

Stellungnahme zum Maßnahmenvorbereitungsgesetz (MgvG9

Es ist sehr zu begrüßen, dass mit diesem Gesetzentwurf eine Diskussion wieder aufgenommen wird, die nach der Wiedervereinigung mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur „Südumfahrung Stendal“ stattgefunden, aber nie zu Ende geführt worden ist.

Maßgebend für die Akzeptanz gesetzlicher Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte wird sein, ob bzw. in welchem Umfang gegenüber den herkömmlichen Planfeststellungsverfahren erhebliche Zeitgewinne erreicht werden können.

Welche Aspekte sind in Hinblick auf den Gesetzentwurf von besonderer Bedeutung?

1. Der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit muss gewährleistet sein. Um Beteiligung und Akzeptanz zu fördern, muss die Beteiligung der Öffentlichkeit weit vor der Einleitung und unabhängig vom eigentlichen Genehmigungsverfahren beginnen.

Bei Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, ist vom Vorhabenträger oder einem unabhängigen Dritten ein von ihm zu verantwortendes Bürgerbeteiligungsverfahren durchzuführen. In diesem Verfahren ist die Öffentlichkeit über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen zu unterrichten. Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet vor der Antragstellung statt. Der Öffentlichkeit ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Das Ergebnis dieses Beteiligungsverfahrens ist der Öffentlichkeit und der Behörde mitzuteilen. In der Antragstellung muss sich der Antragsteller mit dem Ergebnis auseinandersetzen und die Gründe für sein Vorhaben unter Bewertung der im Beteiligungsverfahren vorgetragenen Einwände darstellen.

2. Nach dem MgvG sind gem. § 3 sind das Eisenbahnbundesamt und die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt Träger des Vorhabens und damit nicht das Parlament. Damit liegt die gesamte Verantwortung hinsichtlich des Untersuchungsrahmens, des Anhörungsverfahrens und des Abschlussberichts (§ 4 Abs. 2 MgvG) bei der Verwaltung und unterscheidet sich im Prinzip nicht von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Für ein Verfahren, bei dem der Gesetzgeber die Planungsentscheidung trifft, wäre es ausreichend und angemessen, wenn die Verwaltung einen Entscheidungsvorschlag ggf. mit Alternativen erarbeiten würde.

Hinzu kommt, dass gem. § 7 Abs.3 MgvG das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur entscheiden kann, dass ein Vorhaben durch Verwaltungsakt und damit also nicht durch den Gesetzgeber zugelassen werden soll. Der Gesetzgeber regelt mithin eine parlamentarische Entscheidung, unter dem Vorbehalt einer exekutiven Zulassungsentscheidung steht. Damit ist die Verwaltung nach wie vor „Herr des Verfahrens“ und nicht das Parlament, man könnte auch sagen, ein Maßnahmegesetz von“ Gnaden der Exekutive.“

Viel zu weitgehend zu Lasten des Gesetzgebers ist dementsprechend die Regelung in § 7 Abs.2 MgvG, wonach die zuständige Behörde triftige Gründe für die Annahme testieren muss, dass nur durch den Gesetzgeber die Zulassungsentscheidung getroffen werden kann. Dies bedeutet, dass die zuständige Behörde nicht nur formal zu entscheiden hat, ob die Voraussetzungen für gesetzgeberisches Handeln gegeben sind, sondern auch inhaltlich entscheidet, ob der Gesetzgeber tätig werden darf oder nicht.

Damit wird der Sinn eines Maßnahmegesetzes in Frage gestellt. Ob die rechtlichen Voraussetzungen für ein Maßnahmegesetzes gegeben sind, muss der Gesetzgeber selber entscheiden.

3. In § 3 MgvG werden die konkreten Verkehrsinfrastrukturprojekte aus dem Bereich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des Bundeswasserstraßengesetzes aufgeführt. In der Begründung hierzu wird auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Beschluss vom 17.07.1996 Az. BvF 2/93, Rn. 55 verwiesen, wonach planfeststellende Gesetze Ausnahmecharakter haben und triftige Gründe für die Annahme bestehen müssen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, dem nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann.

Ob die in der Begründung des Gesetzes für die einzelnen Projekte genannten Sachverhalte den rechtfertigenden Ausnahmecharakter begründen können, müsste im Einzelfall genauer untersucht werden. Hinweise wie „...um ein verkehrlich außergewöhnliches Projekt“, „Anbindung des Flughafens“, Geschwindigkeitsanhebung auf 160 km/h, Transportkostensenkungen und „Zeiteinsparungen“, oder „Das hohe Gemeinwohlinteresse ergibt sich aus der gesamtwirtschaftlichen Bewertung, die im Vorfeld der Aufnahme in den Bedarfsplan erfolgt ist“ reichen vermutlich nicht aus, da sie zwar Gründe für die Planrechtfertigung darstellen können, aber nicht ausreichend sind einen besonderen Ausnahmecharakter zu begründen.

In der Begründung wird zu Recht aufgrund der aktuellen Diskussion darauf hingewiesen, dass die Projekte auch dem Klimaschutz dienen. Allerdings reicht es nicht aus textbausteinmäßig für alle Fälle die gleiche Begründung zu nutzen. Wenn es z.B. um eine Verbesserung der Schieneninfrastruktur geht, müsste konkret dargestellt werden, welche indirekte positive Wirkung in Hinblick auf die Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene oder eine Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs durch zusätzlichen oder verbesserte Schieneninfrastruktur bewirkt wird.

Nach Auffassung des Unterzeichners ist bei der Frage, ob durch den Gesetzgeber Infrastrukturprojekte geplant werden dürfen zu differenzieren. Und zwar hinsichtlich der Bedeutung der einzelnen Projekte in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft und ihre Bedeutung auf die strukturelle und wirtschaftliche Entwicklung und Wandlung der Bundesrepublik Deutschland. Nicht jede Ortsumgehung oder die Planung eines Radweges rechtfertigt es, den Gesetzgeber anstelle der Verwaltung tätig werden zu lassen.

Es geht um große, bedeutende Infrastrukturprojekte, die bzw. mit deren Planung, Bau und in Anspruchnahme durch Wirtschaft und Gesellschaft Leitentscheidungen für die künftige Entwicklung unseres Landes einhergehen.

Wenn im Zusammenhang mit der Klimapolitik/ Elektromobilität/ Ausstieg aus Kernkraft und Kohle von „historischem Systemwechsel“ und von „Notstandssituationen“ in Parlamenten und in der öffentlichen Auseinandersetzung gesprochen wird, dann ist der Systemwechsel, dann ist die Lösung mit der Verabschiedung von Netzausbaugesetzen etc. bei weitem noch nicht herbeigeführt. Im Gegenteil, dann geht die Auseinandersetzung erst richtig los. Die gesetzgeberische Entscheidung derartige Pläne zu realisieren, stellt in rechtlicher Hinsicht zwar eine Planrechtfertigung über das „Ob“ dar, dass der Gesetzgeber eine Schienenstrecke oder eine Stromtrasse will, aber gebaut ist deshalb noch lange nichts.

Ist es in derartigen Fällen in Hinblick auf eine grundlegend geänderte Energieversorgung und eine unstrittig gemeinsam umweltfreundlichere Mobilitätspolitik nicht gerade geboten, dass der Gesetzgeber nicht nur der Trasse einen Namen gibt, nicht nur in Hülle und Fülle der Bahn Millionen zur Verbesserung der Situation zur Verfügung stellt, sondern durch seine eigene Entscheidung auch Verantwortung für den konkreten Streckenverlauf nimmt? Strapazieren wir nicht viel zu sehr das Vorstellungsvermögen, wenn wir von der Erzielung von

Klimazielen im Jahre 2050 sprechen? Kann sich der Gesetzgeber es da noch leisten, zeitliche Einsparpotentiale nicht zu nutzen?

Das gleiche gilt doch auch für international bedeutende Straßen und Bahnlinien der Transnationalen Netze im Rahmen eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums. Für eine exportabhängige Volkswirtschaft sind derartige Projekte von existenzieller Bedeutung und sie stellen Belastungen und Beeinträchtigungen dar, die im Zweifel durch den Gesetzgeber besser ausgeglichen werden als durch eine behördlich errechnete Ausgleichs- und Kompensationsbilanz.

4. Derzeit sind wir gehalten, mit dem Rechtsinstitut der Planrechtfertigung als ungeschriebenem Erfordernis jeder Fachplanung, eine rechtssichere Lösung zu finden, sicherzustellen, dass für das beabsichtigte Vorhaben ein Erfordernis besteht, die Maßnahme objektiv erforderlich ist. Über diesen Weg, bei dem unendliche Alternativen untersucht werden müssen, Gutachten über Gutachten angefertigt werden und jahrelange Verfahren stattfinden wird der politische Wille, z.B. eine Ortsumgehung zu bauen, rechtlich geprüft. So weit so gut. Diese Betrachtungsweise hält auch vor dem Gericht stand und das ist auch gut so. Aber wird sie immer der Realität gerecht? Ich glaube nicht. Wir vergessen bei all den verwaltungsrechtlichen Verrenkungen, dass es sich immer auch um politische Entscheidungen handelt. Schließlich geht das Genehmigungsverfahren in aller Regel auf eine politische, gesetzgeberische Entscheidung zurück (Bundesverkehrswegeplan bzw. Ausbaugesetze für Schiene, Straße und Energie). In den Abwägungsvorgang spielen immer wieder politische Überlegungen eine Rolle, insbesondere wenn es um die strukturelle Entwicklung des Landes und die Schaffung von Arbeitsplätzen geht, geht dies weit über die juristisch gebotene Planrechtfertigung hinaus. Insbesondere wenn es bei der Planrechtfertigung um die Bewertung von Prognosen geht, spielen politische Überlegungen eine große Rolle. Die Entscheidung über die Nordwestlandebahn in Frankfurt war hinsichtlich der Zulassung von Nachtflüge davon abhängig, ob ein entsprechender Bedarf zur Rechtfertigung der Nachtflüge belegbar war. Das war er nur schwer, weil in einer Marktwirtschaft nicht exakt vorhersehbar ist, wie sich ein Markt entwickelt. In der Planwirtschaft sieht das anders aus. Wie sich der Luftverkehr international entwickelt, welche Rolle die Fracht, insbesondere die Expressfracht entwickelt ist nicht vorhersehbar, aber sehr wohl Gegenstand politischer Ziele. Demgegenüber steht der rationale Begriff der Planrechtfertigung. Beides kann sich widersprechen und in derartigen Fällen entspricht doch die Genehmigungsentscheidung vielmehr dem Willensbildungsprozess eines Gesetzes als der eines Verwaltungsaktes. Die Genehmigung eines Flughafens ist für den Betreiber eine Einzelfallentscheidung, die für den Betrieb des Flughafens erforderlich ist. Aber es geht bei derartigen Infrastruktur Entscheidungen um mehr als eine Gewerbeerlaubnis. Es geht im Positiven wie im Negativen um Entscheidungen für Millionen von Menschen. Das ist weiß Gott mehr als eine Allgemeinverfügung und entspricht in vielem in seinen Rechtswirkungen einem Gesetz. Und das überlassen wir guten Gewissens einem Hoheitsträger? Es ist eine Frage der politischen Opportunität und die gehört in das Parlament. Hinsichtlich großer und bedeutender Infrastrukturprojekte geht es letztendlich um eine „ Demokratisierung des Planungsrechts“, Angebots- und Nachfrageplanung sind nur sehr eingeschränkt verwaltungsrechtlichen Regelungen zugänglich.

Häufig wird in diesem Zusammenhang auf die Verfahrensweise in Dänemark (Fehmarnbelt Tunnel) hingewiesen Dies ist nur bedingt möglich, weil sich das deutsche und das dänische Planungsrecht, z.B. in der Frage der Konzentrationswirkung unterscheiden. Nur in einem Punkt kann zu Recht auf die dänische Gesetzeslage verwiesen werden, nämlich dass der Gesetzgeber nicht nur abstrakt, sondern für ganz konkrete Projekte durch seine Entscheidung Verantwortung übernimmt.

5. Folgt man der Argumentation, dass bei Großprojekten parlamentarische Entscheidungen geboten sind, so ist dies sicherlich ein Paradigmenwechsel und eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie. Aber ist die angesichts der Probleme nicht gerechtfertigt? Häufig wird in der aktuellen Diskussion eine stärkere unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung durch Plebiszite gefordert und der Eindruck erweckt, als sei das besser als parlamentarische Entscheidungen.. Das muss nicht so sein. Man kann derartige große Projekte vor Aufnahme der konkreten planerischen Arbeit als politisches Ziel zur Abstimmung stellen. Aber je konkreter die Maßnahme sich planerisch darstellt ist eine parlamentarische Entscheidung erforderlich. Plebiszitäre „Notoperationen“ wie in SS 20 sollten nicht die Regel werden.

Deutschland

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich
Drucksache 19/15626

Die Stellungnahme bezieht sich in erster Linie auf den in der Praxis wohl am häufigsten eintretenden Fall der Abgrenzung von Unterhaltungsmaßnahmen zu genehmigungsrechtlich relevanten Änderungen einer Bundesfernstraße.

Nach dem Gesetzentwurf liegt eine „Änderung vor, wenn eine Bundesstraße

1. um einen oder mehrere Fahrstraßen für den Kraftfahrzeugverkehr erweitert wird oder
2. in sonstiger Weise baulich umgestaltet wird.“

Mit der Regelung soll klargestellt werden, dass ein bauliche Erweiterung um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kfz Verkehr stets als Änderung zu qualifizieren ist. Dies soll der Abgrenzung der Änderung zu rein konstruktiven Anpassungen an aktuelle Regelwerke pp. dienen und damit klarstellen, ab wann ein umfassendes, erneutes Genehmigungsverfahren erforderlich ist.

Mit dem Gesetzentwurf werden in der Diskussion befindliche Vorschläge genutzt, die Gestaltungsspielräume der Rechtsprechung zu Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen für eine klarstellende Gesetzesänderung des § 17 des Bundesfernstraßengesetz bzw. § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes zu verwenden, um zusätzlich Rechtssicherheit zu erlangen. Eine wesentliche Zeitersparnis zur Realisierung von Maßnahmen ist damit nicht verbunden.

In der Regel werden bereits heute 70 % der Bauwerkserneuerungen (Ersatzneubau) über ein Entfallen der Planfeststellung zum Baurecht gebracht und 30 % über ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren. Zeitlich bedeutet dies 5 bis 8 Jahre bei Letzterem und 3 bis 5 Jahre bei dem Entfallen der Planfeststellung.

Die Zeitabläufe machen deutlich, dass für eine tatsächliche Beschleunigung vom Änderungsmaßnahmen pp. insbesondere im Ersatzbrückenbau und dem Bau zusätzlicher Fahrspuren weitergehende Vorschläge geboten sind.

Bei den Problemen ist zu unterscheiden zwischen

- der Ersatzbau ohne Ausbau,
- Ersatzbau mit Ausbau
- Bestandsbauwerk mit parallel verlaufendem Neubauwerk.

Der Ersatzbau einer Brücke mit Ausbau einer neuen, zusätzlichen und die Erweiterung einer Bundesfernstraße um eine weitere Fahrspur werden i.d.R. infolge der Verkehrszunahme auf Bundesfernstraßen erforderlich. Da sich der Ersatzbau in weit überwiegender Weise an der bisherigen Stelle befinden wird, bietet es sich an, eine gesetzliche Lösung zu finden, die den Rahmen einer unwesentlichen Änderung definiert.

Diese könnte in einer Ergänzung des § 17 Bundesfernstraßengesetzes bestehen und sinngemäß folgenden Inhalt haben:

„Der Planfeststellungsbeschluss kann unwesentliche Änderungen und Erweiterungen zulassen, wenn Rechte Dritter nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden.

Dies ist der z.B. der Fall, wenn der Anbau bzw. die Umwandlung einer Standspur in eine weitere Fahrspur und den dafür erforderlichen Nebenanlagen sowie Lärmschutzanlagen im Zuge einer Bundesfernstraße beabsichtigt ist und zuvor die zu ändernde bzw. erweiternde Fernstraße ein Planfeststellungsverfahren durch Planfeststellungsbeschluss abgeschlossen bzw. eine Plangenehmigung erteilt worden ist.

Die beabsichtigte unwesentliche Änderung oder Erweiterung ist vor ihrer Durchführung durch die Planfeststellungsbehörde zu konkretisieren.

Die mit der zu konkretisierenden Entscheidung verbundenen zusätzlichen Eingriffe sind zu ermitteln, zu bewerten und auszugleichen.“

Eine entsprechende, die Bedürfnisse der DB berücksichtigende Regelung, könnte in das Allgemeine Eisenbahngesetz aufgenommen werden.