzesvorschlag unter anderem auf § 18 Abs. 1 UVPG. Danach ist ein **Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit** durchzuführen, das den Anforderungen des § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 bis 7 VwVfG entspricht. Auch die §§ 19 ff. UVPG sind anwendbar. Letztlich entfällt damit im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nur der Erörterungstermin.

Hinsichtlich des Verfahrensablaufs besteht der einzige Unterschied gegenüber dem Planfeststellungsverfahren, bei dem der Verzicht auf den Erörterungstermin ja ebenfalls ermöglicht werden soll, in der Nicht-Anwendung des § 21 Abs. 3 UVPG. Dies betrifft die Möglichkeit, bei der Einreichung von Unterlagen mit erheblichem Umfang die Äußerungsfrist zu verlängern. Das ist indes auch beim Planfeststellungsverfahren nur eine Möglichkeit.

Im Ergebnis ist daher festzustellen:

Es besteht kein substantieller Unterschied zwischen der Plangenehmigung für UVP-pflichtige Vorhaben und dem Planfeststellungsverfahren mit Verzicht auf den Erörterungstermin.

2. Beschleunigungswirkung?

Da kein Unterschied zur Planfeststellung unter Verzicht auf den Erörterungstermin besteht, wird der Gesetzesvorschlag nicht zu einer Beschleunigung führen. Die Erweiterung der Plangenehmigung auf UVP-pflichtige Vorhaben ist praktisch wirkungslos. Sie steigert ohne Not die Komplexität des Planfeststellungsrechts.

V. Neuregelung der Klagebegründungsfrist

1. Rechtliche Einordnung

Der Regelungsvorschlag überführt im Kern die Regelung des § 6 UmwRG in die Fachgesetze (FStrG, AEG, WaStrG). Einziger Unterschied dürfte sein, dass die innerprozessuale Präklusion im Unterschied zu § 6 UmwRG auch dann nicht eintritt, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers zu ermitteln.

Die Aufnahme dieser Ausnahmeregelung ist **in der Sache zu begrüßen**.

Gesetzessystematisch wäre es aber klar vorzugswürdig, eine entsprechende **einheitliche Regelung direkt in der VwGO** zu verankern. Die Schaffung von prozessualen Sonderregelungen im UmwRG und den Fachgesetzen kann in der Praxis zu erheblicher Verunsicherung führen.

2. Beschleunigungswirkung?

Die Regelung bewirkt keine Beschleunigung, da eine im Wesentlichen gleiche und im Detail sogar strengere Regelung bereits in § 6 UmwRG enthalten ist.

Generell gilt: Klagebegründungsfristen können nur dann zu einer Beschleunigung führen, wenn auch die Gerichte beschleunigt arbeiten. Es bringt wenig, wenn die Klagebegründung binnen der vorgegebenen Frist vollständig vorliegt, das Gericht sich mit dieser Klagebegründung aber erst nach vielen Monaten oder gar Jahren auseinandersetzt.

Das beste Mittel zur Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren besteht darin, die Gerichte mit den notwendigen Sach- und Personalmitteln auszustatten.

VI. Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet

1. Rechtliche Einordnung

Die Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet ist bei UVP-pflichtigen Vorhaben bereits durch § 20 UVPG verpflichtend vorgesehen. Im Übrigen verpflichtet § 27a Abs. 1 VwVfG in der Regel zur Bekanntmachung im Internet. Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift. „Sollen“ heißt in der Regel „Müssen“. Die neuen Vorschriften werden daher nur einen sehr schmalen Anwendungsbereich haben. Die Schließung der Lücke ist gleichwohl zu begrüßen.

Kritisch ist, dass die Bekanntmachung durch den Vorhabenträger erfolgen soll. **Die Einschaltung des Vorhabenträgers in die Verfahrenskommunikation ist riskant.** Sie birgt die Gefahr, dass die vom Vorhabenträger veröffentlichten Planungsunterlagen von den ausgelegten Unterlagen abweichen. Dieses Problem ist im Gesetzgebungsverfahren erkannt worden. Für den Konfliktfall ist vorgesehen, dass allein die ausgelegten Unterlagen maßgeblich sind (vgl. § 17g S. 2 und 3 FStrG neu; § 18f S. 2 und 3 AEG neu; § 17 S. 2 und 3 WaStrG neu). Dadurch kann die tatsächliche Verwirrung unter den Verfahrensbeteiligten, die unterschiedliche Planungsstände auslösen, freilich nicht aufgefangen werden.

Probleme könnten sich auch dadurch ergeben, dass sowohl der Vorhabenträger als auch die Anhörungsbehörde entsprechend § 23 UVPG zu prüfen haben, inwiefern **Rechtsvorschriften über Geheimhaltung und Datenschutz** sowie über die Rechte am geistigen Eigentum

betroffen sind und einer Veröffentlichung entgegenstehen. Im Rahmen der Veröffentlichung nach § 19 UVPG hat zwar auch der Vorhabenträger die Kennzeichnung vorzunehmen (§ 23 Abs. 2 UVPG); die Anhörungsbehörde muss seine Einschätzung aber prüfen. Sie trägt die Letztverantwortung. Dabei sollte es bleiben.

2. Beschleunigungswirkung?

Die konsequente Nutzung des Internets kann durchaus zu einer Entlastung und ggfs. auch Beschleunigung führen. Sie ist aus Sicht aller am Planungsverfahren Beteiligten zu begrüßen, und zwar nicht nur bei Vorhaben im Verkehrsbereich. Allerdings können die Vorteile nur dann voll zur Geltung kommen, wenn die **Verfahrenskommunikation in einer Hand** bleibt.

Vorzugswürdig wäre die **Aufnahme einer Regelung in § 72 VwVfG**, wonach § 27a VwVfG bei (allen) Planfeststellungsverfahren mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass alle Bekanntmachungen sowie die zur Einsicht auszulegenden Unterlagen stets zusätzlich im Internet zu veröffentlichen sind.

VII. Einführung eines Projektmanagers

1. Rechtliche Einordnung

Bei der Einschaltung eines Projektmanagers handelt es sich um eine klassische **Outsourcing-Maßnahme** mit allen damit typischerweise verbundenen Vor- und Nachteilen.

Gegen die Einschaltung eines Projektmanagers bestehen keine rechtlichen Bedenken, solange gesichert ist, dass die rechtliche und tatsächliche Entscheidungshoheit bei den Behörden verbleibt. Die Planungsbehörden müssen so ausgestattet sein, dass sie Empfehlungen des Projektmanagers kritisch überprüfen und ggfs. korrigieren können. Das wird nur dann der Fall sein, wenn die Planungsbehörden Planungsverfahren grundsätzlich selbst durchführen. **Die Hinzuziehung eines Projektmanagers sollte daher nicht der Regelfall werden, sondern die Ausnahme bleiben.**

Gut überlegt sein muss die Frage der **Kostentragung**. Die Übernahme der Kosten durch den Vorhabenträger dürfte zwar rechtlich grundsätzlich möglich sein. So werden auch in der Bauleitplanung die Planungskosten oftmals von einem Vorhabenträger übernommen (vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB; § 12 Abs. 1 S. 2 BauGB). In praktischer Hinsicht ist allerdings zu bedenken, dass gerade bei Großprojekten, die in der Öffentlichkeit umstritten sind, die **Akzeptanz des Projekts** durch die Einschaltung eines vom Vorhabenträger bezahlten Projektmanagers leiden kann.

Zu beachten sind die **rechtlichen Anforderungen an die Auswahl eines Projektmanagers**. Projektmanagement ist eine Dienstleistung. Beim Einkauf von Projektmanagementleistungen ist daher das **Haushaltsvergaberecht** und – oberhalb der Schwellenwerte – das **Kartellvergaberecht** (§§ 97 ff. GWB, VgV) zu beachten.

2. Beschleunigungswirkung?

Die Einschaltung eines Projektmanagers kann im Einzelfall sinnvoll sein und zur Verfahrensbeschleunigung führen, wenn das in Rede stehende Vorhaben in quantitativer oder qualitativer Hinsicht außergewöhnliche Anforderungen mit sich bringt, die die Anhörungsbehörde selbst entweder aus Kapazitätsgründen oder mit Blick auf das notwendige Know-how nicht mit derselben Qualität wie ein Projektmanager bewältigen kann.

Kontraproduktiv wäre es, wenn die Möglichkeit zur Einschaltung von Projektmanagern dazu missbraucht würde, die Ressourcen der Planungsbehörden abzubauen. Die größte Beschleunigungswirkung im Planungsverfahren wird gerade dadurch erreicht, dass die Planungsbehörden selbst mit den notwendigen Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden.

Zu bedenken ist, dass die Durchführung eines Vergabeverfahrens zur Auswahl eines Projektmanagers im Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts seinerseits ein halbes bis ein Jahr Zeit in Anspruch nehmen kann.

VIII. Fixierung des Prognosezeitpunkts

Nach § 18g AEG n. F. soll künftig gelten: Sofern dem gemäß § 73 Abs. 1 VwVfG einzureichenden Plan eine Berechnung des Beurteilungspegels für vom Schienenweg ausgehenden Verkehrslärm gemäß § 4 der Verkehrslärmschutzverordnung beizufügen ist, hat die Berechnung auf die zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags prognostizierte Verkehrsentwicklung abzustellen. Das Planfeststellungsverfahren soll auf dieser Grundlage zu Ende geführt werden, wenn die Auslegung des Plans öffentlich bekannt gemacht worden ist und sich der Beurteilungspegel aufgrund von zwischenzeitlichen Änderungen der Verkehrsentwicklung um weniger als 3 dB(A) erhöhen wird (§ 18g AEG n.F.).

1. Rechtliche Einordnung

Es ist fraglich, wie dieser Regelungsvorschlag rechtsdogmatisch in das System des Planfeststellungsrechts einzuordnen ist.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der **maßgebliche Beurteilungszeitpunkt für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses der Erlasszeitpunkt**.¹² Die Planbetroffenen sind gehalten, alle Auswirkungen des Plans, die im Erlasszeitpunkt voraussehbar sind, durch Erhebung einer Klage vor Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses geltend zu machen. Nach Eintritt der Bestandskraft können gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG nur solche Auswirkungen geltend gemacht werden, die im Erlasszeitpunkt nicht voraussehbar waren.¹³

Geht man davon aus, dass diese Systematik durch den Regelungsvorschlag der Bundesregierung nicht über Bord geworfen werden soll, so soll die Regelung wohl eine **materielle Änderung der Verkehrslärmschutzverordnung** mit dem Inhalt bewirken, dass die dort geregelten Immissionsgrenzwerte bei zu erwartenden Abweichungen von der mit dem Antrag eingereichten Verkehrsprognose überschritten werden dürfen, solange die Überschreitung weniger als 3 dB(A) beträgt. Dies weckt Erinnerungen an den **Schienenbonus**, der bekanntlich gerade erst abgeschafft wurde.

¹² BVerwG Urt. v. 15.02.2018 – 9 C 1.17 – BeckRS 2018, 12037 Rn. 25.

¹³ BVerwG Urt. v. 15.02.2018 – 9 C 1.17 – BeckRS 2018, 12037 Rn. 18.

Rechtsdogmatisch ist anzumerken, dass die Lärmwirkungen eines Vorhabens nicht nur am Maßstab der Verkehrslärmschutzverordnung, sondern zusätzlich am **Abwägungsgebot** zu messen sind. Das Gebot einer fehlerfreien Abwägung ist stets auf den **Zeitpunkt der Entscheidung** über die Planfeststellung bezogen. Da das Abwägungsgebot eine verfassungsrechtliche Qualität hat,¹⁴ werden insoweit auch **verfassungsrechtliche Fragen** aufgeworfen.

In der Sache ist darauf hinzuweisen, dass die vorgesehene Schwelle von 3 db(A) eine **Verdoppelung des Schalleistungspegels** (also: eine **Verdoppelung des Verkehrsaufkommens**) darstellt. Die Schwelle ist damit sehr hoch angesetzt. Es ist möglich und dürfte sogar häufig vorkommen, dass eine Erhöhung des Schalleistungspegels um 3 db(A) zu einer (erstmaligen) Überschreitung der einschlägigen Immissionsgrenzwerte führt. Die Abwägungsrelevanz liegt auf der Hand.

2. Beschleunigungswirkung?

Der Regelungsvorschlag führt zu einer Entlastung des Vorhabenträgers. Ob er auch zu einer Beschleunigung führt, ist fraglich.

Wenn eine eingereichte Verkehrsprognose nicht aktualisiert wird, obwohl nahezu mit einer Verdoppelung des Verkehrsaufkommens zu rechnen ist, kann das mit Blick auf die **Akzeptanz des Projekts** problematisch werden und zu Szenarien führen, in denen eine Planung zwar möglicherweise formalrechtlich korrekt, aber politisch nicht durchsetzbar ist. Die neuen Rechtsfragen, die der Regelungsvorschlag aufwirft, könnten zu **Gerichtsverfahren** und damit zu erheblichen Verzögerungen führen.

¹⁴ BVerwGE 48, 56 (63).

IX. Erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG

1. Rechtliche Einordnung

Die Begründung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG ist verfassungsrechtlich zulässig, solange und soweit dies in begrenztem Umfang geschieht und durch sachlich einleuchtende Gründe gerechtfertigt ist (z. B. überregionale oder allgemeine Bedeutung oder Bedarf nach einer raschen endgültigen Klärung).¹⁵ Die verfassungsrechtlich in Art. 95 Abs. 1 GG angelegte Regel-Ausnahme-Struktur dürfte durch den vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt sein. Allerdings muss für jedes Vorhaben, das der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG zugeordnet werden soll, ein **sachlich einleuchtender Grund** bestehen. In der Gesetzesbegründung sollte daher konkret zu jedem Vorhaben dargestellt werden, wieso es in die Liste aufgenommen werden soll.

2. Beschleunigungswirkung?

Die erwünschte Beschleunigungswirkung hängt grundlegend davon ab, dass das Bundesverwaltungsgericht mit den **notwendigen Ressourcen** ausgestattet wird, die die erweiterten erstinstanzlichen Zuständigkeiten mit sich bringen. Die Begründung der erstinstanzlichen Zuständigkeit führt dazu, dass das Bundesverwaltungsgericht – entgegen seiner grundsätzlichen Stellung als Revisionsgericht – auch die **vollständige Sachverhaltsermittlung** übernehmen muss.

X. Eisenbahnbundesamt als Anhörungsbehörde

1. Rechtliche Einordnung

Die Erweiterung der Funktion des Eisenbahnbundesamts auf die Durchführung der Anhörung unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Funktionen der Anhörungs- und der Planfeststellungsbehörde nicht zwingend bei verschiedenen Rechtsträgern liegen müssen.¹⁶

¹⁵ BVerfGE 92, 365 (410); BVerwGE 120, 87 (93).

¹⁶ BVerwG DÖV 1972, 129; BVerwGE 120, 87 (99) = NVwZ 2004, 722.

Die bundesrechtliche Verwaltungskompetenz ist in Art. 87e Abs. 1 GG angelegt. Danach wird die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes in bundeseigener Verwaltung geführt (Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG). Durch Bundesgesetz können Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung den Ländern als eigene Angelegenheit übertragen werden (Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG).

Die Funktionserweiterung des Eisenbahnbundesamts stellt letztlich die Rückgängigmachung einer Übertragung von Verwaltungskompetenzen an die Länder auf der Grundlage von Art. 87e Abs. 1 S. 2 Grundgesetz dar. Da es sich um ein Gesetz zur Organisation der Eisenbahnverkehrsverwaltung i. S. d. Art. 87e Abs. 1 GG handelt, bedarf das Gesetz gem. Art. 87e Abs. 5 S. 1 GG der **Zustimmung des Bundesrats**.

2. Beschleunigungswirkung?

Unter der Voraussetzung, dass die **sachlichen und personellen Ressourcen des Eisenbahnbundesamtes** ausgebaut werden, kann eine Beschleunigungswirkung grundsätzlich dadurch eintreten, dass nicht zwei verschiedene Behörden die komplexe Sach- und Rechtslage vollständig durchdringen müssen.

Andererseits kann es aber gerade auch Vorteile haben, dass dezentrale Landesbehörden die Entscheidungen des Eisenbahnbundesamts als Bundesbehörde vorbereiten. Im Bereich der Planfeststellung ist **dezentrales Wissen** (Ermittlung der Verhältnisse vor Ort, Anwendung von Landesrecht) und – wegen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses – **sektorübergreifendes Wissen** aus den unterschiedlichsten Bereichen (Sicherheit, Lärmschutz, Erschütterungen, Luftschadstoffe, Natur- und Landschaftsschutz, Artenschutz, Wasserrecht, Bauordnungsrecht, Bauplanungsrecht, Raumplanungsrecht etc.) notwendig. Eine Landesbehörde wie etwa ein Regierungspräsidium, dessen Abteilungen alle genannten Bereiche abdecken, kann diese Aufgabe grundsätzlich leichter erfüllen als eine sektoral agierende Bundesbehörde. Insoweit müssten bei einer Zuständigkeitsverlagerung auf das EBA Kompensationsmechanismen gefunden werden.

C. **Schlussbemerkung**

Es steht außer Frage, dass die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren wirtschafts- und verkehrspolitisch wünschenswert ist. Es ist aber zweifelhaft, ob (Detail-) Änderungen am Verfahrensrecht der richtige Ansatz sind, um eine effektive Beschleunigungswirkung zu erzielen. Das Planfeststellungsverfahren basiert auf einem systematischen Gesamtkonzept. Jedem Verfahrensschritt kommt eine bestimmte Funktion zu. Wird auf Verfahrenselemente verzichtet, tritt ein Funktionsverlust ein. Werden Rechte der Planbetroffenen eingeschränkt, können negative Wirkungen auf die Akzeptanz des Vorhabens ausgelöst werden. Das kann mit Blick auf das Beschleunigungsziel kontraproduktiv sein.

Hinzu kommt, dass der deutsche Gesetzgeber bei der Gestaltung des Verfahrensrechts nicht frei ist, sondern Bindungen an Völker- und Unionsrecht unterliegt. Das europäische Unionsrecht betont die Wichtigkeit und den Eigenwert des Verfahrens sowie die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für den Schutz der Umwelt. Die europarechtlich vorgegebenen Entwicklungstendenzen sind eindeutig. Sich hiergegen stemmen zu wollen, ist wenig aussichtsreich. Es müssen andere Ansätze gefunden werden wie etwa die konsequente Nutzung der Potenziale der Digitalisierung und die Verbesserung des Wissensmanagements.

Das größte Beschleunigungspotenzial für Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren liegt darin, die zuständigen Behörden und Gerichte mit den notwendigen Ressourcen auszustatten.


Dr. Weiß
Rechtsanwalt