

## **Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Laura von Vittorelli**  
**Leiterin Gewässerpolitik**

Fon 030/275 86-573

Fax 030/275 86-440

[laura.vonvittorelli@bund.net](mailto:laura.vonvittorelli@bund.net)

13. Januar 2020

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

Stellungnahme zum Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes (BT-Drucks. 19/15619) (MGvG)

Das MGvG ist ungeeignet Beschleunigung zu bringen (I) oder die Akzeptanz zu stärken (II). Das Gesetz ist völker- und europarechtswidrig, da es keinen adäquaten Rechtsschutz bietet (III). Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist der Mangel an Rechtsschutz äußerst kritisch zu sehen, zudem wird der enge Rahmen, den die Entscheidung Südumfahrung-Stendal steckt, überschritten (IV). Akzeptanz und Beschleunigung lässt sich – auch und erst recht - innerhalb der gesetzlichen Grenzen erreichen (V).

#### **I. Beschleunigung**

**Das vorgesehene Verfahren wird keine Beschleunigung mit sich ziehen, sondern droht eher länger zu dauern (A). Gerichtsverfahren sind nicht der Hauptgrund für lange Planungszeiten (B).**

##### **A. Verfahren nach MGvG dauert mindestens ebenso lang**

Das MGvG sieht einen zweiteiligen Prozess vor: zunächst auf Behörden-, dann auf Parlamentsebene. Wie das Gutachten von *Nebelsieck* zeigt, dauert das behördliche Verfahren nach dem MGvG genauso lange wie das reguläre Verfahren für einen Planfeststellungsbeschluss - wenn nicht länger, da nach dem MGvG die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verbindlich ist. Anschließend kommt nicht wie bisher nur ein Planfeststellungsbeschluss, sondern ein parlamentarisches Verfahren. Dieses dauert mindestens 6-7 Monate - bei der Südumfahrung-Stendal waren es 22 Monate.

Die damals vom Gesetzgeber erwartete Zeitersparnis um min. 75% (der Gesetzgeber hatte damals 2 Jahre, bzw. 3 Jahre wegen „Widerstand vor Ort“ angesetzt) hat sich nicht realisiert.

Die Bauindustrie teilt in ihrem Gutachten diese grundsätzlichen Bedenken bezüglich der Beschleunigungswirkung von Maßnahmengesetzen.<sup>1</sup>

## **B. Klagen spielen bei Verkehrsprojekten kaum eine Rolle**

Die einzige „wirkliche“ Zeitersparnis könnte der Ausschluss der Klagemöglichkeit sein. Dieses rechtswidrige Vorgehen (siehe III.) wird aber nicht zu einer grundsätzlichen Beschleunigung führen.

Erstens gibt es keine empirischen Belege dafür, dass Klagen der Umweltverbände Schuld an den langen Planungsdauern tragen. Das Bundesverkehrsministerium nennt in seinem eigenen Bericht zahlreiche behördeninnere Mängel und Verzögerungen, etwa bei den Finanzierungsvereinbarungen. Die Zahlen zu Klagen zeigen eine ganz andere Realität als die „gefühlte Wahrheit“ vieler Behördenvertreter. Die meisten Planungsverfahren werden nie beklagt. Laut einer Studie des Umweltbundesamts gibt es durchschnittlich nur ein dutzend Verbandsklagen im Jahr - bei insgesamt etwa 700 Vorhaben. Insgesamt machen Verbandsklagen nur 0,04% der Klagen aus.<sup>2</sup> Sie dienen der Korrektur von Rechtsfehlern und sind (leider) überdurchschnittlich erfolgreich - fast jede 2. Verbandsklage gewinnt, während im normalen verwaltungsgerichtlichen Prozess dies nur jeder 8. Fall ist.<sup>3</sup>

Zweitens wird durch den Ausschluss des regulären Klagewegs und den Verweis auf die Verfassungsbeschwerde erhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen, die sich stark verzögernd auf den weiteren Ablauf der Projekte auswirkt. Wie unter III. dargestellt ist der Ausschluss der Klagemöglichkeit rechtswidrig - insofern wird es langwierige Rechtsstreitigkeiten vor nationalen und europäischen Gerichten geben.

## **II. Akzeptanz**

Eine bessere Akzeptanz kann durch Maßnahmengesetze nicht erreicht werden, die wichtigsten Kritikpunkte:

(1) Unklarerer Gesprächs-/Verhandlungspartner: Die Behörde bereitet die Entscheidung vor, das Parlament trifft sie - sofern die Behörde ein Maßnahmengesetz für einschlägig hält. Wer soll bei den Öffentlichkeitsterminen anwesend sein, Behörde, Parlamentarier, der Verkehrsausschuss, alle? Wen können die Bürger\*innen als Verantwortlichen sehen? Seitenbemerkung: Effizienzgesichtspunkte spielen hier offensichtlich keine Rolle.

(2) Sach- und Ortskenntnisse: Die Bundestagsabgeordneten müssen sich in die jeweiligen Einzelproblematiken der Projekte einarbeiten - und am Besten vor der Öffentlichkeitsbeteiligung. Abschließend soll aus mehreren Varianten eine eigenständige Entscheidung gefällt werden. Wie das BVerfG in seiner Stendal-

---

<sup>1</sup> „Ob dies jedoch angesichts der verfassungsrechtlichen Vorbehalte den Königsweg darstellt, ist zweifelhaft. Zudem ist fraglich, ob hierdurch tatsächlich nennenswerte Beschleunigungseffekte erzielt werden können.“

[https://www.bauindustrie.de/media/documents/Gutachten\\_Planungsbeschleunigung\\_mit\\_gemTitelblatt\\_final.pdf](https://www.bauindustrie.de/media/documents/Gutachten_Planungsbeschleunigung_mit_gemTitelblatt_final.pdf) S.2, 27f.

<sup>2</sup> Aus Verbändepapier: Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten mit Verweis auf Schmidt/ Zschiesche 2018 für den Zeitraum 2013-2016.

<sup>3</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/was-ist-dran-an-dem-vorwurf-die-umweltverbandsklage>

Entscheidung angemerkt hat ist „[e]ine Entscheidung über eine konkrete Fachplanung ist [...] üblicherweise der Verwaltung vorbehalten, die dafür den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt“. Für die Bundestagsabgeordneten ist dies eine weitere Aufgabe on top, ohne dass ihnen zusätzliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden.

(3) Nachvollziehbare, gerechte Entscheidung: Wenn von vorneherein Sonderregeln gelten, ist eine „gerechte“ Entscheidung nicht möglich. Jede\*r Bürger\*in muss damit rechnen, dass seine Baugenehmigung gerichtlich überprüft wird - hier wird ein Großprojekt jedoch von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen. Sollte wegen unterschiedlichen Rechtsverständnissen eine gerichtliche Klärung notwendig sein, ist dies nicht möglich. Die befriedende Funktion eines Urteils kann nicht eintreten. Stattdessen wächst das Gefühl der Ohnmacht gegen „die da oben“.

Auch die Qualität der Entscheidung wird ohne Rechtsschutz leiden. Das Umweltbundesamt spricht in diesem Zusammenhang von „Vorwirkung“ der Verbandsklagemöglichkeiten.<sup>4</sup>

(4) Sachliche vs. politische Entscheidung: Es stellt sich die Frage, ob eine Entscheidung, die entsprechend der politischen Mehrheitsverhältnisse getroffen wird, mehr Akzeptanz findet als die einer neutralen, sachverständigen Behörde.

### **III. Klagerechte können nicht ausgeschlossen werden**

Um Wiederholungen zu vermeiden wird auf die ausführlichen Gutachten von Prof. Dr. Wegener und Dr. Nebelsieck verwiesen, und nur eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte vorgelegt.

#### **A. Das Gesetz sieht keine adäquate Klagemöglichkeit vor**

Der Verweis auf die Verfassungsbeschwerde als Klagemöglichkeit ist nicht zielführend. Die Verfassungsbeschwerde ist ein außerordentlicher Rechtsbehelf, nicht Teil des fachgerichtlichen Instanzenzugs. Dies zeigt sich durch Folgendes:

- Die Annahme einer Verfassungsbeschwerde ist fakultativ.
- Der Maßstab ist nur Verfassungsrecht, nicht Fachrecht, d.h. eine Überprüfung etwa des Umweltrechts kann nicht stattfinden.
- Besondere Voraussetzungen - wie etwa eine Grundrechtsverletzung - sind notwendig.<sup>5</sup>

Das bedeutet nicht, dass nicht gegen das MGvG - oder Projekte daraus - geklagt wird. Gerade da die Klagemöglichkeiten nach Völker- und Europarecht, wenn nicht auch verfassungsrechtlich, zwingend bestehen, werden diese Klagekonstruktionen auch

---

<sup>4</sup> Siehe ausführlich Umweltbundesamt (Hrsg.): Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz, S. 81ff.

<sup>5</sup> Siehe auch Bundesrat-Drs. 579/19 Stellungnahme v. 20.12.19 „Denn die einfachgesetzlichen Fragen, ob insbesondere die Ziele der UVP-Richtlinie verwirklicht werden, sind der verfassungsgerichtlichen Prüfung entzogen mit der Folge, dass diesbezügliche Rechtsverstöße folgenlos bleiben.“ S. 2

erfolgreich sein. Es wird zu einer Periode erheblicher Rechtsunsicherheit kommen, die sicher nicht der Beschleunigung der Vorhaben dient.

## **B. Rechtsschutz kann nicht ausgeschlossen werden**

Aus der Aarhus-Konvention, der UVP-Richtlinie und dem Fachumweltrecht ergibt sich die Notwendigkeit für den Gesetzgeber, gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies ist unabhängig davon, ob eine Planungsentscheidung durch die Verwaltung gefällt oder per Gesetz erlassen werden.

Ein entscheidender Punkt ist die Auslegung von Art. 2 Abs. 5 UVP-Richtlinie. Einzelne lesen daraus, dass bei Projekten, die per Gesetz erlassen werden, ein Rechtsschutz nicht notwendig ist. Die Europäische Kommission hat in ihrer neusten Mitteilung zur UVP-Richtlinie jedoch klargestellt:

“Die Ausnahme nach Artikel 2 Absatz 5 betrifft nur Anforderungen in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit.”

Ferner führt sie Folgendes aus:

„[Ein] wichtiger Aspekt bei der Anwendung der Ausnahme nach Artikel 2 Absatz 5 ist die Voraussetzung, **dass sichergestellt sein muss, dass jeder derartige Gesetzgebungsakt in Übereinstimmung mit Artikel 11 [u.a. vor Gericht] der UVP-Richtlinie gemäß nationalen Verfahrensvorschriften vor einem einzelstaatlichen Gericht** oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle in Bezug **auf seine materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anfechtbar sein muss.** (Hervorheb. d. Verf.).<sup>6</sup>

Diese Interpretationshilfe der Kommission sind eine Umsetzung der Entscheidung des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) zum British Cross Rail Act.<sup>7</sup> In Großbritannien war ebenfalls eine Einzelfallentscheidung als Gesetz ergangen. Kernaussage der Entscheidung ist, dass die Ausnahme für Gesetze nur für echte Gesetze und nicht für Einzelfallentscheidungen in Form von Gesetzen gilt.<sup>8</sup> Das ACCC moniert auch, dass es nicht ersichtlich ist, ob und wie Rechtsschutz gewährleistet wird – dies ist aber notwendig.<sup>9</sup> In dieser Hinsicht sei noch darauf hinzuweisen, dass das oft als Vorbild zitierte Dänemark zwar auch Maßnahmengesetze kennt – aber auch Rechtsschutz dagegen.

---

<sup>6</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC1114\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC1114(02)&from=EN) BEKANNTMACHUNG DER KOMMISSION Leitfaden zur Anwendung der Ausnahmen im Rahmen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in ihrer durch die Richtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung) — Artikel 1 Absatz 3, Artikel 2 Absätze 4 und 5 (2019/C 386/05),

<sup>7</sup> Siehe ausführlich das Gutachten von Prof. Dr. Wegener (in Veröffentlichung).

<sup>8</sup> Siehe Rn. 54, wo es um die Auslegung von Art. 2 § 2 Aarhus-Konvention „bodies or institutions acting in a ... legislative capacity“ geht. „In the present case, however, the Parliament is no longer “acting” in a legislative capacity, but rather as the “public authority” authorizing a project.“

„<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-61/Findings/ece.mp.pp.c.1.2013.13.e.pdf>.

<sup>9</sup> Rn. 60f der Entscheidung.

Zudem haben eine Reihe von neueren Entscheidungen des EuGHs den Rechtsschutz auch allein aus umweltrechtlichen Fachrecht gestärkt – wie etwa in der jüngst ergangenen Entscheidung zur Nitratrichtlinie<sup>10</sup>

Die neue Kommission unter von der Leyen soll die Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung des Europarechts stärken. Der neue Kommissar für Umwelt Virginijus Sinkevičius will sich insbesondere dafür einsetzen, den „Implementation Gap“ im Umweltrecht zu schließen. Insofern ist damit zu rechnen, dass die EU-Kommission über eine derartig anmaßende Einschränkung des EU-Umweltrechts, die im klaren Widerspruch zur offiziellen EU-Position steht, nicht sonderlich erfreut zeigen wird.

#### **IV. Der enge Rahmen der Stendal-Entscheidung wird überschritten**

Zunächst wird von namenhaften Gutachtern bezweifelt,<sup>11</sup> ob das Bundesverfassungsgericht das Stendal-Urteil so nochmal fällen würde. In den neueren Entscheidungen wie Garzweiler<sup>12</sup> und Zeugen Jehova<sup>13</sup> wurde die Bedeutung von Art. 19 IV GG (Rechtsschutz) weiter gestärkt und ausgeweitet. Auch die Europa- und Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes wird immer mehr herausgehoben. Insofern ist von einem strengeren Urteil auszugehen.

Selbst wenn ein mit der Stendal-Entscheidung vergleichbares (und nicht strengeres) Urteil gefällt wird, so werden die Maßnahmengesetze diesen Kriterien nicht entsprechen.<sup>14</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass „das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen, **wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist.**“ [Rn. 51] Damals war die Situation, dass „auf schnellstmöglichem Wege die Wirtschaft in den neuen Ländern zu stärken und auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hinzuwirken [...]“ war, da die „Verkehrswege sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum Teil in einem desolaten Zustand befanden und den Anforderungen des modernen Verkehrs nicht gewachsen waren.“

Von den 17 VDE Projekten wurden nur zwei (statt wie ursprünglich geplant alle) durch den Gesetzgeber erlassen - auch weil die erhoffte Beschleunigungswirkung nicht eintrat. Südumfahrung-Stendal wurde explizit ausgewählt, da „der „Neubau der Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin [...] auch eine zentrale Rolle im internationalen Ost-West-Verkehr zukommen“ wird.

Es kann also nicht, wie von *Zieckow* vorgeschlagen, allein auf die Modellhaftigkeit der Projekte verwiesen werden oder wie aktuell, dass sie Projekte des vordringlichen Bedarfs zur Engpassbeseitigung sind - was bei den Bahnprojekten teilweise noch nicht mal stimmt. Selbst wenn auf Klimaschutz abgestellt wird ist unklar, welchen Beitrag die Einzelprojekte

---

<sup>10</sup> EuGH Urt. C-197/18.

<sup>11</sup> Siehe ausführlich Gutachten von Dr. Nebelsieck und Prof Wegener (beide in Veröffentlichung).

<sup>12</sup> BVerfGE v. 17.12.2013 - Garzweiler.

<sup>13</sup> BVerfGE v. 30.6.2015 – Zeugen Jehovas, zur Bedeutung dieses Urteils für das MGvG von Prof. Groß <https://verfassungsblog.de/rechtsschutz-gegen-verkehrsprojekte-als-stoerfaktor-einer-politik-der-maximalen-beschleunigung/>.

<sup>14</sup> Siehe dazu auch die Stellungnahme des Deutschen Anwaltsverbandes.

dazu haben - oder ob sie teilweise nicht gar kontraproduktiv mit den erwarteten Auswirkungen des Klimawandels umgehen.

## **V. Bessere Planung gelingt anders**

Um Wiederholungen zu vermeiden wird auf das 5-Punkte Programm des BUND verwiesen, sowie das Verbändepapier, das am 17.1. vorgestellt wird. Die wichtigsten Punkte sind:

### (1) Öffentlichkeit von Anfang an einbeziehen - ergebnisoffene Diskussion

- verbindliche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung
- ergebnisoffen und wertschätzend

→ „Stuttgart 21 Effekt“ wird vermeiden, Bürger\*innen und Verbände sind von Anfang beteiligt und können „mitgenommen“ werden.

### (2) Alternativenprüfung gleich zu Beginn

- Alternativenprüfung beim „Ob“ der Planung, der Linienführung bzw. Raumordnung, auch Nullvariante - gibt es überhaupt einen Bedarf - prüfen
- Öffentlichkeit beteiligen
- Klagemöglichkeit für Umweltverbände

→ „Ob“ wird am Anfang diskutiert und entschieden - statt später, wenn nichts mehr geändert werden kann. SUP-Richtlinie beachtet.

### (3) Neue Formen der Planung etablieren

- Personalaufstockung - sehr großes Problem ist der Mangel an Fachpersonal in der Verwaltung
- interdisziplinäre Teams, bessere Abstimmung zwischen Ressorts – z.B. von Anfang an abgestimmte Verkehrsprognose (gibt es aktuell nicht)
- Auf Bundesebene: Planungsteam, das alle Großprojekte begleitet
- Bundesverwaltungsgericht aufstocken - hat viele neue Zuständigkeiten als erste (und einzige) Instanz bekommen, wurde aber nicht vergrößert, daher lange Verfahrensdauer

→ Schnelle Planung durch ausreichendes und qualifiziertes Personal.

### (4) EU-Umweltrecht anwenden

- oft nur Minimalumsetzung oder Fehler
- führt zu vielen Vertragsverletzungsverfahren

→ Rechtsunsicherheit beseitigen, diese behindert effiziente Planung.

### (5) Umweltverbände aktiv einbeziehen

- frühe Einbeziehung statt bloße Information
- Wissen der Umweltverbände nutzen
- Gutes Beispiel: Deutschen Bahn, Dialogforen zur Vorbereitung von Raumordnungsverfahren, auch Diskussion von Alternativen

→ Wissen wird genutzt, Konflikte minimiert.