

Deutscher BundestagAu

DR. ARMIN FRÜHAUF
Rechtsanwalt

RA Dr. Frühauf, Achtersteven 5, 26122 Oldenburg, TEL 0441 – 3041 6321; FAX 0441 - 5941 3390

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Oldenburg, den 15.10.2018
AZ:18-48planungsbeschl

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

im Rahmen meiner Sachverständigenanhörung am 15.10.2018

I. Zu meinem Hintergrund

Als Rechtsanwalt befasse ich mich mit Planfeststellungsverfahren zu Eisenbahnvorhaben; zudem bin ich Vorsitzender der Bundesvereinigung gegen Schienenlärm e.V. (BVS), Berlin, und des Vereins Lärmschutz im Verkehr (LiVe) in Oldenburg. Einzelheiten zu meiner bisherigen Tätigkeit können auch unter www.rechtsanwalt-dr-fruehauf.de in Erfahrung gebracht werden.

II. Zur Sache

1. Ziel des Entwurfs und Problemanalyse

a) Das Ziel ist uneingeschränkt zu begrüßen

Das Ziel des Entwurfes, Verfahren zur Planung **und** Genehmigung von Infrastrukturmaßnahmen zu verkürzen, ist aus meiner Sicht uneingeschränkt zu begrüßen. Auch die Bundesvereinigung gegen Schienenlärm unterstützt den grundsätzlichen Ansatz einer Verbesserung des schienengebundenen Personenverkehrs und der Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene. Dieses erfordert aber die nachhaltige Verbesserung der Akzeptanz des Schienenverkehrs. Unabdingbare Voraussetzung dazu ist eine inhaltlich bessere Planung von Neu- und Ausbaustrecken sowie der nicht nur verfassungsrechtlich gebotene Schutz vor schädlichen Immissionen.

Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist nicht nur vor dem Hintergrund einer notwendigen Infrastrukturmaßnahme, sondern auch der damit regelmäßig verbundenen erheblichen Belastungen der Betroffenen geboten. Planfeststellungsverfahren (d.h. die Zeit von der Antragstellung bis zur Genehmigung durch das EBA) von 18 Jahren und mehr (wie z.B. beim Ausbau der so genannten „Dresdner Bahn“ in Berlin) sind auch für den betroffenen Bürger unzumutbar.

Schon der Beginn einer Planung (ggf. schon das Gerücht darüber) hat i.d.R. erhebliche nachteilige Folgen für die betroffenen Anlieger und Grundstückseigentümer. Nicht nur die Disponibilität und der Wert eines unmittelbar betroffenen Grundstücks werden beeinträchtigt, sondern auch benachbarte Grundstücke und Wohnungen unterliegen sofort einer Wertminderung, die durch das geltende Immissionsschutzrecht auch nicht annähernd kompensiert wird (siehe u.a. Urteil OLG Oldenburg vom 8. Mai 2018 AZ 13 U 13/17).

b) Einer treffsicheren Lösung muss eine sorgfältige und belastbare Analyse der Ursachen der Verzögerung vorhergehen.

Die Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen kann in die drei Abschnitte Planung, Genehmigung und Bau unterteilt werden. Es ist bisher nicht überzeugend dargestellt, dass die wesentlichen Ursachen von Verzögerungen in den Bereichen liegt, die der Gesetzesentwurf nun angehen will.

Auch wenn nicht verkannt wird, dass die Ansatzmöglichkeiten des Gesetzgebers zur Verkürzung der Gesamtdauer im Wesentlichen nur bei den Genehmigungsvoraussetzungen und dem Genehmigungsverfahren selbst (einschließlich des verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsschutzes) bestehen, so muss einer Erfolg versprechenden Lösung zunächst einmal eine sorgfältige Analyse der Verzögerungsursachen in allen drei Abschnitten vorausgehen. Es ist nicht erkennbar, dass dies in dem gebotenen Umfang erfolgt und in den öffentlichen Diskurs gebracht worden ist. Eine Lösung muss da ansetzen, wo die Ursachen der Verzögerung liegen.

Die Ursachen der mir bekannten bzw. mir berichteten langjährigen Verfahren dürften nicht im geltenden Verfahrensrecht oder dem missbräuchlichen Handeln betroffener Bürger oder beteiligungsrelevanten Verbände und Institutionen liegen, sondern in erster Linie im Handeln bzw. Unterlassen des Antragstellers selbst, der das Planfeststellungsverfahren

- schlecht vorbereitet hat und deshalb nachbessern muss,
- nach der Antragstellung das Verfahren nicht weiter betreibt, sondern jahrelang „auf Eis“ legt und sich anderen Planungen zuwendet.

Dazu besteht der Eindruck, dass beides durch die bestehenden Regelungen des materiellen Rechts begünstigt wird, so z.B. durch Stichtagsregelungen zur Anwendung „alten Rechts“ mit dem Datum des Eingangs des Planfeststellungsantrages bei der zuständigen Behörde (siehe z.B. die Beibehaltung des Schienenbonus und der „Schall 03“ des Jahres 1990).

Hinzu kommen – insbesondere bei Ausbauprojekten - eine fehlende, z.T. grundsätzlich in Frage gestellte, ggf. nicht ernsthaft untersuchte, oberflächliche und fehlerhafte Alternativenprüfung und eine nur formal abgehandelte Bürgerbeteiligung ohne echte Mitwirkungsmöglichkeit, die sich (z.B. im Projekt der Hinterlandanbindung des Jade-Weser-Ports) mit dem Hinweis auf die „Alternativlosigkeit“ der Ausbauplanung erschöpft. Die von der DB vereinzelt eingerichteten Dialogforen könnten ein sinnvoller Ansatz sein.

Die hier vorliegenden Defizite in der Problemanalyse beeinträchtigen die Qualität des Lösungsversuchs. Die im Entwurf vorgeschlagenen gesetzgeberischen Maßnahmen lassen aus meiner Sicht insgesamt keine nennenswerte Beschleunigung der Gesamtdauer der Verfahren erwarten. Allenfalls die vorgesehene Konzentration der Anhörung und Planfeststellung für Eisenbahnen des Bundes beim EBA (§ 3 Abs. 2 BEVVG n.F.) hat das Potential einer Zeiteinsparung, weil der Aufwand für die Anfertigung des Berichts der bisher zuständigen Landesbehörde entfällt. Dieses Zeitersparnis wird aber erkaufte durch einen Verlust an Transparenz und Bürgernähe durch die jetzige Zuständigkeit in den Bundesländern.

c) Problematische, ineffektive und kontraproduktive Lösungsansätze

Verfassungsrechtlich bedenklich ist der Vorschlag, durch Beschränkung der materiell-rechtlichen Schutzrechte des Betroffenen eine Verfahrensbeschleunigung erreichen zu wollen (dazu unter III Nr. 1). Problematisch und ggf. kontraproduktiv sind aber auch die Einführung vorgezogener Maßnahmen (dazu unter III Nr. 2) sowie die Einschränkung bürgerlicher Mitwirkungs- und Gehörsrechte (dazu unter III Nr. 3).

Ohne nennenswerten Beschleunigungseffekt dürften die weiteren Vorschläge sein.

Die Abschaffung bzw. Verkürzung von Gehörs- und Mitwirkungsrechten wird zudem das vorhandene Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Infrastrukturplanungen bekräftigen und eher Widerstand als Verständnis für solche Maßnahmen erfahren.

Zur rechtlichen Einordnung und Beurteilung des Gesetzesvorschläge verweise ich auf die überzeugende Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Weiss, der beigetreten wird, und zu den weiteren Aspekten des Projekts, insbesondere Fragen der Bürgerbeteiligung und Transparenz auf die dem Ausschuss vorliegenden Stellungnahmen von BUND, NABU und DNR/UFU sowie der BVS vom 19.06.2018.

III. Zur Kritik an einzelnen Vorschlägen

1. Festschreibung des Prognosezeitpunkts für Schienenlärm auf das Eingangsdatum des Planfeststellungsantrages.

Der Vorschlag in § 18g AEG n.F. begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Er greift in die materielle Rechtsstellung des betroffenen Bahnanliegers ein und ermöglicht die Absenkung (Verschlechterung) des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzniveaus des von einer Planung betroffenen Eisenbahnanliegers.

Art 2 Abs. 2 Satz 1 GG begründet die staatliche Pflicht zum Schutz der Gesundheit seiner Bürger. § 41 BImSchG konkretisiert diese Pflicht dahin, dass beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Straße und Schiene keine schädlichen Umwelteinflüsse hervorgerufen werden dürfen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Diese staatliche Schutzpflicht betrifft nicht nur die Vermeidung einer Gesundheitsschädigung, sondern bereits die einer Gefährdung (BVerfGE 49,89,140 ff.; 53,30,57; 56,54,78; Beschluss vom 29.07.2009 – 1 BvR 1606/08). Schon die derzeit geltenden Analyse- und Berechnungsvorschriften der 16. BImSchVO (Fassung 1990 als auch 2014) können diesen Schutz nicht garantieren; dem Bundesverfassungsgericht liegt deshalb seit dem 28.05.2018 eine entsprechende Verfassungsbeschwerde u.a. der BVS vor (AZ 1 BvR 1160/18). Eine der wesentlichen Kritikpunkte ist dort die – in Fachkreisen unbestrittene – mangelnde Eignung der bestehenden Immissionsbewertungskriterien, die keine der Wirklichkeit entsprechenden Gefährdungsanalyse ermöglichen (Probleme: Vernachlässigung der Spitzenpegel; unzutreffender „äquivalenter Dauerschallpegel“; siehe dazu die Anlagen Nr. 07-09 zur Verfassungsbeschwerde u.a. das Gutachten Möhler/Schreckenberger/Müller, 2017 „Gutachten zur Berücksichtigung eines Maximalpegelkriteriums bei der Beurteilung von Schienenverkehrslärm in der Nacht“).

Die nun beabsichtigte Festlegung des Zeitpunkts der Gefährdungsanalyse widerspricht nicht nur geltendem Recht, wonach sich die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung auf den Zeitpunkt der Entscheidung bezieht und

Korrekturen erst im Hinblick auf nachträglich eingetretene Umstände möglich sind, sondern vergrößert die jetzt schon bestehende Differenz zwischen Lebens- und Rechtswirklichkeit. Das ist nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern dem Bürger auch nicht (mehr) zu vermitteln, wie der „Dieselskandal“ aktuell unterstreicht.

Aber auch unabhängig von der angesprochenen verfassungsrechtlichen Problematik ergeben sich mit der Einführung des § 18g AEG weitere Fragen und Bedenken.

- a) Warum soll diese Regelung nur für Eisenbahnen, nicht aber für andere Verkehrsmittel gelten?
- b) Mit dem UBA muss bezweifelt werden, dass Lärmerhöhungen unter 3 dB(A) nicht hörbar wären, die Wahrnehmbarkeitsschwelle liegt weit darunter.
- c) Nach bisheriger Rechtsprechung bestehen nachträglich Schutzansprüche nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG bei einer Prognoseverfehlung um mehr als 2,1 dB(A). Damit dürfte es regelmäßig zu neuen Verfahren kommen.
- d) Eine periodische Überprüfung, ob bei geänderter Verkehrsprognose das 3-dB(A)-Kriterium weiter eingehalten ist, wäre weiterhin notwendig. Ein relevanter Entlastungseffekt ist nicht zu erkennen.
- e) Die Neuberechnung und Anpassung eines Lärmschutzkonzepts kostet im Zeitalter der Digitalisierung nur einen Mausklick. Die vorgesehene Implementierung eines Building Information Modeling (BIM) vereinfacht eine etwaige Umplanung des Lärmschutzkonzepts weiter.

2. Vorgezogene Maßnahmen

Nach § 17 AEG haben betroffene Eigentümer oder Nutzungsberechtigte „Vorarbeiten“ zur Vorbereitung der Planung auf ihren Grundstücken zu dulden. Soweit in § 18 Abs. 2 AEG n.F. nun darüber hinaus auch vorgezogene Teilmaßnahmen einer erst noch zu fassenden Genehmigung ermöglicht werden sollen, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht, erscheint dies je nach Tiefe

des Eingriffs im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art 14 GG und EU-Vorgaben zur Umweltverträglichkeitsprüfung bedenklich. Insoweit wird auf die Stellungnahme des BUND vom 20.06.2018 Bezug genommen.

Ein – noch zu diskutierender – abschließender Katalog der Maßnahmen und ein Kriterium zum Vorliegen des öffentlichen Interesse sind ebenso einzufordern wie eine begründete Wahrscheinlichkeitsprognose der den vorgezogenen Eingriff zulassenden Behörde.

Ganz unabhängig davon dürften vorgezogene Maßnahmen regelmäßig auf den Widerstand der Betroffenen stoßen und damit neue Gerichtsverfahren provozieren. Auch bei Zulassung so genannter vorbereitender Maßnahmen sollte klargestellt werden, dass diese sich nur auf Eingriffe beziehen können, die im Fall der Versagung der Genehmigung ohne weiteres oder mit vertretbarem Aufwand rückgängig gemacht werden können.

3. Verzicht auf Bürgerbeteiligung und Verkürzung der Fristen zur Klagebegründung

Beide vorgesehenen Maßnahmen erwecken den Eindruck, eine sachbezogene Auseinandersetzung des Staates mit den Anliegen und Rechten der Betroffenen sei nicht gewünscht und allenfalls eine lästige Pflicht. Die Beschneidung dieser Rechte tangiert EU-Recht; angesichts der sofortigen Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses gibt es keine plausible Rechtfertigung zur weiteren Verkürzung der Klagebegründungsfrist.

Dr. Armin Frühauf