

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)308-A

Stellungnahme zur 63. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 15.01.2020



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

Prof. Dr. Dr. h.c.* Jan Ziekow

Direktor

Telefon +49 6232 654 - 360

Telefax +49 6232 654 - 290

ziekow@foev-speyer.de

* (NUM)

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bun- destages am 15. Januar 2020

1. Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes (BT-Drucks. 19/15619)

Wie sich aus einer Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen lässt, ist eine Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch (Maßnahmen-)Gesetz anstatt durch Planfeststellungsbeschluss unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Diese Voraussetzungen sind an anderer Stelle eingehend dargestellt worden; zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf diese Ausführungen verwiesen¹.

¹ Jan Ziekow, Vorhabenplanung durch Gesetz. Verfassungsrechtliche und prozedurale Anforderungen an die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturen durch Maßnahmengesetz, Baden-Baden 2020.



a) Die Rolle des Parlaments in Genehmigungsentscheidungen

Für die Einordnung des Entwurfs eines MgvG wichtig ist die sowohl im Koalitionsvertrag als auch in der Entwurfsbegründung enthaltene Verdeutlichung des Ausnahmecharakters von Maßnahmengesetzen. Es geht nicht um eine grundsätzliche Verschiebung von Aufgaben der Exekutive an die Legislative, sondern um Ausnahmefälle, die eingehend begründet werden müssen. Ein Pilot- oder Modellcharakter der in dem Entwurf genannten Verkehrsvorhaben, die durch Maßnahmengesetze zugelassen werden sollen, sollte deshalb nicht überbetont werden. Sofern ein Pilotcharakter dieser Maßnahmengesetze postuliert wird, kann es nur darum gehen, Erfahrungen mit einer durch den Deutschen Bundestag getroffenen Zulassungsentscheidung, insbesondere zur Frage, ob eine Entscheidung des Parlaments zu Akzeptanz und Beschleunigung beiträgt, zu sammeln und zu evaluieren.

Dass eine Vorhabenzulassung durch Gesetz anstatt durch Planfeststellungsbeschluss beschleunigend und befriedend wirkt, sollte nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden. Diese Effekte werden sich nur einstellen können, wenn erstens die in § 2 MgvG-E genannten Verfahren von der jeweils zuständigen Behörde, also Eisenbahn-Bundesamt oder Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, so geführt werden wie es der vom Gesetzgeber getroffenen Dringlichkeitsentscheidung entspricht. Zwar ist es zu begrüßen, dass das vorbereitende Verfahren im Wesentlichen nach den in der Praxis bewährten Regelungen über das Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden soll. Doch könnte ein behördlicherseits mit anhängigen Planfeststellungsverfahren gleichbehandeltes vorbereitendes Verfahren den mit dem Erlass eines Maßnahmengesetzes erhofften Wirkungen nicht zwingend entsprechen. Wie eine im Auftrag



des Bundesverkehrsministeriums durchgeführte empirische Untersuchung gezeigt hat, ist eine Priorisierung von Verfahren in der Planungspraxis durchaus verbreitet.² Da es sich in beiden Fällen um Bundesbehörden handelt, wäre die Aufnahme eines entsprechenden Hinweises des Gesetzgebers in das MgvG durchaus erwägenswert.

Zweitens ist die Übernahme der Verantwortung für wichtige Gemeinwohlbelange – und um solche handelt es sich beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur – durch die gewählten Vertreterinnen und Vertreter des Volkes sehr zu begrüßen. Die Erfahrungen aus hochkonfliktären Genehmigungsverfahren zeigen, dass die Vehemenz des Widerstandes der Bürgerinnen und Bürger steigt, wenn sich die Politik bei kritischen Entscheidungen „wegduckt“. Es ist daher durchaus vorstellbar, dass die Übernahme der Verantwortung für die Genehmigungsentscheidung durch das Parlament zu einer höheren Akzeptanz führt. Ein „Selbstläufer“ ist dies allerdings nicht. Die Verantwortungsübernahme muss für die von dem jeweiligen Vorhaben betroffenen Bürgerinnen und Bürger auch sichtbar werden. Das ist im MgvG-E – entsprechend den eindeutigen Vorgaben des EU-Rechts und des deutschen Verfassungsrechts – mit dem Hinweis auf die durch den Bundestag eigenständig zu treffende Abwägungsentscheidung (§ 8 Abs. 3 S. 3 und 4 MgvG-E) angedeutet. Da das Plenum die komplexe Abwägung unterschiedlichster Belange nicht leisten können, wird diese Aufgabe – jedenfalls in der derzeitigen Organisation des Deutschen Bundestages – auf den Verkehrsausschuss zukommen. Es sei nur darauf hingewiesen, dass es das Bundesverfassungsgericht in seiner „Südumfahrung Stendal“-Entscheidung sehr positiv gesehen hat, dass die Berichterstatter der Ausschüsse sich vor Ort

² *Jan Ziekow/Christian Bauer/Ingo Hamann/Jan Porth/Lucia Scharpf/Tim Vallée, Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, Baden-Baden 2019, S. 85 f.*



– auch in Gesprächen – ein eigenes Bild gemacht hatten.³ Dass es durchaus sinnvoll sein könnte, dass Abgeordnete der zuständigen Ausschüsse selbst an Terminen der Öffentlichkeitsbeteiligung teilnehmen, ist bereits an anderer Stelle dargelegt worden⁴. Hierdurch würde es auch möglich sein, dem in der 1. Lesung des MgvG geäußerten Gedanken, die Akzeptanz durch über die gesetzlichen Standards hinausgehende Maßnahmen beispielsweise des Lärmschutzes oder des Naturschutzes, die in das Maßnahmengesetz aufgenommen werden, zu erhöhen, gerecht zu werden.

b) Einzelne Aspekte des MgvG-E

Der Entwurf des MgvG ist weder unter verfassungsrechtlichem noch unter EU-rechtlichem Blickwinkel zu beanstanden. Ungeachtet der dargestellten Frage, wie der Deutsche Bundestag seine Rolle in den Zulassungsverfahren definieren wird, ist das im MgvG-E entwickelte Verfahren einschließlich des Zusammenspiels der verschiedenen Akteure geeignet, die verfolgten Ziele zu erreichen.

Im Folgenden seien nur einzelne Aspekte herausgegriffen:

- Die für eine eventuelle Vorhabenzulassung durch Maßnahmengesetz in § 2 MgvG-E genannten Verkehrsinfrastrukturprojekte sind sämtlich der Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf mit der zusätzlichen Auswei-

³ BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 – juris Rdnr. 72.

⁴ Jan Ziekow, Vorhabenplanung durch Gesetz. Verfassungsrechtliche und prozedurale Anforderungen an die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturen durch Maßnahmengesetz, Baden-Baden 2020, S. 102.



sung einer Engpassbeseitigung“ zugeordnet. Sie erfüllen daher das verfassungsrechtliche Kriterium der „Systemrelevanz“.⁵ Für die Vorbereitung der späteren Maßnahmengesetze sei darauf hingewiesen, dass allein die Bejahung der „Systemrelevanz“ zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Wahl der Gesetzesform anstatt eines Planfeststellungsbeschlusses nicht ausreicht. Dargelegt werden muss darüber hinaus eine evidenzbasierte Prognose einer durch die Wahl der Gesetzesform erreichbaren Beschleunigungswirkung.⁶ Dies kann aber sinnvoll erst im Zuge der Vorbereitung der einzelnen Maßnahmengesetze erfolgen und beeinträchtigt die Verfassungsmäßigkeit des MgvG nicht.

Ebensowenig zu Zweifeln an der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht führt die Frage, ob neben den in § 2 MgvG-E aufgezählten auch noch weitere Infrastrukturprojekte durch Maßnahmengesetz zugelassen werden sollten. Da die Vorhabenzulassung durch Gesetz die Ausnahme darstellt, unterliegt der Gesetzgeber insoweit keiner Vollständigkeitsverpflichtung. Im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung könnte lediglich dann ein erhöhter Rechtfertigungsbedarf denkbar sein, wenn Verkehrsinfrastrukturprojekte, die einem oder mehreren der in § 2 MgvG-E genannten Projekte in den wesentlichen Merkmalen vergleichbar sind, nicht einbezogen worden sein sollten. Allerdings würde sich dieser Rechtfertigungsbedarf auf das in § 2 MgvG-E einbezogene Pro-

⁵ Siehe *Jan Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz. Verfassungsrechtliche und prozedurale Anforderungen an die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturen durch Maßnahmengesetz, Baden-Baden 2020, S. 32.

⁶ Vgl. *Jan Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz. Verfassungsrechtliche und prozedurale Anforderungen an die Zulassung von Verkehrsinfrastrukturen durch Maßnahmengesetz, Baden-Baden 2020, S. 41.



jekt und nicht darauf richten, weshalb andere Verkehrsinfrastrukturprojekte nicht in das Portfolio einer Zulassung durch Maßnahmengesetz einbezogen wurden.

- In diesem Zusammenhang eine hohe Bedeutung kommt dem § 7 Abs. 2 MgvG-E zu. In der Tat kann sich nach Beginn des Verfahrens zur Genehmigung eines der in § 2 MgvG-E genannten Verkehrsinfrastrukturprojekte ergeben, dass die durch die Wahl der Gesetzesform erwartete Beschleunigungswirkung voraussichtlich nicht eintreten wird. In diesem Fall ist es – jedenfalls im Regelfall – geboten, dass von der Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens Abstand genommen und das Verfahren als Planfeststellungsverfahren fortgeführt wird. Dass als Zeitpunkt für diese erneute Bewertung der Abschluss des Anhörungsverfahrens gewählt worden ist, ist auch als berechtigte Anerkennung des hohen Wertes der Öffentlichkeitsbeteiligung anzusehen.
- In den Anträgen BT-Drucks. 19/16040 und 19/16042 ist zu Recht auf die hohe Bedeutung einer frühzeitigen, transparenten und umfassenden Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planung von Infrastrukturen hingewiesen worden. Der MgvG-E trägt diesem Anliegen in hohem Maße Rechnung. So ist die frühzeitige Bürgerbeteiligung, deren Durchführung bei der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG in das Ermessen des Vorhabenträgers gestellt ist, bei der Vorbereitung eines Maßnahmengesetzes obligatorisch (§ 5 MgvG-E). Eine weitere Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung findet sich in § 6 Abs. 5 MgvG-E hinsichtlich der Teilnahme der betroffenen Öffentlichkeit an der Besprechung über den Untersuchungsrahmen der UVP. Der dritte Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht dann in dem im Planfest-

stellungsverfahren üblichen Anhörungsverfahren. Durch diese drei Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung wird den diesbezüglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention und der UVP-Richtlinie Rechnung getragen.

- Gemäß Art. 2 Abs. 5 der RL 2011/92/EU in der Fassung der RL 2014/52/EU können die EU-Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen, ausnehmen. Mit Blick auf den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz hat der Europäische Gerichtshof hervorgehoben, dass der Gesetzgebungsakt wie eine behördliche Genehmigung alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung wesentlichen Punkte des Projekts umfassen und das Recht zur Durchführung des Projekts verleihen muss⁷, was nicht der Fall ist, wenn zusätzlich zu dem Gesetzgebungsakt noch andere Akte für das Recht zur Durchführung des Projekts erforderlich sind⁸. Vielmehr muss bereits der Gesetzgebungsakt alle zur Prüfung der Auswirkungen der Genehmigung des Projekts auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthalten⁹. Im Interesse der Effektivität der Regelung des Art. 9 Aarhus-Konvention und der Rechtsschutzanforderungen der RL 2011/92/EU beschränkt der Europäische Gerichtshof die Zulässigkeit des Ausschlusses der gerichtlichen Überprüfbarkeit einer durch Gesetz erfolgenden Vorhabenzulassung darüber hinaus auf Konstellationen, in denen die Ziele der RL 2011/92/EU einschließlich des Ziels der Bereit-

⁷ EuGH, Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 27; EuGH, Urt. v. 29. 7. 2019 – C-411/17, Rdnr. 105.

⁸ EuGH, Urt. v. 18. 10. 2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 39 f.; EuGH, Urt. v. 29. 7. 2019 – C-411/17, Rdnr. 113.

⁹ EuGH, Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 28.



stellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden¹⁰. Dies setzt voraus, dass dem Gesetzgeber vor seiner Entscheidung sämtliche für die Beurteilung der Umweltauswirkungen des Vorhabens erforderlichen Angaben vorliegen¹¹.

- Zwar muss die Frage, ob ein Gesetzgebungsakt diese Voraussetzungen erfüllt und Rechtsschutz gegen diesen Akt dementsprechend ausgeschlossen ist, ihrerseits einer gerichtlichen Prüfung unterliegen¹². Eröffnet das nationale Recht keine gerichtliche Prüfung im vorgenannten Sinne, so hat jedes nationale Gericht, das zulässigerweise mit einem Verfahren befasst wird, in dem der Gesetzgebungsakt von Bedeutung ist, den Gesetzgebungsakt auf das Vorliegen der genannten Voraussetzungen zu prüfen und ggf. unangewendet zu lassen¹³. Es reicht daher aus, wenn die Möglichkeit einer inzidenten Überprüfung in einem gerichtlichen Verfahren, in dem der Gesetzgebungsakt von Bedeutung ist, besteht. Darauf, dass nach deutschem Recht zureichende Möglichkeiten der Erlangung inzidenten Rechtsschutzes, beispielsweise in Form der verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage nach § 43 VwGO, bestehen, hat der Rechtsausschuss des Bundesrates zu Recht hingewiesen¹⁴.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 37, 53; Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 29; EuGH, Urt. v. 29. 7. 2019 – C-411/17, Rdnr. 108.

¹¹ EuGH, Urt. v. 17. 11. 2016, C-348/15, Rdnr. 30; EuGH, Urt. v. 29. 7. 2019 – C-411/17, Rdnr. 106.

¹² EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 54.

¹³ EuGH, Urt. v. 18.10.2011, C-128/09 u. a., Rdnr. 55.

¹⁴ BR-Drucks. 579/1/19, Ziff. 4.



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

Wie das Beispiel der sog. Hochstraße Süd (B 37) in Ludwigshafen zeigt, kann der Sanierungsstau insbesondere an Brückenbauwerken für das Verkehrsnetz in einer Region schwerwiegende Folgen haben. Der wegen Einsturzgefahr der Hochstraße Süd notwendig gewordene Abriss fügt in der wirtschaftlich eng verflochtenen Metropolregion Rhein-Neckar eine weitere schwerwiegende Mobilitätsbehinderung hinzu, zumal auch nahezu alle anderen Rheinüberquerungen oder deren Zuwegungen in der Region saniert werden oder dringend sanierungsbedürftig sind. Ähnliche Probleme haben sich auch in anderen Teilen Deutschlands ergeben und werden sich in absehbarer Zeit weiter ergeben.

Daher ist es zu begrüßen, dass der Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich Ersatzneubauten unter bestimmten Voraussetzungen von der Planfeststellungspflichtigkeit freistellt. Der für den Einzelfall nicht auszuschließenden Situation, dass trotz des Charakters als Ersatzneubau Einwirkungen auf individuelle oder Umweltbelange eintreten können, wird durch die Notwendigkeit der einzelfallbezogenen Wertung, ob es sich um eine wesentliche Änderung handelt, Rechnung getragen.