



## Redigiertes Wortprotokoll der 63. Sitzung

### Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 15. Januar 2020, 11:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1  
Paul-Löbe-Haus  
Raum E 600

Vorsitz: Cem Özdemir, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt 1

### Seite 5

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der  
Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz  
im Verkehrsbereich  
(Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG)**

**BT-Drucksache 19/15619**

**Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

**Berichterstatter/in:**

Abg. Torsten Herbst [FDP]

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleuni-  
gung von Planungs- und Genehmigungsverfahren  
im Verkehrsbereich**

**BT-Drucksache 19/15626**

**Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

**Berichterstatter/in:**

Abg. Torsten Herbst [FDP]



- c) Antrag der Abgeordneten Torsten Herbst, Frank Sitta, Daniela Kluckert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Mehr Tempo bei der Infrastruktur - Planungsturbo jetzt**

**BT-Drucksache 19/16040**

**Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

**Berichterstatter/in:**

Abg. Patrick Schnieder [CDU/CSU]

- d) Antrag der Abgeordneten Jörg Cezanne, Sabine Leidig, Dr. Gesine Lötzsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Planungskapazitäten ausbauen und Bürgerbeteiligung wirksamer machen und Aushöhlung durch Maßnahmengesetze verhindern**

**BT-Drucksache 19/16042**

**Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

**Berichterstatter/in:**

Abg. Patrick Schnieder [CDU/CSU]

**Anlagen**

**Seite 30**

Stellungnahmen A-Drs. 19(15)308-A-H

**Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Donth, Michael Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Oßner, Florian Ploß, Dr. Christoph Pols, Eckhard Rainer, Alois Schnieder, Patrick Schreiner, Felix Sendker, Reinhold Simon, Björn Storjohann, Gero Uhl, Markus	Damerow, Astrid Erndl, Thomas Koeppen, Jens Lange, Ulrich Lips, Patricia Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Rehberg, Eckhardt Riebsamen, Lothar Schweiger, Torsten Stracke, Stephan Tebroke, Dr. Hermann-Josef Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Whittaker, Kai
SPD	Herzog, Gustav Klare, Arno Korkmaz-Emre, Elvan Lühmann, Kirsten Müller (Chemnitz), Detlef Schiefner, Udo Schmidt, Uwe Stein, Mathias N.N.	Bartol, Sören De Ridder, Dr. Daniela Hartmann, Sebastian Hitschler, Thomas Nissen, Ulli Rimkus, Andreas Rützel, Bernd Schmid, Dr. Nils
AfD	Büttner, Matthias Holm, Leif-Erik Magnitz, Frank Mrosek, Andreas Spaniel, Dr. Dirk Wiehle, Wolfgang	Bernhard, Marc Ehrhorn, Thomas Komning, Enrico Kraft, Dr. Rainer Schulz, Uwe Wildberg, Dr. Heiko
FDP	Herbst, Torsten Jung, Dr. Christian Kluckert, Daniela Luksic, Oliver Reuther, Bernd	Hessel, Katja Hocker, Dr. Gero Clemens Müller, Alexander Sauter, Christian Sitta, Frank
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg Leidig, Sabine Remmers, Ingrid Wagner, Andreas	Domscheit-Berg, Anke Lenkert, Ralph Lutze, Thomas Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Gelhaar, Stefan Kühn (Dresden), Stephan Wagner, Daniela	Krischer, Oliver Nestle, Dr. Ingrid Özdemir, Cem Tressel, Markus



## **Liste der Sachverständigen**

### **Jens Bergmann**

Vorstand Netzplanung und Großprojekte der DB Netz AG

### **Christian Funke**

Geschäftsführer Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

### **Dr. Andreas Otto**

Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern

### **Dieter Posch**

Staatsminister a.D., Posch Frank Rechtsanwälte

### **Jörg Sommer**

Direktor des Berlin Institut für Partizipation

### **Laura von Vittorelli**

Leiterin Gewässerpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

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

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

### **Dr. Michael Zschiesche**

Geschäftsführer Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.



## Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG)**

**BT-Drucksache 19/15619**

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich**

**BT-Drucksache 19/15626**

c) Antrag der Abgeordneten Torsten Herbst, Frank Sitta, Daniela Kluckert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Mehr Tempo bei der Infrastruktur - Planungsturbo jetzt**

**BT-Drucksache 19/16040**

d) Antrag der Abgeordneten Jörg Cezanne, Sabine Leidig, Dr. Gesine Lötzsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Planungskapazitäten ausbauen und Bürgerbeteiligung wirksamer machen und Aushöhlung durch Maßnahmengesetze verhindern**

**BT-Drucksache 19/16042**

**Vorsitzender:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu der 63. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, der öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes, dem Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, dem Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Tempo bei der Infrastruktur - Planungsturbo jetzt“ und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Planungskapazitäten ausbauen und Bürgerbeteiligung wirksamer machen und Aushöhlung durch Maßnahmengesetze verhindern“.

Zu unserer Anhörung darf ich alle Gäste und besonders herzlich die Sachverständigen begrüßen: Herrn **Jens Bergmann**, Vorstand Netzplanung und Großprojekte der DB Netz AG; Herrn **Christian Funke**, Geschäftsführer Pro Mobilität – Initiative

für Verkehrsinfrastruktur e.V.; Herrn **Dr. Andreas Otto**, für die Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern – er leitet den Bereich Standortpolitik, Häfen, Verkehr in der Handelskammer Bremen –; Herrn **Dieter Posch**, Staatsminister a.D., Rechtsanwalt; Herrn **Jörg Sommer**, Direktor des Berlin Institut für Partizipation; Frau **Laura von Vittorelli**, Leiterin Gewässerpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND); Herrn **Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow** vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer und Herrn **Dr. Michael Zschiesche**, Geschäftsführer Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Ich möchte den Sachverständigen, die schriftliche Stellungnahmen eingereicht haben, dafür herzlich danken! Diese wurden als Ausschussdrucksache 19(15)308 verteilt, liegen heute hier aus und sind auf der Internetseite des Bundestages abrufbar.

Die Anhörung soll nach folgendem Verfahren ablaufen:

Wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements der Sachverständigen gibt. Die Anhörung gliedert sich in Frage- und Antwortrunden. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, bis zu zwei Fragen stellen. Die Fragesteller können außerdem in einer Fragerunde höchstens zwei Sachverständige befragen. Übrigens: zwei Fragen heißt zwei Fragen zu stellen, und nicht, durch Unterfragen daraus zehn Fragen zu machen. Vereinbarungsgemäß bitte ich die Fragesteller, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Als Hilfestellung wird die abgelaufene Zeit auf den Monitoren in der Deckenampel angezeigt.

Nach der Fragerunde schließt sich die Antwortrunde der Sachverständigen an. Ich bitte Sie, liebe Sachverständige, sich die an Sie gerichteten Fragen zu notieren und diese in der Antwortrunde en bloc zu beantworten. Ich werde Sie dann auch jeweils noch einmal gesondert ansprechen und zur Beantwortung der an Sie gerichteten Fragen auffordern. Die Sachverständigen bitte ich, sich auf eine Redezeit von maximal fünf Minuten pro Frage zu beschränken, damit möglichst viele Fragen gestellt und beantwortet werden können. Das heißt, wenn beispielsweise drei Fragen an Sie gerichtet wurden, stehen Ihnen insgesamt 15 Minuten für deren Beantwortung zur Verfügung. Auch



Ihnen wird die verbleibende Redezeit auf den Monitoren angezeigt.

Ich darf mir aber den Hinweis erlauben, dass Sie nicht verpflichtet sind, das Zeitlimit vollständig auszuschöpfen.

Wir gehen von einem Zeitrahmen von etwa zwei Stunden aus, also bis etwa 13.00 Uhr. Es sind heute zwei Frage- und Antwortrunden vorgesehen. Von der öffentlichen Anhörung wird – wie bei öffentlichen Anhörungen üblich – ein Wortprotokoll erstellt, das allen Interessierten im Internet zugänglich sein wird. Wie die aufgebauten Kameras vermuten lassen, wird diese Anhörung im Parlamentsfernsehen live übertragen und sie ist auch in der Mediathek des Bundestages im Internet abrufbar.

Die erste Fragerunde beginnt mit der Fraktion der CDU/CSU. Herr Abg. Schnieder, Sie haben das Wort!

**Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Auch von meiner Seite möchte ich für die schriftlichen Ausführungen herzlich danken! Ich möchte zunächst zwei Fragen stellen, zum Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, und zwar an die Herrn Bergmann und Funke.

Die erste Frage: Welche Kriterien würden Sie definieren, die später Projekte erfüllen müssen, um zukünftig von Maßnahmengesetzen profitieren zu können? Also die Kriterien wären mir wichtig, die dort für die Auswahl anzulegen sind. Wie würden Sie da „Systemrelevanz“ definieren?

Die zweite Frage: Das Gesetz sieht die Einführung eines vorbereitenden Verfahrens vor, also eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Umweltverträglichkeitsprüfung, ein Anhörungsverfahren. Die betroffene Öffentlichkeit ist frühzeitig zu unterrichten. Hier ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Wie beurteilen Sie die Beteiligungsmöglichkeiten, die bei diesem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz geschaffen werden sollen, im Vergleich zum normalen Verfahren?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Für die AfD-Fraktion Herr Abg. Holm. Bitte!

**Abg. Leif-Erik Holm (AfD):** Ja, herzlichen Dank an Sie, liebe Sachverständige, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen! Meine Fragen richten sich an Herrn Posch und Herrn Funke. Es geht mir einmal

um die Beschleunigungswirkung. Das ist ja das wesentliche Ziel, das wir mit dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und nachfolgend den Maßnahmengesetzen erreichen wollen. Hier gibt es doch diverse Kritikpunkte, die genannt werden und die möglicherweise diese Beschleunigung nicht so groß werden lassen könnten. Da geht es einmal darum, dass wir ein Verfahren haben, das ja im Grunde den bisherigen Planfeststellungsverfahren entspricht, nur, dass wir dabei eben keinen Planfeststellungsbeschluss haben, sondern am Ende einen Abschlussbericht. Die Frage an Herrn Posch: wie können wir da sozusagen beschleunigen? Und Sie haben ja den weiteren Kritikpunkt angebracht, den wir durchaus teilen, dass es vielleicht besser wäre, die Öffentlichkeit noch früher vor den Verfahren im Prinzip einzubeziehen, um gleich die Dinge „abzuräumen“, die „auftauchen“ könnten, um sie gleich in die Planung mit einzubauen.

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Funke, der ja auch in seinem Statement klar gemacht hat, dass wir hier im Grunde genommen auch doppelte Verfahren haben, die wir eigentlich ändern müssten, damit wir also Raumordnungsverfahren nicht noch parallel zum Planverfahren haben, sondern dass wir das in die Planfeststellung integrieren können. Vielleicht können Sie das auch noch etwas näher ausführen.

**Vorsitzender:** Danke sehr! Für die SPD-Fraktion Herr Abg. Stein. Bitte!

**Abg. Mathias Stein (SPD):** Guten Tag! Zunächst habe ich eine Frage an Herrn Ziekow. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass wir in diesem Gesetzentwurf für ein Maßnahmenvorbereitungsgesetz unterschiedliche Maßnahmen haben und es immer noch eine Debatte darüber gibt, welches Projekt aufgenommen wird und welches nicht. Die Kriterien sind ja nicht ganz klar. Sie schreiben hier, dass es durchaus möglich wäre, im Gesetzesentwurf auch noch einmal dezidiert eine Form der Priorisierung vorzusehen. Denn ich glaube, wenn wir jetzt dort Maßnahmen aufnehmen, die im Verwaltungskontext oder im Kontext der Vorhabenträger erst Ende der Zwanziger-, Anfang der Dreißigerjahre in Angriff genommen werden, dann erwecken wir ja bei der Bevölkerung eine gewisse Erwartungshaltung. Dazu hätte ich gerne eine Auskunft. Die zweite Frage geht an Herrn Sommer, und zwar die Frage der Bedeutung



von Beteiligungsprozessen für eine beschleunigte Planung. Das haben Sie in Ihrer Stellungnahme ja sehr gut ausgearbeitet. Sie schlagen vor, dass es Mindestanforderungen an Formen der Beteiligung gibt, die im Gesetzentwurf ja so nicht erscheinen. Was wären aus Ihrer Sicht die Mindestanforderungen und was wären vielleicht die Maximal-/Idealvorstellungen an dieser Stelle? Das wären meine zwei Fragen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Abg. Torsten Herbst bitte für die FDP-Fraktion!

**Abg. Torsten Herbst** (FDP): Vielen Dank! Ich habe zunächst zwei Fragen an Herrn Posch. Die eine zum Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz. Sie haben ja in der schriftlichen Stellungnahme kritisiert, dass aus Ihrer Sicht die Politik nicht Herr des Verfahrens ist und dieser Weg, quasi über die parlamentarische Befassung zu einer Beschleunigung zu führen, eigentlich nur halbherzig ist. Da würde mich interessieren, ob Sie eine Idee hätten, wie man die Politik sozusagen noch stärker in den „Pilotensitz“ bringen kann und nicht als angewiesen auf die Verwaltung. Die zweite Frage betrifft das Planungsbeschleunigungsgesetz. Laut dem Gesetzentwurf soll ja bei Ersatzneubauten ein Bau zusätzlicher Fahrspuren grundsätzlich planfeststellungspflichtig sein, im Gegensatz zu Unterhaltungs-/Instandsetzungsmaßnahmen sowie zu temporären Maßnahmen. Gehen Sie davon aus, dass das tatsächlich zu einer Beschleunigung führt oder hätten Sie auch hier eine Idee, wie man es da ein Stück weit noch stärker schafft, die Planungsgenehmigungszeiten zu straffen?

**Vorsitzender:** Danke sehr! Frau Kollegin Leidig für die Fraktion DIE LINKE. Bitte!

**Abg. Sabine Leidig** (DIE LINKE): Ja, vielen Dank! Ich möchte vorausschicken, dass wir uns, glaube ich, alle einig sind, dass es sinnvoll ist, schneller Eisenbahnkapazität auszubauen. Daran gibt es gar keinen Zweifel. Zweifel gibt es bei der Frage, ob das vorgelegte Vorbereitungsgesetz dafür geeignet ist. Ich möchte jetzt Herrn Zschiesche fragen. Sie beschäftigen sich seit Jahrzehnten mit Fragen des Planungsrechtes und es gab ja schon diverse Planungsbeschleunigungsgesetze, die genau das Ziel hatten. Da würde mich interessieren, wie Sie die Wirkung dieser Maßnahmen einschätzen und was aus Ihrer Sicht die Gründe für langwierige Planungsprozesse, unbefriedigende Planungsprozesse

sind. Die zweite Frage ist, was aus Ihrer Sicht die wichtigsten Änderungen wären, um an der Situation etwas zu verbessern, also um tatsächlich gute Projekte schneller voranzubringen.

**Vorsitzender:** Danke sehr! Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Kollege Kühn. Bitte!

**Abg. Stephan Kühn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! In der Tat sind Planungsbeschleunigungen bei Infrastrukturvorhaben erforderlich. Darum ist das zweite Gesetz, das ich jetzt mal „Planungsbeschleunigungsgesetz 2“ nenne, auch richtig, in dem man das Eisenbahnkreuzungsgesetz angeht und dort die Kommunen aus der Finanzierungsverantwortung herausnimmt. Denn das hat in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt, dass Projekte liegen geblieben sind, weil Kommunen mit ihrem Finanzierungsanteil schlicht überfordert waren und das Projekte waren, von denen die Kommunen in der Regel gar keine Vorteile hatten, weil es sich um Fernverkehrsprojekte gehandelt hat. Es ist auch richtig, sich des Themas „Vereinfachung der Planungen“, wenn es beispielsweise um den Ersatz von Brücken geht, anzunehmen. Das unterstützen wir. Deshalb würde ich mich auch in der Anhöhung gerne auf das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz konzentrieren, wo es ja darum geht, Baurecht nicht in dem klassischen Planfeststellungsverfahren zu schaffen, sondern per Gesetz. Und damit wird ja sozusagen ein Beschleunigungseffekt verbunden, wobei man aber gleichzeitig vorsieht – und das scheint mir das eigentliche Ziel zu sein –, die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden auszuschließen. Deshalb würde ich zwei Fragen an Frau von Vitorelli stellen. Erstens frage ich Sie, wie Sie dieses Gesetzesvorhaben hinsichtlich des Europarechts bewerten und hinsichtlich der Einhaltung der Aarhus-Konvention. Und die zweite Frage wäre – die knüpft an das an, was Kollegin Leidig Herrn Dr. Zschiesche schon gefragt hat –, wo Sie denn eigentlich die Entschleunigungsthemen bzw. die Beschleunigungsmöglichkeiten in Planungsverfahren sehen. Ist das der richtige Weg, Baurecht, statt im klassischen Planfeststellungsverfahren, per Gesetz zu erwirken? Bringt das überhaupt eine Beschleunigung oder was wäre denn stattdessen aus Ihrer Sicht notwendig, um zu den gewünschten Effekten zu kommen? Ich will daran erinnern, dass es ja eine Innovationskommission Planungsbeschleu-



nigung gab, die war ja breit besetzt. Dort war das Thema „Baurecht per Gesetz“ ein Thema, was sehr zurückhaltend ausgeführt wurde. Also, man hat da ganz andere Maßnahmen in den Mittelpunkt der potenziellen Planungsbeschleunigung gerückt. Deshalb an Sie, wie gesagt, die Frage: Was hilft uns denn eigentlich wirklich, voran zu kommen, wo wir uns in der Sache, dass es notwendig ist, eigentlich einig sind?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Damit treten wir in die erste Antwortrunde ein. Herr Posch, an Sie sind drei Fragen gestellt worden. Bitte sehr!

Rechtsanwalt **Dieter Posch** (Staatsminister a.D.): Meine Damen und Herren, ich will auf die Fragen so kurz wie möglich eingehen. Das ist nicht ganz einfach. Ich begrüße es zunächst überhaupt, dass über das Maßnahmengesetz substanzell diskutiert wird. Das haben wir das letzte Mal kurz nach der Wiedervereinigung getan. Das berühmte Stendal-Urteil ist die Grundlage. Dann hat leider eine Diskussion über das Maßnahmengesetz nicht mehr stattgefunden, aus welchen Gründen auch immer. Ich rede jetzt nicht über jede Ortsumgehung oder über jeden Radweg, sondern ich rede von sehr großen Infrastrukturmaßnahmen, die nach meiner Auffassung häufig auch gleichzeitig eine politische Leitentscheidung enthalten. Also wenn wir heute über Stromtrassen reden – entschuldigen Sie bitte, wenn ich dieses Beispiel nehme, aber das kann man auch auf andere Dinge übertragen –, dann ist damit eine Leitentscheidung in energiepolitischer Hinsicht verbunden, die eine Bedeutung hat, die weit über die Frage, ob ich Trassen an diesem oder jenem Standort bau, hinausgeht. Es geht darum, eine andere Energieversorgung so schnell wie möglich zu realisieren. Ich habe das in meinen beruflichen Erfahrungen an einem Flughafen erlebt. Wenn es darum geht, eine Landebahn zu bauen, dann steht dahinter die Frage – egal, wie man sie beurteilt – wir sind eine Exportnation und wir brauchen bestimmte Bedingungen, um als Exportnation volkswirtschaftlich erfolgreich zu sein. Das sind Leitentscheidungen. Und deswegen glaube ich, wir sind im Laufe der Zeit im Planungsrecht über den Verwaltungsakt – das muss man sich noch einmal begrifflich auf der Zunge zergehen lassen – in einer Allgemeinverfügung zum Planfeststellungsbeschluss gekommen und haben ein Instrument für die Bewältigung gesellschaftspolitischer Probleme genutzt, das ei-

gentlich dafür nicht ausreicht. Es geht um mehr als die Fragen „Darf da dann jemand fahren?“, „Wird dort Strom durchgeleitet?“ oder ähnliches, sondern es geht um Leitentscheidungen. Ich habe im Planungsrecht als Leiter einer Anhörungsbehörde angefangen, ich habe bei der ersten ICE-Strecke Hannover-Kassel-Würzburg die Erörterung durchgemacht und ich habe von daher eine bestimmte Erfahrung gemacht, sodass ich sage, wenn es um politische Leitentscheidungen geht, insbesondere wenn sie ökonomischer Natur sind, kommt das im Ergebnis einer gesetzgeberischen Entscheidung gleich. Und deswegen komme ich zu dem Ergebnis, dass ich für Maßnahmengesetze plädiere. Auch wenn man jetzt im Detail, das habe ich ja ausgeführt... Und deswegen komme ich auf das, was Sie gefragt haben, Herr Herbst, zurück: wie kann man das machen? Ich glaube, wenn der Gesetzgeber entscheidet, dann muss er auch Aufgabenträger sein, dann muss er Vorhabenträger sein, und nicht das Eisenbahnministerium oder die Wasser- und Schifffahrtverwaltung. Das heißt, auch Verfahrensführer muss das Parlament sein, was natürlich nicht heißt, dass der Sachverständige aus der Verwaltung nicht genutzt wird. Das heißt, wir werden es mit einem parallelen Verfahren versuchen müssen, wobei die parallelen Verfahrensschritte der Verwaltung meines Erachtens reduziert werden können. Ob ich all diese Berichte und Vorberichte brauche, wie sie in dem Gesetz enthalten sind, da habe ich Zweifel. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das werden Sie mir vielleicht nachsehen, dass ich das erst sehr spät erkenne, aber ich bin zu der Überzeugung gekommen, dass viele Projekte dem Bürger in einem Planungsstand mitgeteilt werden, in dem die Planung faktisch fertig ist. Ich habe das erlebt, immer wieder, Planungsunterlagen dann vorzulegen, und da steht schon drin, wie der Korridor aussieht, wie die Straße aussieht. Kein Mensch, der sich nicht damit befasst, Planzeichenverordnung beispielsweise, erkennt überhaupt, was damit gemeint ist. Und deswegen glaube ich, der Planungsprozess in der Öffentlichkeit muss damit beginnen, dass der Plan auch tatsächlich ein Plan ist, bei dem man sagt, wir haben das und das vor, aber nicht, wo alles bereits im Detail schon geregelt ist. Dann, glaube ich, wird man mehr Akzeptanz schaffen und die Öffentlichkeit mit einbeziehen. Wir haben durch mehrere Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes



versucht, die frühzeitige Öffentlichkeit zu erreichen, aber wir haben immer noch eine Vermeidung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem eigentlichen Genehmigungsverfahren. Das halte ich für falsch! Ich bin der Meinung, dass das Öffentlichkeitsverfahren, das über eine Maßnahme informieren soll, unabhängig sein muss, davon getrennt werden muss. Insofern bedeutet das auch ein höheres Maß an Verantwortung des Parlaments selbst. Aber ich glaube, das ist leistbar.

Ja, Ersatzbaumaßnahmen halte ich für sehr wichtig. Und ich neige auch dazu – das müsste man im Detail dann untersuchen, weil es von jedem konkreten Projekt abhängig ist – Maßnahmengesetze für Ersatzbaumaßnahmen zu machen. In Hessen – ich gehe davon aus, dass es in Nordrhein-Westfalen oder anderen vergleichbaren Ländern ähnlich ist – müssen circa 35 Prozent aller Ersatzbaumaßnahmen bei Brücken völlig neu geplant werden. Das heißt, Sie haben einen Planungszeitraum, wenn Sie ein Planfeststellungsverfahren für eine Ersatzbrücke machen – und da reicht es, wenn Sie nur eine halbe Strecke, halt die Hälfte der Brücke erneuern und die andere bleibt alt – zwischen fünf und acht Jahren. Und gerade bei Brücken bin ich der Meinung, dass man dieses Maßnahmengesetz nutzen könnte oder sollte. Denn Sie haben zwei Aspekte: Sie haben einmal den Aspekt der Verkehrssicherheit und Sie haben die Netzfunktion von Brücken. Dort, wo Brücken nicht mehr funktionsfähig sind, haben Sie nicht nur die Tatsache, dass die Brücke nichts mehr taugt, sondern das ganze Netz dadurch beschädigt ist. Und Sie haben die Frage der Sicherheit, die notwendig ist. Letzter Punkt, der für mich ganz wichtig ist, auch bei den Ersatzmaßnahmen. Ich gebe zu, als Verkehrspolitiker sind Sie in der Vergangenheit immer im Konflikt mit der Umweltpolitik gewesen, weil das, was Sie machen, immer mit Eingriffen verbunden ist. Deswegen gibt es immer diesen klassischen Gegensatz zwischen Verkehrspolitik und Umweltpolitik. Ich halte das für völlig falsch und ich glaube, die Klimadiskussion und andere Diskussionen machen ja jetzt auch deutlich, dass wir manchmal Infrastruktur benötigen, um ein dahinterliegendes Ziel im Interesse der Umwelt zu erreichen. Der klassische Fall ist der, dass wir in den Ballungsräumen Riesenprobleme im öffentlichen Personennahverkehr haben. Heute haben wir dort die Situation, dass die gleiche Schiene vom ICE und vom Regionalverkehr und von der

S-Bahn genutzt wird. Einer bleibt stehen. Sie wissen, wer im Zweifel stehen bleibt. Das heißt, wenn wir mehr Kapazitäten schaffen wollen, ist das natürlich zunächst mit einem Eingriff in Natur und Landschaft verbunden. Den kann ich nicht wiediskutieren. Aber das dahinterliegende Ergebnis ist, dass ich mehr Personen in die Bahn, also in den öffentlichen Personennahverkehr rein bekommen will. Das ist ein Aspekt. Selbst der EuGH sagt, das interessiert uns nicht, der dahinterliegende Zweck, sondern das ist ein Eingriff, den ich genauso bewerte, wie jeden anderen Eingriff auch. Das heißt, ich glaube, wir sollten – da kann man so ein bisschen aus der Diskussion, die wir auch schon hier geführt haben, zum Thema Stromtrassen, lernen – dort Maßnahmengesetze machen, wo ein dahinterliegendes Klimaziel tatsächlich erreicht wird. Das, was ich eben zum ÖPNV gesagt habe, ist schwer zu verifizieren. Ich bin der Frage nachgegangen und habe gefragt, wenn wir im Rhein-Main-Gebiet beispielsweise Überholgleise bauen, was das für die Abwicklung des Fernverkehrs im Verhältnis zum Nahverkehr bedeutet. Da gibt es kein ausreichendes Datenmaterial. Wo wir Datenmaterial haben, ist in der Tat bei dem Verlagerungspotenzial im Güterverkehr, da haben wir das. Das heißt also, ich glaube, wir sollten versuchen, Infrastrukturpolitik nicht als Gegensatz zu anderen politischen Zielen zu sehen, sondern sie so einzusetzen, dass insbesondere in diesen Bereichen Verbesserungen erreicht werden. Und deswegen glaube ich, dass man über diese Maßnahmengesetze nachdenken muss. Das bedeutet, sage ich – ich war selber fast 30 Jahre Abgeordneter –, darüber nachzudenken, ob wir bereit sind, solch eine Entscheidung zu treffen. Sie entscheiden über den Bundesverkehrswegeplan, Sie entscheiden über die Ausbaugesetze des Bundes für die Straßen und für die Schiene. Und anschließend ist das Verfahren ausschließlich der Exekutive überlassen. Und anschließend wird letztendlich administrativ entschieden, ob das, was in Ihrem abstrakten Gesetz, einschließlich nämlich der Gesetze, die die Art und Weise, wie wir das dann regeln, behandeln... ist nicht mehr parlamentarisch in den Griff zu bekommen. Und deswegen meine ich, das Parlament sollte ein Recht haben – da kann man auch über andere Dinge nachdenken –, noch rechtzeitig Einfluss zu nehmen, ob ich eine Maßnahme tatsächlich will oder nicht. Ich hoffe, ich habe die Fragen in etwa angesprochen.



**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Funke, an Sie sind zwei Fragen gestellt worden. Bitte sehr!

**Christian Funke** (Pro Mobilität e.V.): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses, Herr Ferlemann! Vielen Dank für die Möglichkeit, hier in diesem Rahmen dazu Stellung zu nehmen! Zur ersten Frage von Abg. Herrn Schnieder, vielen Dank! Wir halten die im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz angesprochene Beschleunigung und die Akzeptanz dadurch für ein sehr wichtiges Signal, was wir da senden können und begrüßen das auch außerordentlich. Wenn wir allerdings die Erfahrungen aus dem Ausland, die hier mit Gesetzen gemacht wurden, und die Erfahrungen, die wir nach der deutschen Einheit im Bau gemacht haben, sehen, dann können wir die nicht einfach 1:1 jetzt auf die neuen Maßnahmengesetze übertragen. Wir sehen allerdings, dass wir in vielen Planungsgenehmigungsverfahren so im Moment nicht weiter kommen. Deshalb ist es auf alle Fälle richtig, hier neue Wege zu gehen und auch einmal neue Dinge auszuprobieren. Das gilt sowohl für die Maßnahmengesetze als auch für die eben schon von Herrn Posch angesprochenen Ersatzbauten. Wir halten durchaus durch die Maßnahmengesetze ein größeres Potenzial für möglich, diese zu beschleunigen. Wir sind hier natürlich nach der Stendal-Entscheidung an mehrere Voraussetzungen gebunden. Wir sehen die jetzt in diesen zwölf Projekten durchaus für gegeben. Wir brauchen natürlich als Voraussetzung und als Frage den Vordringlichen Bedarf und die Engpassbeseitigung. Dazu muss dann auch noch kommen, dass es hier in dem Maßnahmengesetz auch eine Prognose der Beschleunigung für diese Maßnahme gibt. Ich glaube, man kann die Systemrelevanz ein bisschen definieren, indem man sagt, ohne diese Bau- maßnahme würde es überregional sehr viel schlechter laufen, deshalb braucht man diese Maßnahme. Und ein Vorteil der Maßnahmengesetze ist natürlich auch, dass hier nicht nur eine Verwaltungsentscheidung erfolgt, sondern dass eine Entscheidung durch den Souverän, den Deutschen Bundestag, erfolgt. Das sollte auch dazu beitragen, dass diese Projekte eine höhere demokratische Legitimation und vielleicht eine höhere Akzeptanz bekommen. Wir denken natürlich auch, dass es nicht verkehrt wäre, in einer gewissen Zeit das auch einmal für die Projekte auf der Straße anzudenken, weil man das von der Wasserstraße

und von der Schiene – es gibt immer gewisse planungsrechtliche Besonderheiten – eben nicht auf Bundesfernstraßen übertragen kann. Und vielleicht sollte man in Zukunft auch einmal das aufgreifen, dass man hier ein Projekt für die Straße macht. Soweit zu der Frage.

Zu der Frage von Herrn Abg. Holm. Auch wir haben uns bei der Planungsbeschleunigung im Innovationsforum vor jetzt gut zwei Jahren beteiligt. Und hier war auch eine Forderung, dass man bei den Planfeststellungsverfahren sehr viel stärker die Raumordnungsverfahren einbeziehen muss. Es hat gar keinen Sinn, wenn hier erst die Prüfung und die Öffentlichkeitsbeteiligung betrieben werden und dann in einem anderen Verfahren ganz ähnliche Fragestellungen wieder abgearbeitet werden, ohne dass die ersten im Raumordnungsverfahren hier weiter Geltung haben. Da müssen in vielen Verwaltungsrechtsgebieten viele Einzelheiten noch geklärt, viele Regelungen noch getroffen werden. So weit. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Herr Dr. Zschiesche, an Sie sind zwei Fragen gestellt worden!

**Dr. Michael Zschiesche** (Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.): Herzlichen Dank, werter Herr Vorsitzender, werte Abgeordnete! In der Tat ist die Beschäftigung mit den Beschleunigungsgesetzen etwas, was in meiner Tätigkeit schon einige Zeit in Anspruch genommen hat. Und in der Tat gibt es da auch einiges an Erfahrungen, die zu berichten sind. Ich bin immer ein Freund von sauberen Analysen und dann entsprechenden Ableitungen, die natürlich je nach Interessenlage unterschiedlich ausfallen müssen. Das, was wir in diesem Bereich der Beschleunigungsgesetzgebung aber feststellen müssen, ist, dass seitens des Verkehrsministeriums eigentlich seit Jahren eine saubere Analyse maximal in Teilaспектen vorliegt. Wir haben keine Daten, die es ermöglichen, eigentlich eine umfassende Sicht der Dinge überhaupt erstmal zu analysieren, sodass wir also in der Regel ... und das war das auch bei dem Innovationsforum Planungsbeschleunigung. Da wird von Einzelfällen ausgegangen, da wird von bestimmten in Kenntnis gebrachten Fällen aus sozusagen analysiert. Das ist auch in Ordnung, qualitativ, aber wir haben kein Gesamtbild, und das ist etwas, was ich als erstes einmal feststellen muss.



Wir machen Gesetze, bevor wir eigentlich die Lage ganz genau analysiert haben. Und das ist ein Problem, das wir in dem Bereich seit vielen Jahrzehnten haben. Und das hilft uns nicht weiter. Erstmal der Punkt. Der zweite Punkt ist: Dauer ist aus meiner Sicht nicht alles. Qualität von Entscheidungsverfahren und auch Akzeptanz sind mindestens genauso wichtig. Also Deutschland ist ein Land, das sozusagen Qualität in den Mittelpunkt all seiner Bemühungen stellt. Und wir können uns, auch wenn wir wollen, dass Planungsprozesse effektiver und effizienter ablaufen, natürlich nicht mit Ländern vergleichen, die ein ganz anderes Gesellschaftsgefüge haben. Und wenn wir dann schauen, welche Faktoren aus bestimmten Evaluationen, Teilaспектen – wie gesagt umfassend gibt es das nicht – immer wieder genannt werden, dann sind es in der Regel Faktoren, die eher innerbehördliche, organisatorische Aspekte umfassen. Die Vollständigkeit von Antragsunterlagen, die Fristsetzung der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, Sternverfahren. Das sind echte Möglichkeiten, um Verfahren zu beschleunigen. Aber dieses Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, also mit Verlaub, halte ich nicht für den richtigen Ansatz. Dieses Gesetz ist ja auch schon so angelegt, das wurde hier ja schon kurz erwähnt, dass wir im Grunde erst das reguläre Planfeststellungsverfahren haben, ohne Planfeststellungsbeschluss, und danach muss sich das Parlament damit befassen. Also es ist schon denklogisch schwierig, sich da einen Beschleunigungseffekt vorstellen zu können. Das wird so nicht eintreten. Und, werte Abgeordnete, wir haben uns das mal in den letzten Wochen angeguckt. Inzwischen werden ja über die UVP-Plattformen entsprechend auch digital alle Antragsunterlagen verschickt. Und im Jahr 2018 hat das Verfahren, das die meisten Dateien umfasst hat, 593 Dateien umfasst. Also ich freue mich, Ihnen mitteilen zu können, auf Sie wird sehr viel Arbeit zukommen, wenn das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz Realität wird, weil Sie dann mit sehr vielen entsprechenden Unterlagen überschwemmt werden, die zwar digital eintreffen, die Ihnen aber sehr viel zusätzliche Arbeit bescheren. Und das alles wird die Dauer dieser Entscheidung natürlich nicht positiv beeinflussen, sondern es wird länger dauern. Und da stellt sich die Frage, ob das das richtige Instrument ist. Ich halte das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz eben nicht für das richtige Instrument.

So wie die Erfahrungen Anfang der neunziger Jahre waren, mit den Maßnahmengesetzen, wo man gute Gründe hatte, das nicht weiter fortführen, sehe ich das heute genauso. Die Argumente, die hier aufgezählt wurden, nämlich im Grunde genommen „wir wollen es mal ausprobieren, weil das im Koalitionsvertrag so niedergelegt war“, das kann es nicht sein, dass wir so viele Ressourcen binden und dass Sie sich sozusagen hier mit so einem neuen Instrument beschäftigen. Und, um das mal aufzugreifen, sozusagen den einzigen Vorteil darin zu sehen, dass wir den Rechtsschutz verkürzen, wirft neue Probleme verfassungsrechtlich, europarechtlich und „Aarhus-mäßig“ auf. Und wenn man sich dann anguckt, wie viele Klagen es denn eigentlich in diesem Bereich gibt, dann stellt man fest, dass das... Also ich habe es mir im Eisenbahnbereich angesehen: das sind zwischen 2007 und 2018 ganze sechs Klagen gewesen. Und wenn man sich dann anguckt, wie viele Verfahren durchgeführt worden sind: das sind mehrere hundert in dem Zeitraum. Also das sind dann offensichtlich doch Planungen gewesen, wo es zurecht Kritikpunkte gab, würde ich jetzt mal unterstellen. Und auch bei dem Bereich der Bundeswasserstraßen ist das ähnlich, da haben wir in dem gleichen Zeitraum zwischen 2007 und 2018 fünf Klagen gehabt. Also da sehe ich durch dieses Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz... Mit Verlaub, das ist nicht das richtige Instrument, um die tatsächlich notwendige Verbesserung in diesem Bereich herbeizuführen. Versuchen Sie es doch so, Voraussetzung Geld, wie es das das Innenministerium macht. Die stellen auch für die Dienste mehr Geld zur Verfügung, für neue Behördenstrukturen. Und zu dem, was der Sachverständigenrat für Umweltfragen konstatiert hat, dass immer weniger Behördenmitarbeiter, immer weniger Fachleute in den entsprechenden Ämtern sitzen und sich natürlich mit immer höheren Anforderungen beschäftigen müssen, ein Gegengewicht geschaffen wird und dass die Ausstattung verbessert wird. Das ist ein Ansatz, der natürlich nicht sofort trägt, der dann aber auf Dauer viel nachhaltiger ist als dieses Maßnahmengesetz, was sehr viele neue Probleme aufwirft und das die vielen Fragen, zu Brückenersatzbauten zum Beispiel, nicht wirklich wird lösen können. Und sozusagen das Ganze als Einfallstor zu nehmen, um dann auch den Straßenbau, weil das würde ja jetzt unter das Klimaschutzargument nicht passen, dann



doch auch irgendwie im „Huckepack“ später über eine entsprechende Rechtsverordnung mit reinzunehmen und dann dem Parlament sozusagen die Möglichkeit, da auch Einfluss zu nehmen, auch noch zu entziehen, also das halte ich auch, schllichtweg gesagt, für keine akzeptanzverbessernde Maßnahme und es ist wiederum auch nicht von einer Qualitätssteigerung der Planungsverfahren unterlegt. Also insofern halte ich das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz nicht für das adäquate Instrument, und in diesen Bereich, der sehr sensibel ist, der auch sehr komplex ist und der sehr feinfühlige und sehr gute Schritte erforderlich macht, nicht für den richtigen Ansatz. Und, wie das auch Abg. Kühn bereits gesagt hat, im Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat das Ganze auch nicht den Stellenwert gehabt, den es hier jetzt plötzlich durch den entsprechenden Gesetzentwurf bekommt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Frau von Vittorelli, auch an Sie sind zwei Fragen gerichtet worden. Sie haben das Wort! Bitte!

**Laura von Vittorelli** (BUND e.V.): Vielen Dank für die Fragen! Zum ersten Punkt, der Frage nach der Europarechtswidrigkeit, die gestellt wurde. Da gibt es vor allem... Es tut mir leid, das ist jetzt der Verkehrsausschuss, nicht der Rechtsausschuss, deswegen muss ich Sie ein bisschen mit europarechtlichen Fragen quälen. Aber sie sind sehr wichtig, denn ich glaube, was hier niemand möchte, ist die nächste „Ohrfeige“ aus Brüssel und das nächste Mautdebakel. Wir haben hier insbesondere die Frage nach Aarhus-Konvention und nach der UVP-Richtlinie, die diese Konvention auf europäischer Ebene umsetzt. Und da gibt es eine Ausnahme für Gesetze, das stimmt. Diese Ausnahme für Gesetze gilt aber nur für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Es gibt natürlich immer die Sache „zwei Juristen, drei Meinungen“. Deswegen werden Sie jetzt mit Gutachten überschüttet, um das mal klarzustellen. Die Frage ist dann immer, wie ausführlich sind die Gutachten, was wird berücksichtigt, was wird nicht berücksichtigt. Was Herr Ziekow zum Beispiel in seinem Gutachten nicht berücksichtigen konnte, war eine neue Mitteilung der Kommission. Diese ist nicht rechtlich bindend, aber sagt genau, was die Kommission meint und denkt. Und die Kommission meint und denkt, diese Ausnahme für Gesetze gilt nur für die Öffentlichkeitsbeteiligung, nicht für Klageverfah-

ren. Das heißt, bei Gesetzen muss ich weiterhin die Möglichkeit geben, zu klagen. Das ist hier nicht möglich und nicht der Fall. Eine Verfassungsbeschwerde ist kein adäquates Rechtsmittel. Das Verfassungsgericht prüft nur auf die Verfassung, auf das Grundgesetz. Es geht hier aber darum, dass man Umweltrecht überprüfen kann. Da gibt es momentan keine gute Lösung. Und alles, was irgendwie vorgeschlagen wird, was man machen könnte, wird zu einer extremen Verlängerung von Verfahren führen und zu einer extremen Rechtsunsicherheit. Deswegen: dieses Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist unionsrechtswidrig. So, als ersten Punkt. Und die Kommission, das ist sozusagen die Auffassung der Kommission, die Kommission hat angekündigt, unter von der Leyen, sie möchte sich dafür einsetzen, dass es mehr Rechtsstaatlichkeit gibt. Der EU-Umweltkommissar hat gesagt, er möchte den „implementation gap“ im Umweltrecht verringern. Deutschland hatte schon Verfahren, weil die Aarhus-Konvention nicht richtig umgesetzt wurde. Die Diskussion über die Präklusion muss ich jetzt hier nicht nochmal aufführen. Wir werden hier das nächste Verfahren haben, wenn Deutschland versucht, mit dieser Art von Gesetzen durchzukommen. Es gibt kein anderes Land, ich habe im europäischen Juristenkreis nachgefragt, das Maßnahmen per Gesetz erlässt und dann keine Klagemöglichkeit bietet. Es wird ja immer auf Dänemark verwiesen, wir wollen es machen wie die Dänen. Ja, dann machen wir es auch wie die Dänen! Denn in Dänemark kann man klagen und das kann man hier nicht. Also hier sehe ich einen richtig großen Fehler und ein richtig großes Problem, was uns dann zum zweiten Punkt bringen wird. Wird diese Sache beschleunigen? Nun, die erste Sache ist: nein, denn wir haben eine riesige Rechtsunsicherheit. Und nichts ist tödlicher für ein Projekt als Rechtsunsicherheit. Wir wissen, es wird Möglichkeiten geben und es werden Möglichkeiten gesucht werden, gegen dieses Gesetz zu klagen. Es ist unionsrechtswidrig. Also wird es ein Konstrukt geben, das vor den EuGH zu bringen oder die Kommission kommt selber. Projekte, die dann von solchen Klagen überschüttet werden, die sind erstmal tot. Da passiert nichts weiter. Also, das ist dann eine Abschussliste für Projekte, die zum großen Teil auch sinnvoll sind. Über Einzelprojekte sage ich als Gewässerreferentin jetzt nichts. Aber an und für sich ist bei diesen Eisenbahnprojekten



viel Gutes dabei. Sie versprechen den Bürgern, wir führen die schneller durch. Und was passiert tatsächlich? Es hängt irgendwo, weil man schon wieder mal vergessen hat „Mist, Europarecht und, ach Mist, Verfassungsrecht ist auch ein Problem“. Das war ja nur eine Unterfrage, die möchte ich nur kurz ansprechen. Verfassungsrechtlich ist diese pauschale Auswahl der Gesetze, wo nicht wirklich erkennbar ist „warum, warum nicht“, extrem schwierig. Und es wird auch übersehen, dass das Verfassungsgericht den Rechtsschutz immer mehr gestärkt hat, sodass es sehr fraglich ist, ob die „Stendal-Entscheidung“ nicht noch weiter verschärft wird oder ob wir noch strengere Kriterien bekommen. Auf jeden Fall nicht laxere. Das war die Frage der Beschleunigung. Erster Punkt: nein, weil Rechtsunsicherheit! Zweiter Punkt: nein, weil Verfahrensunsicherheit! Es ist unklar, wie die Verfahren ablaufen sollen. Es wird hier Maß gegeben, aber ist jetzt die Behörde Herr des Verfahrens oder ist es der Bundestag? Wer geht zur Anhörung, alle Leute des Verkehrsausschusses? Also ich bin ein bisschen kritisch. Ich weiß nicht, ob Sie wirklich so viel Zeit haben, zu diesen ganzen Anhörungen und Bürgerterminen zu gehen.... Da nicht jemand, jemand freut sich darauf.... Okay, ich sehe es ein, wie die Sache ist: Sie wollen in staubigen Turnhallen sitzen und lange Projektdiskussionen mit den Bürgern machen. Ich finde das super! Ich finde, das ist echte Bürgerbeteiligung! Aber dafür müssen Sie sich mehr Menschen nähern. Ich war bei solchen Projekteinführungen schon dabei, in der Zeit als Rechtsanwältin. Ich wünsche Ihnen viel Spaß, weil dann alles vorgebracht wird. Aber ich finde das super! Die Sache ist, mehr Menschennähe können Sie auch bekommen, ohne rechtswidrige Maßnahmengesetze zu machen. Ich glaube, Sie können sich auch so um Ihre Bürgerinnen und Bürger vor Ort kümmern, ohne dieses Konstrukt zu haben.

#### Zwischenruf ohne Mikrofon

**Laura von Vittorelli** (BUND e.V.): Das dürfen Sie auch! Entschuldigung, ich wollte Ihnen keine Vorschriften machen, ich wollte nur...

**Vorsitzender:** Frau von Vittorelli hat das Wort!  
Bitte, Sie sind dran!

**Laura von Vittorelli** (BUND e.V.): Okay, wir beenden die Diskussion darüber, wer jetzt zur Öffentlichkeitsbeteiligung geht, da es sehr viele Freiwillige gibt. Es freut mich auch sehr. Die Frage, die sich mir noch stellt, ist sozusagen: Erreichen wir wirklich eine Beschleunigung durch das Verfahren? Wir haben erstmal ein Verfahren, das genau gleich ist wie das Behördenverfahren, das hat Herr Zschiesche auch schon ausgeführt, wenn nicht noch länger, denn beim Behördenverfahren ist diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht Pflicht. Jetzt ist sie Pflicht. Dann macht die Behörde ihren Abschlussbericht, in dem sie Handlungsoptionen aufzeigt, die hier wiederum diskutiert werden. Bei „Stendal“ wurde gesagt, der gesetzliche Prozess dauert sechs Monate. Er hat letztendlich 22 Monate gedauert, also auch relativ lange. Ich frage mich, ob es nicht eine Idee wäre.... Beim behördlichen Verfahren scheinen Sie ja Angst zu haben, das habe ich jetzt aus den Stellungnahmen der anderen Leute herausgehört, das dauert dann immer so lange, wenn es bei den Behörden ist. Jetzt schicken Sie es ja auch zu den Behörden. Also vielleicht wäre es eine Möglichkeit, bei den Behörden besser aufzustocken, mehr Fachpersonal vorzusehen etc., damit dort das Verfahren schneller vorangeht. Akzeptanz – noch ein Punkt dazu, weil das auch zu Beschleunigung gehört. Es ist immer die Frage: Gibt es Widerstand vor Ort? Wenn man gegen diese Projekte nicht klagen darf, aber gegen andere, sozusagen die Baugenehmigung vom eigenen Dachausbau dann doch vom Nachbar beklagt wird, ich weiß nicht, ob das zu Akzeptanz führt oder ob das eher zu so einem Gefühl von Ohnmacht führt: die da oben können machen, was sie wollen. Und auch, sozusagen aus der Verbandsicht, wenn ich weiß, ich kann eine Eingabe machen, aber ich kann, wenn ich da juristische Fehler anmerke, sie später nicht einklagen... es hat einfach ein bisschen weniger Wirkung. Und es gab eine Untersuchung des Umweltbundesamtes, das klar gesagt hat, dass diese Verbandsklagen, von denen es sehr wenige gibt – ich möchte nochmal auf Herr Zschiesche verweisen –, auch eine Vorwirkung haben, weil das Umweltrecht dann einfach genauer und sorgfältiger geprüft wird. Und Umweltrecht, ich weiß, das ist nicht Ihre Aufgabe hier oder Ihr Interessengebiet, aber es ist einfach ein Recht wie jedes andere, das hier, egal, ob man jetzt ein „Öko“ ist oder nicht, eingehalten werden muss und sorgfältig geplant. Insofern sollte man sich auch Fehler korrigieren lassen. Man macht ja bestimmt keine Fehler, man bemüht sich ja keine Fehler zu machen. Es gibt ja



auch nur sehr wenige Klagen. Warum gibt es Klagen? Ich habe jetzt mal ein, zwei Beispiele, um zu zeigen, warum es diese Klagemöglichkeiten braucht. Es gab eine Eisenbahnstrecke, da wurde eine Schallschutzwand vergessen. Die ist einfach vergessen worden. Die Bürgerin hat sich dann gesagt „Es ist ja komisch, es gibt überall Schallschutz, nur nicht vor meiner Haustür, was ist los?“. Und sie musste das leider dann gerichtlich einklagen, weil die Behörde diesen Fehler nicht zugeben wollte, und sie hat ihre Schallschutzwand bekommen. Das ist eine Fehlerkorrektur und die sollte man sich nicht abschießen.

Kurz noch zu den Fragen – da habe ich nicht mehr so viele –, wie man die ganze Sache wirklich beschleunigen kann. Da wurde ja schon viel Gutes gesagt. Ich möchte zum Beispiel auf Herrn Posch verweisen, mit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, dass man die BürgerInnen schon mitnimmt, wenn es um die Frage des „Wie“ des Projektes geht. Und nicht erst ganz am Ende. Also um diesen „Stuttgart-21-Effekt“ zu vermeiden. Eine bessere Ausstattung der Behörden hatte ich auch schon angesprochen. Und das wird Ihnen auch jetzt bei diesen neuen Projekten dienen, die schneller gemacht werden sollen. Nicht, dass andere Projekte dann hinten ran fallen. Interdisziplinäre Teams in den Behörden, eine volle Anwendung des Umweltrechts, dass man vielleicht ein bisschen schaut, das hatte Herr Ziekow auch vorgeschlagen, die Standards ein bisschen überzuerfüllen, anstatt sich immer bei den meisten Projekten so dran zu kabbeln. Ich möchte nochmal sagen, eine Beschleunigung ist extrem wichtig, insbesondere im Schienenausbau. Da sind wir uns alle einig. Ich glaube nicht, und das tut mir auch sehr leid.... Ich finde es sehr gut, dass dieses Thema hier Sache ist und dass man darüber diskutiert. Ich glaube nur leider, mit diesem Gesetzentwurf kommt man nicht weiter. Deswegen möchte ich darum bitten, nochmal genauer zu prüfen, wie man die Vorschläge, von denen ja auch sehr viele im Raum stehen und die schon oft diskutiert wurden, besser umsetzen kann, denn es gibt viel Potenzial. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Bergmann bitte, Sie sind der Nächste!

**Jens Bergmann** (DB Netz AG): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich möchte gerne auf die Frage von Herrn Schnieder

kurz antworten! Zum einen war die Frage, nach welchen Kriterien man die Aufnahme von Maßnahmen in das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz eigentlich beurteilen würde. Diese Kriterien gibt es grundsätzlich bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans. Beispielsweise werden ja alle Wirkungen von Aus- und Neubaumaßnahmen beurteilt und auch in eine Rangfolge gebracht. An diesen Kriterien kann man sich zumindest mal grundsätzlich orientieren. Ganz vorne steht da sicherlich die Relevanz für das Gesamtnetz. Wir haben es oft mit einer Engpassauflösung zu tun, um vorhandene Schienenwege besser nutzen zu können, um einfach den Durchfluss besser laufen zu lassen. Das müssen gar nicht unbedingt Maßnahmen von extremer Größenordnung sein, sondern das können durchaus auch mal kleinere Maßnahmen sein, deren schnelle Umsetzung dann allerdings große Vorteile bietet. Wir begrüßen besonders, dass in dem Gesetzentwurf als Möglichkeit vorgesehen ist, dass man allerdings auch von einem projektspezifischen Gesetz am Ende Abstand nimmt, wenn sich eine Beschleunigungswirkung nicht erschließt. Und ich glaube, das ist das, was man hier in dem Gesetz nochmal besonders würdigen muss. Es gibt halt Verfahren, und auch Vorhaben, bei denen verschiedene grundlegende Varianten möglich sind. Denken Sie nur an eine Durchfahrt gegenüber einer Umfahrung. Da gibt es unterschiedliche Interessenslagen, die alle ihre Vor- und Nachteile bieten. Und ich glaube, dass man da bei systemrelevanten Vorhaben durchaus mit einem solchen Gesetz dafür sorgen kann, dass durch eine Entscheidung des Souveräns hier die notwendige Akzeptanz für ein solches Vorhaben unterstützt wird. Auch die schiere Größe von Vorhaben im Eisenbahnbereich, wir reden oft über mehrere Milliarden Investitionsvolumen, sind bei den Bürgerinnen und Bürgern ja heute manchmal mit Vorbehalten gesegnet, weil man nicht unmittelbar den Effekt sieht. Ich glaube, wenn man sich bestimmte große Vorhaben vornimmt, um sie schlussendlich in Gesetzesform zu gießen, kann auch das sozusagen hier den Rückhalt des Deutschen Bundestages für diese Vorhaben zeigen, und es ist damit auch geeignet, die Akzeptanz zu erhöhen. Nochmal: die eigentlichen Kriterien liegen grundsätzlich auf der Hand. Das heißt, die betrieblichen Aspekte, genauso wie der Schutz von Mensch und Natur können relevante Kriterien sein, um schlussendlich die Auswahl zu treffen,



für welche Vorhaben dann wirklich ein Gesetz herbeigeführt wird. Ihre zweite Frage, Herr Schnieder, war die Frage, ob mit diesem Gesetzentwurf die Frage der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sozusagen gegenüber den heute geltenden Verfahrenswegen verändert wird. Das ist insoweit der Fall, als dass diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hier ja verbindlich vorgeschrieben ist. Für die Deutsche Bahn darf ich sagen, wir sehen die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als Vorgehen von großem Wert an. Wir werden das ohnehin machen. Aus unserer Sicht ist eher eine Stärkung dieser frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Gesetzentwurf gegeben. Qualitativ werden wir da keinerlei Abstriche machen. Ganz im Gegenteil, es hat sich bei Verfahren mit großer Aufmerksamkeit bewährt, diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung noch weiter auszubauen. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Prof. Ziekow, auch an Sie ist eine Frage gerichtet worden. Sie haben das Wort. Bitte!

**Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow** (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten! Herr Abg. Stein, vielen Dank für die Frage! Ich werde mich bemühen, auch nur diese zu beantworten. Sie richtete sich darauf, welche Projekte man für die Zulassung durch Maßnahmengesetz aufnehmen könnte/sollte und welche eher nicht und wie man priorisieren könnte. Zunächst würde ich empfehlen, solche aufzunehmen, die den verfassungsrechtlichen Kriterien genügen. Das wird der Sache sehr zuträglich sein. Ich hatte mich dazu ja bereits ausführlich geäußert. Das ist zum einen dieses Kriterium der Systemrelevanz, was man durch Netzgesichtspunkte, aber auch durchaus unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Relevanz sehen kann. Ich meine, es ist ja schon angesprochen worden, Sie sind die Vertreterinnen und Vertreter des Souveräns, des Volkes. Das ist aber nicht alles. Ich will nochmal darauf hinweisen, ich habe auch in meiner Stellungnahme sicherheitshalber darauf hingewiesen, dass es nicht in Vergessenheit gerät, es muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sich im Übrigen ja auch nicht nur auf die „Stendal-Entscheidung“ beschränkt, sondern es gibt auch diverse weitere Entscheidungen der letzten Jahre, die man berücksichtigen sollte.... Zu-

sätzlich braucht man triftige Gründe, dass man eben nicht durch Verwaltungsakt entscheidet, sondern durch Gesetz. Das kann eine Beschleunigungswirkung sein, das können auch andere Gesichtspunkte sein. Das muss man ganz klar sagen. Das ist etwas, was man aber auch aus meiner Sicht nicht jetzt beantworten muss, sondern das muss man dann bei der Begründung des einzelnen Maßnahmengesetzes sehr gründlich vortragen. Deshalb möchte ich jetzt auch nicht zu den Projekten, die dort im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz enthalten sind, Stellung nehmen. Ich möchte nur auch darauf hinweisen, dass es zwei Gesichtspunkte aus meiner Sicht gibt, den Kreis im ersten Anlauf nicht allzu groß zu ziehen. Es ist ja durchaus ein mit dem Gesetzentwurf sehr gut reguliertes, aber doch in gewissen Umfang experimentelles Verfahren. Der Koalitionsvertrag der Regierungskoalition hat ja bewusst von Pilotvorhaben gesprochen, wo man erstmal auch Erfahrungen sammelt, und zwar auch der Deutsche Bundestag erstmal Erfahrungen sammelt, wie er denn mit solchen Verfahren umgeht. Je mehr Verfahren es sind, desto schwieriger wird es sicherlich, die alle parallel handhaben zu wollen. Deshalb liegt es sowohl, denke ich, beim Deutschen Bundestag als auch in der Umsetzung der entsprechenden Vorgaben, dann auch zu priorisieren. Ich denke, die Priorisierung sollte, wenn der Deutsche Bundestag sich entscheidet, durch Maßnahmengesetz zulassen zu wollen, nicht der Verwaltung überlassen werden. Ich habe in meiner Stellungnahme darauf hingewiesen, wie im Verhältnis zu durch Planfeststellungbeschluss zu entscheidenden Verfahren, welches Verfahren zuerst behandelt wird. Im Moment sehe ich nicht, dass die Verwaltung, beispielsweise das Eisenbahn-Bundesamt, gehalten wäre, die Maßnahmengesetzverfahren vorzuziehen. Ich würde schon anraten, wenn man es ernst meint, das dementsprechend auch zu regeln. Um das noch zu ergänzen: Bei Verfahren, wo auch der Deutsche Bundestag selber – nicht, wie gesagt, die im vorbereitenden Verfahren tätigen Behörden, also die Wasser- und Schifffahrtsdirektion, das Eisenbahn-Bundesamt – der Meinung ist, das sind Verfahren, die erst ab 2030 überhaupt in die Zulassungsphase gehen, gibt es jetzt aus meiner Sicht nicht wirklich einen überzeugenden Grund, hierfür bereits eine Zulassung durch Maßnahmengesetz vorzusehen, jetzt zu diesem Zeitpunkt, es sei denn man möchte mit dem Verfahren jetzt



bereits beginnen. Also jedenfalls mich, in meiner einfachen Sichtweise, springt dann eine wirklich dringende Beschleunigung nicht an. Ich würde deshalb da doch darauf dringen, da wirklich kritientreu zu bleiben. Noch ein Punkt zur „Beschleunigung – ja oder nein?“: Also ich kenne dieses Argument, ich mache in ganz vielen Bundesländern seit ganz vielen Jahren Gebietsreformen, ich kenne das Argument, das wird ja sowieso nicht billiger, wenn man Gemeinden zusammenlegt oder Kreise, das kenne ich immer wieder. Nein, das ist richtig, und es gibt auch keine Beschleunigung, bloß weil hinten dran ein Maßnahmengesetz ist, das ist vollkommen richtig. Wie man auf der kommunalen Ebene Effizienzrenditen einfordern muss, muss man auch hier die Beschleunigungsrenditen einfordern. Das heißt also, man muss sich doch nochmal sehr Gedanken über das vorbereitende Verfahren machen, dass das eben auch von Behördenseite wirklich ein prioritäres Verfahren ist, auch in der Kommunikationsstruktur. Und dann wäre ich doch durchaus zuversichtlich, dass man mit dem Vorhaben schneller fertig würde.

**Vorsitzender:** Vielen Dank für die zeitliche Punktlandung! Als Nächster Herr Sommer. Bitte!

**Jörg Sommer** (Berlin Institut für Partizipation): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Abgeordnete, das Leben eines Sachverständigen ist hart, man hört so viele gute Fragen und darf auf die meisten davon nicht antworten! Eine ist geblieben, und das ist sicherlich nicht die schlechteste Frage, nämlich die nach dem Minimum, nach den Standards, nach den Basics, die man braucht, um eine solide Bürgerbeteiligung zu machen. Lassen Sie mich dazu vielleicht eines noch vorweg sagen. Wir leben in einem demokratischen Rechtsstaat. Das heißt, es gibt den Rechtsweg. Das heißt aber auch, der Rechtsweg ist in der Regel die Ultima Ratio. Und wenn man weniger Rechtsweg möchte, ist man gut beraten, mehr Demokratie, sprich auch mehr Diskurs zu haben. Und ich lese das zumindest als Vorhaben in diesem Gesetzentwurf, mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, auf die auch nochmal einige der anderen Sachverständigen hingewiesen haben. Ich lese das als Postulat, aber ich lese es noch nicht wirksam als Gesetz formuliert. Einmal haben wir die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nur als Begrifflichkeit. Wie früh? Herr Posch hat es sehr deutlich gesagt: früh wäre

nach der Definition auch, den fertigen Plan noch mal kurz ins Internet zu stellen. „Früh“ ist aber wirklich was anderes. Es ist eine Diskussion zu einem Zeitpunkt, wo auch die Experten, auch die Ingenieure, auch die Planer, noch nicht so weit sind, dass sie etwas haben, von dem sie so überzeugt sind, dass sie jetzt eigentlich nur noch die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger brauchen. Denn dann haben wir sofort Fronten in der Beteiligung und dann haben wir Konflikte, die am Ende auch nach langen Gesprächen doch irgendwo im Rechtsweg landen, der dann möglicherweise auch noch beschränkt ist. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet also, in einem Verfahren sehr früh zu reden und sie bedeutet, mit den Bürgerinnen und Bürgern zu sprechen. Zum jetzigen Zeitpunkt definieren Sie nur Öffentlichkeitsbeteiligung. Und der Herr Bergmann von der Bahn weiß zum Beispiel sehr genau, es ist ein sehr großer Unterschied zwischen dem, was wir Verbände- oder Stakeholder-Beteiligung nennen, und dem, was wir Bürgerbeteiligung nennen. Das sind zwei völlig verschiedene „Paar Stiefel“. Beides muss man tun, aber das Schlimmste, was einem passieren kann, ist, dass man nicht weiß, was man da gerade tut. Dass man Stakeholder da sitzen hat und glaubt, man macht Bürgerbeteiligung, oder umgekehrt. Oder am besten noch alles zusammenwirft und sich dann wundert, wenn die einen nicht richtig zu Wort kommen und die andern sich dann durchsetzen können. Also das sind sehr komplexe Themen. Da brauchen Sie mehr Vorgaben aus dem Gesetz heraus, als nur das Postulat, ihr müsst früh beteiligen. Lassen Sie mich zu dem Minimum, wie der Herr Stein gefragt hat, noch etwas sagen. Also es gibt zehn Grundsätze guter Beteiligung, die sind eigentlich bekannt, die sind von Experten immer wieder hinreichend dargelegt worden. Sie brauchen aber im Minimum drei Faktoren, die Sie im Gesetz absolut abbilden müssen. Das erste ist die Frühe. Da fände ich es sehr gut, wenn das noch etwas präzisiert würde, wie früh. Das zweite ist echte Beteiligung. Bisher, da wo es ausformuliert wird, geht es nur um Information. Information ist nicht Beteiligung, Information ist Voraussetzung für Beteiligung. Beteiligung ist auch Konsultation, bedeutet auch die Möglichkeit, in den Diskurs zu kommen. Und Frau von Vittorelli hat es gesagt: das bedeutet am Ende auch, dass Sie sich diesem Diskurs auch stellen müssen. Ich weiß, dass Sie das auch tun werden. Herr



Oßner und ich haben uns lange in der Endlagerkommission über dieses Thema unterhalten. Und ich weiß, dass er sich solchen Sachen nicht entzieht. Und den anderen unterstelle ich das auch nicht. Aber es wird kommen, es wird da sein, es wird Engagement auch von Ihnen benötigen. Also es braucht echte Beteiligung, das heißt Konsultation, das heißt auch Auswirkung. Ich sage immer, wirkungslose Beteiligung ist wertlose Beteiligung. Es muss in einer Beteiligung auch eine Wirkungsmöglichkeit enthalten sein. Das kann nur sein, wenn sie sehr früh in der Planungsphase stattfindet. Dazu bedeutet es dann auch letztlich gute Beteiligung, es bedeutet Beteiligung, bei der die Informationen vorgelegt werden, bei der sie so aufbereitet werden, dass Bürgerinnen und Bürger sie auch verstehen können. 539 Originalexpertisen ins Netz zu stellen, schafft keine Voraussetzung für Bürgerbeteiligung, man muss das aufbereiten. Das sind die drei Elemente: früh, echt und gut. Und vor allen Dingen wirkungsvoll. Ein Vorschlag ist zum Beispiel – ich finde die Idee sehr charmant –, zu sagen, ein Antragsteller muss im Antrag bereits die frühe Beteiligung vorher gemacht haben. Ja, dann soll er sie auch bitte nachweisen. Dann soll er zum Beispiel ein begleitendes Bürgergutachten einreichen. Das ist ein Format. Es gibt hundert Formate von Bürgerbeteiligung. Ich möchte hier keines in den Vordergrund stellen. Aber bitteschön soll so ein Beteiligungsbericht Bestandteil der Antragsunterlagen sein, und auch später der Genehmigungsunterlagen. Auf eines möchte ich noch hinweisen, weil es immer mal wieder aufkommt. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, inklusive der Bürgerbeteiligung, heißt nicht, dass man damit dann die Beteiligung erledigt hat und anschließend fünf oder sechs Jahre lang dann munter vor sich hin baut. Frühe Beteiligung gab es auch bei „Stuttgart 21“. Nur, bis dann die Bagger anrollten, waren die meisten, die sich damals hätten beteiligen können, überhaupt das erste Mal mit dem Thema konfrontiert. Ein Beteiligungsimpuls beim Bürger findet in der Regel dann statt, wenn er erkennt, dass da etwas passiert. Irgendwo mal in einem Keller Planungsunterlagen auszulegen, fünf Jahre bevor die Bagger anrollen, das reicht nicht aus. Man hat da welche, die sich beteiligen, aber nachher gibt es neue Beteiligungsimpulse. Und auch da muss man Angebote haben. Da kann man und muss man nicht mehr alles von vorne verhandeln, das ist richtig. Aber man kann

auch nicht sagen: „lieber Bürger, vor siebeneinhalb Jahren hättest du die Chance gehabt, für den Fall, dass du gewusst hättest, was da passiert“. Das ist ein bisschen zu wenig. Und da werden Sie, glaube ich, gut beraten sein, im Gesetz nachzuschärfen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, auch hier für die zeitliche Punktlandung! Wir treten damit in die zweite Runde ein. Zunächst für die CDU/CSU-Fraktion Kollege Holmeier. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Karl Holmeier** (CDU/CSU): Vielen Dank! Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Otto. Die Frage: Der Verzicht auf die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens ist bereits im derzeitigen Rechtsrahmen zum Teil möglich. Wie bewerten Sie die Notwendigkeit, den planenden Behörden mit dem vorgelegten Gesetzentwurf eine Klärstellung an die Hand zu geben, um den Aufwand der rechtlichen Prüfung der Zulässigkeit zu reduzieren?

Frage zwei geht an Herrn Bergmann, von der DB Netz AG. Herr Bergmann, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wird das Eisenbahnkreuzungsgesetz geändert, und zwar der § 13. Es wird ein neuer Absatz eingefügt: bei Kreuzungen einer Eisenbahn des Bundes mit einer kommunalen Straße trägt der Bund die Hälfte, die Eisenbahn des Bundes ein Drittel und das Land, in dem die Kreuzung liegt, ein Sechstel der Kosten. Damit werden die Kommunen ganz bedeutend entlastet und wir erreichen eine Beschleunigung insgesamt für die Maßnahme. Das heißt also, der § 13 wird geändert, der § 12 wird nicht geändert.

Frage: Wäre es nicht sinnvoll, auch in § 12 eine Änderung herbeizuführen? Wir haben im § 12 das Problem, dass es nicht um höhengleiche Kreuzungen geht, sondern um eine kommunale Überführung. Und wenn hier zum Beispiel im Rahmen einer Elektrifizierung eine kommunale Überführung, also eine Brücke neu gebaut werden muss, ist die Kommune enorm beteiligt. Gerade das Thema „Vorteilsausgleich“ kann dazu führen, dass die Kommune wirklich stark belastet wird.

Frage: Sollte man nicht auch hier eine Entlastung für die Kommunen herbeiführen? Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Für die AfD-Fraktion Herr Wiehle bitte. Sie haben das Wort!



**Abg. Wolfgang Wiegle (AfD):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Aus der Sicht der AfD gibt es große Defizite bei der Infrastrukturweiterentwicklung. Wir befürworten eine Planungsbeschleunigung mit Nachdruck. Jetzt sieht das MgvG zwölf Vorabmaßnahmen vor und es gibt dazu viele Wünsche von Verbänden, auch aus dem Bundesrat. Das belegt den großen Bedarf, der über diese Zahl „zwölf“ ja weit hinausgeht. Der Verkehrsträger, der die allergrößte Verkehrsleistung in Deutschland erbringt, nämlich die Straße, ist bei diesen zwölf Maßnahmen überhaupt noch nicht berücksichtigt. Meine Frage zielt daher jetzt auf eine Ausweitung des Maßnahmenkatalogs nach dem MgvG.

Die erste Frage möchte ich an Herrn Funke stellen. Sie haben in Ihrer Antwort vorhin bereits angedeutet und auch in Ihrer Stellungnahme formuliert, dass Straßenbaumaßnahmen ihren ganz eigenen Erfahrungshorizont haben und deshalb unbedingt auch bei den Vorabmaßnahmen berücksichtigt werden sollten. Welche Vorschläge – vielleicht so eine Art Katalog von vorrangigen Straßenbaumaßnahmen, die sich vom Planungsstand her für eine Aufnahmen in das MgvG eignen – haben Sie denn? Können Sie uns da heute eine Liste präsentieren, ein paar Beispiele, wo man da vorab schnell einsteigen könnte?

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Prof. Ziekow richten. Sie haben in Ihrer Stellungnahme vor allem rechtliche Fragen betrachtet. Aber ich hoffe, dass Ihr Institut eben auch Fragen der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung aufmerksam im Blick hat. Sie haben vorhin schon angedeutet, dass Sie eine zu große Ausweitung dieser Vorabmaßnahmen eher zurückhaltend betrachten. Trotzdem ist ja der Handlungsdruck vorhanden. Ich möchte Sie fragen, unter welchen Voraussetzungen – vielleicht eine Staffelung, vielleicht Erweiterungen von Kapazitäten etc. – Sie es für vertretbar halten, die Zahl dieser vorabmaßnahmen in dem MgvG anzuheben? Zum Beispiel auf 15 oder auf 18.

**Vorsitzender:** Danke! Für die SPD-Fraktion Kollege Stein. Bitte!

**Abg. Mathias Stein (SPD):** Zunächst eine Frage an Herrn Ziekow. Und zwar betrifft sie das Planungsbeschleunigungsgesetz, insbesondere bei der

Frage von Ersatzbauten. Diese Ersatzbauten werden ja unter bestimmten Voraussetzungen so wie Instandhaltungsmaßnahmen gefasst. Sie haben das Beispiel „Ludwigshafen“ ausgeführt. Wir haben im deutschen Verkehrsnetz einige Bauwerke, die dringend ersetzt werden müssen, die netzrelevant sind und bei deren Ausfall es zu erheblichen Netzausfällen kommen kann, mit all den Umweltauswirkungen, mit Umfahrungen und Ähnlichem, die das zur Folge haben kann. Wir begrüßen in diesem Entwurf daher, dass man eine Ersetzung dann ohne eine Planfeststellung machen kann. Ein 1:1-Ersatz bei 50 oder 60 Jahre alten Bauwerken ist aber immer etwas schwierig. Deshalb meine Frage: Wenn sich dann im Laufe des Verfahrens Umwelteinwirkungen ergeben können, reicht das Gesetz dann aus, sozusagen in dieser Hinterhand, oder wäre es noch möglich, dass man vielleicht nochmal eine Monitoringmaßnahme macht, dass man im laufenden Verfahren noch versucht, diese Umweltauswirkungen da zu kompensieren?

Die zweite Frage geht an Herrn Sommer, nochmal zum Maßnahmenvorbereitungsgesetz. Die Rolle des Parlamentariers ist ja hier schon von verschiedenen Gutachtern angesprochen worden. Ich würde das gerne nochmal konkreter haben, denn das Gesetz sieht ja eigentlich nur vor, dass die Planfeststellungsbehörde ihre Arbeit macht und wir hinterher einen Bericht bekommen, wo wir abwägen können. Wie stellen Sie sich da die Rolle des Parlamentariers vor? Gibt es da vielleicht noch unterstützende wirksame Voraussetzungen? Das Parlament soll ja auch eher kleiner werden als größer und die Aufgaben des Abgeordneten sind ja oft auch nicht gering. Welche Möglichkeiten der Unterstützungsleistung sehen Sie da?

**Vorsitzender:** Danke sehr! Für die FDP-Fraktion der Kollege Herbst. Bitte!

**Abg. Torsten Herbst (FDP):** Vielen Dank! Ich habe zwei Fragen an Herrn Posch. Zum einen: bei dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz gab es aus dem Bundesrat Bedenken, mit Blick auf die Einhaltung des Staatsziels Umweltschutz. Wie sehen Sie das aus Ihrer Sicht? Ist das fundiert und begründet oder sehen Sie das anders?

Zum Zweiten: Beim Planungsbeschleunigungsgesetz wurde immer wieder über das Thema „materielle Präklusion“ diskutiert. Im ursprünglichen



Gesetzentwurf des Ministeriums war ja auch eine entsprechende Regelung enthalten, die dann offenbar in Abstimmung mit dem Bundesumweltministerium wieder herausgefallen ist. Deshalb meine Frage an Herrn Posch: Können Sie sich vorstellen, dass eine europarechtskonforme Präklusionsregelung dazu führt, dass tatsächlich eine Beschleunigungswirkung zustande kommt?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Für die Fraktion DIE LINKE. Frau Kollegin Leidig. Bitte!

**Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.):** Also nach meiner Wahrnehmung wird sowohl bei den vorgelegten Gesetzen, als auch bei der Diskussion und den Befragungen, die wir hier jetzt gemeinsam durchführen, deutlich, dass es sehr unterschiedliche Intentionen gibt, die insbesondere mit dem Maßnahmenvorbereitungsgesetz verfolgt werden. Ich möchte es nochmal ein bisschen verdeutlichen. Also auf der einen Seite wird auch von Herrn Posch hier stark deutlich gemacht, dass die dahinterliegenden Klimaschutzziele relevante Gründe für eine Beschleunigung sind, insbesondere im Bereich Bahnausbau. Auf der anderen Seiten haben wir zum Beispiel von Herrn Funke hier die deutliche Ansage bekommen, es müssen aber auch Straßen schneller gebaut werden. Ich glaube, da gibt es etwas, was sozusagen hinter dieser Diskussion liegt, was auch Misstrauen bei vielen Bürgerinnen und Bürgern hervorruft. Nämlich die Befürchtung, dass jetzt zwar etwas geregelt wird, was den Anschein hat, wir kommen den KlimaschutzzieLEN schneller näher, indem wir Eisenbahn ausbauen, was aber in der Folge – und Herr Ferlemann hat ja schon angekündigt, dass es da ein Paket für Bundesfernstraßen geben wird – dazu dient, schneller den Straßenbau voranzutreiben. Das ist ja sozusagen ein entgegengesetztes Ziel. Da würde ich gerne von Ihnen, Herr Posch, nochmal hören, wie Sie das einschätzen. Und auch nochmal einen Takt mehr zu der Frage, warum so etwas nicht alles schon im Bundesverkehrswegeplan eine größere Rolle spielen muss, auch die Frage der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung. Denn dort werden ja Maßnahmen priorisiert. Wir haben in der Vergangenheit erlebt, dass sich dann ein Bundesverkehrsminister auch einfach schlicht darüber hinwegsetzt. Das ist natürlich nicht besonders erfreulich. Also zu dem Komplex, was das überhaupt mit KlimaschutzzieLEN zu tun hat und wie man das garantieren kann, würde

ich gerne von Ihnen noch etwas hören.

Von Herrn Zschiesche hätte ich gerne – ich weiß, dass es sehr anspruchsvoll ist – die zwei oder drei wichtigsten Empfehlungen, die Sie uns aus Ihrer Erfahrung und aus Ihrer Auswertung bisheriger Planungs- und Baugenehmigungsverfahren mitgeben, die wir als Verkehrsausschuss in diesem Fall in Angriff nehmen sollten, jenseits einer Parlamentsermächtigung.

**Vorsitzender:** Danke! Kollege Kühn bitte für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN!

**Abg. Stephan Kühn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich will mit meiner ersten Frage bei dem Thema „Parlamentsbeteiligung“ einsteigen. Es ist ja schon hinlänglich gesagt worden, dass das auch der Akzeptanzsteigerung dienen soll. Ich fand, der Kollege Stein hat schon eine kluge Frage formuliert, nämlich die Frage, was das eigentlich praktisch heißt, welche Rolle und welche Kapazitäten wir denn eigentlich brauchen, um diesem Ziel auch nachzukommen. Ich will mal darauf hinweisen, dass wir über die Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung bei den Bundesbahnenwegen bereits in der Parlamentsbeteiligung mit drin sind. Da haben wir am 24. Juni vergangenen Jahres zur Ausbaustrecke Hanau-Gelnhausen vom Bundesverkehrsministerium den entsprechenden Bericht bekommen. Über Berichte soll das dann auch künftig in die Beteiligung gehen. Wir haben über den genannten Bericht bis heute noch nicht einmal in diesem Ausschuss gesprochen. Das ist ein halbes Jahr her. Der Beschleunigungseffekt ist an der Stelle gleich Null. Der Vorsitzende hat richtigerweise an alle Fraktionen und an die Obleute geschrieben und die Frage gestellt, wie wir das denn eigentlich konkret machen wollen, weil eigentlich die Intention aus der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung richtig ist. Aber wenn wir den Bericht ein halbes Jahr liegen lassen, ohne dass wir darüber gesprochen haben.... Wenn ich das jetzt mal auf die zwölf Projekte hochrechne, über die wir jetzt bei dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz reden, dann habe ich da Zweifel, ob dieser Effekt gelingen kann.

Deshalb würde ich gerne meine erste Frage nochmal an Herrn Dr. Zschiesche stellen. Was ist denn aus Ihrer Sicht an aktiver Beteiligung – Abgeordnete müssen in den Diskurs eingebunden werden – und an Ressourcen eigentlich notwendig, damit



wir diese Aufgabe, nämlich dass wir den Planfeststellungsbeschluss de facto per Gesetz erlassen, überhaupt qualitativ im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und im Interesse der Sache bewältigen können?

Die zweite Frage geht an Herrn Bergmann. Es gibt ja auch ein paar Punkte, die nicht im Gesetz stehen. Wir haben keine Planungsbeschleunigung beim Thema „leichte Schiene“, also Nahverkehrssysteme. Die ist immer noch nicht da, weil wir immer noch am PBefG<sup>1</sup> „rumschrauben“. Ein wichtiger Punkt, den Sie Herr Bergmann, in Ihrer Stellungnahme genannt haben, ist diese Frage: Wie kann man eigentlich das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren stärker integrieren, damit man nicht verschiedene Untersuchungen und Arbeitsschritte letztendlich doppelt macht? Das halte für einen sehr wichtigen Aspekt. Ich glaube, da liegt Beschleunigungspotenzial. Ich würde Sie bitten, vielleicht das, was Sie in Ihrer Stellungnahme kurz skizzieren haben, nochmal ein bisschen ausführlicher darzustellen, wie man das machen könnte und welche Beschleunigungseffekte Sie da zum Beispiel seitens der Deutschen Bahn sehen würden.

**Vorsitzender:** Danke! Damit treten wir in die zweite Antwortrunde ein. Herr Posch, an Sie sind drei Fragen gerichtet. Sie haben das Wort!

Rechtsanwalt **Dieter Posch** (Staatsminister a. D.): Zum Thema „Staatsziel“ haben die Bundesländer vorgetragen, dass gegen das Prinzip des Umweltschutzes, das in Artikel 20a Grundgesetz enthalten ist, verstoßen werden könnte. Das sehe ich nicht so. Insbesondere hängt das aber davon ab, zu welchen Projekten man Maßnahmengesetze macht. Dort, wo sie den dahinterliegenden Schutzzweck – wie ich es gesagt habe – des Umweltschutzes geltend machen können, dürfte das auf keinen Fall so sein. Hinzu kommt das, was ich vorhin gesagt habe: ich finde, wir sollten bei der Mobilitätspolitik von dem Gegensatz Umwelt-Mobilität mal wegkommen. In dem Moment, in dem ich für die Mobilitätspolitik etwas tue, Stichwort ÖPNV-Verlagerung oder Verlagerung auf die Schiene, habe ich einen ganz anderen Sinngehalt, warum ich Infrastrukturmaßnahmen machen will. Insofern sehe ich keinen Widerspruch. Ich kann nur mal, weil ich aus Hessen komme, sagen, wir

haben in Hessen nicht nur das Staatsziel Umweltschutz in der hessischen Verfassung, sondern wir haben dort auch die Infrastruktur. In der letzten Novellierung der hessischen Verfassung hat die Bevölkerung das aufgenommen. Deswegen sage ich noch einmal, bei den beiden Belangen Mobilität – ich rede ganz bewusst nicht von Verkehr, sondern von Mobilität – und Umweltschutz müssen wir mal anfangen, zu begreifen, dass sie sich ergänzen können, um gemeinsame Ziele zu verwirklichen. Dann sehe ich auch nicht dieses Problem des Verstoßes. Bei der Gelegenheit wäre es in der Tat dann auch zu prüfen, ob man den Artikel 20 a Grundgesetz ergänzt, eben auch um ein Staatsziel Infrastruktur, in dem Sinne, wie ich das jetzt eben gesagt habe.

Das Thema „Bundesverkehrswegeplan, kann der schon mehr machen?“. Nein, das ist eine – das meine ich jetzt gar nicht abwertend – Aufgliederung vieler Projekte, die in den Bundesländern gewünscht werden. Da haben Sie ja unterschiedliche Klassifizierungen. Es ist eine lange Geschichte, was wir beim Bundesverkehrswegeplan versucht haben, schon in der Vorprüfung zu machen, was sich alles nicht als sonderlich praktikabel erwiesen hat. Ich glaube nicht, dass das der Weg ist. Ich gehe mal davon aus – mein Glaube an die Exekutive ist ungestört –, dass das BMVI sehr genau geprüft hat und wir als Ergebnis feststellen müssen, dass wir bei diesen Maßnahmengesetzen kein einziges Straßenprojekt haben. Vermutlich liegt das daran, dass die besonderen Gründe – Herr Ziekow hat davon gesprochen –, zusätzliche trifftige Gründe, beim Straßenbau nicht so evident sind. Ich habe schon manchmal Zweifel bei den Gründen, die Sie bei der Schiene genannt haben. Die Verkehrsbedeutung einer Straße als solche rechtfertigt es nicht, ein Maßnahmengesetz zu machen. Die Verkehrssicherheit als solche rechtfertigt es auch nicht. Das heißt, wenn wir diese besonderen trifftigen Gründe haben, dann werden wir – das sage ich deswegen, um keine Illusion entstehen zu lassen – eine Riesenlösung für alle Straßenprojekte haben. Das wird nicht der Fall sein. Dann müssen wir mit dem bisherigen Instrument arbeiten, das kann nicht alles künftig über den Deutschen Bundestag geregelt werden. Eben weil diese Gründe für den Straßenbau.... Mir

<sup>1</sup> PBefG = Personenbeförderungsgesetz



wird man nicht unterstellen, dass ich etwas dagegen habe, dass die Projekte gemacht werden, aber ich glaube, dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dort sehr zweifelhaft sind. Deswegen habe ich mich bei meinem Beispiel auch darauf bezogen, zu sagen „Ersatzbauten, Brücken“, weil ich da einen besonderen Handlungsbedarf aus unterschiedlichen Gründen sehe. Deswegen wird man dort die anderen Beteiligungsmöglichkeiten nutzen müssen, um effizient etwas zu gestalten. Und das kommt zu der zweiten Frage „materielle Präklusion“. Also ich will mich jetzt nicht in die Frage vertiefen, ob wir das europarechtlich hinkriegen. Es hat ja einen Gesetzentwurf gegeben, die materielle Präklusion wieder einzuführen. Ich sage Ihnen ganz salopp, ich wäre dafür, aber ob man es hinkriegt, weiß ich nicht. Wissen Sie, wenn Sie zum Bundesverwaltungsgericht gehen müssen – ich habe das selber gemacht – und Sie erleben dann, dass ich vorsorglich schon Deckblätter in den Akten haben muss, um auf einen Einwand hinweisen zu können. Ja, also wenn der Einwand jetzt erst im Gerichtstermin vorgetragen wird, dann kann ich Ihnen aber schon ein Deckblatt legen, wie die Alternativplanung aussieht. Das kann es nicht sein. Also es sind rein praktische Erwägungen. Ich glaube, dass man auch über die Präklusion dann wieder nachdenken könnte, wenn – da komme ich auf das zurück, was Herr Sommer gesagt hat – die Frage der frühzeitigen Beteiligung anders gestaltet ist. Wenn die frühzeitige Beteiligung eben nicht darin besteht, dass die zuständige Straßenbehörde den öffentlichen Termin macht und dann der Mitarbeiter die Straße dort vorstellt und dann soll darüber diskutiert werden. Ich habe vorher versucht, darzustellen, wie das aussieht. Das geht „in die Hose“, weil es nicht begriffen wird. Das bedeutet also, frühzeitige Beteiligung muss heißen, dass „Öffentlichkeit“, „Beteiligter“ – was Herr Sommer gesagt hat – auch definiert werden muss. Wir müssen unterscheiden: wir haben im Verwaltungsverfahrensrecht die Beteiligten, aber die öffentliche Diskussion geht über die verfahrensrechtlich Beteiligten nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz weit hinaus. Im Grunde genommen ist die frühzeitige Beteiligung eine Beteiligung für jedermann. Deswegen meine ich – ich habe einen sinngemäßen Formulierungsvorschlag gemacht –, dass auch die frühzeitige Beteiligung ein eigenständiges Verfahren im Verantwortungsbereich

des Vorhabenträgers sein muss. Und am Schluss muss der Vorhabenträger sich mit diesen Argumenten, die in der Öffentlichkeit, von den Bürgern, von den Verbänden gekommen sind, auseinandersetzen. Dann hat der Vorhabenträger zwei Möglichkeiten: Entweder er gibt sein Projekt auf, weil er aus den Stellungnahmen sieht, das wird mir zu schwierig, das dauert mir zu lange oder es wird zu teuer. Oder er geht das Risiko ein, zu sagen, ich will es aber doch durchsetzen. Dann geht er alle Risiken damit ein. Wenn ich eine so gearbeitete Öffentlichkeitsbeteiligung mache, glaube ich, könnte man über die Frage der Präklusion auch wieder anders reden. Denn wenn ich sagen kann: „Liebe Öffentlichkeit, liebe Initiativen, ihr wart in dem Planungsprozess beim Punkt Null eingebunden“. Wir wissen doch, wie der Wunsch nach einer Ortsumgehung entsteht, manchmal ganz irrational. Sie haben ein neues Gebiet und deswegen wird.... Und wenn ich diese frühzeitige Beteiligung anders habe, dann könnte ich mir auch vorstellen, dass ich über die Präklusion dann wieder nachdenken kann, weil ich den Nachweis erbracht habe, dass diejenigen, die von einer Maßnahme betroffen sind, von Anfang an beteiligt waren. Dann sieht das vielleicht etwas anders aus. Also rein praktisch habe ich Ihnen gesagt, diese Realität, wie ich sie eben geschildert habe, kann nicht sein, mit den berühmten Deckblättern, die nicht nur vorsorglich schon im Kopf zu haben, sondern dann hinzugehen und zu sagen, auf den Einwand gehen wir ein. Dann führt das zu neuen Gerichtsterminen und Ähnlichem mehr. Aber wenn ich es lösen will, glaube ich, kann der Weg nur sein, die Bürgerbeteiligung wie beschrieben zu gestalten. Das ist eine lange Diskussion. Leider ist die Diskussion immer nur im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz geführt worden. Wir müssen das aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz dann auf die einzelnen Projekte aus dem Luftverkehr, der Straße, Schiene usw. übertragen. Ich weiß, auch diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung führt zu einer höheren Belastung all derer, die diejenigen, die beteiligt werden, informieren müssen. Das ist klar. Aber ich glaube, dass es die Sache wert ist. Ich will jetzt nicht im Zusammenhang mit dem Maßnahmengesetz auf Dänemark zu sprechen kommen. Nur, dort ist die Frage der Beteiligung anders gestaltet als bei uns. Deswegen glaube ich, dass der Gesetz-



geber sagen kann, wenn in dieser Form die frühzeitige Beteiligung so geregelt ist, dann kann ich auch das Thema „Präklusion“ in der Weise behandeln, dass ich sage, ich habe einmal in der frühzeitigen Beteiligung dem Bürger die Möglichkeit gegeben, sich zu informieren und seine Sachkunde mit einzubringen, und ich habe diese Möglichkeit ja noch im Genehmigungsverfahren. Wenn wir dann auch noch manchmal zwei oder mehrere Genehmigungsverfahren haben, darüber will ich mich nicht auslassen. Das Thema Raumordnung in die Planfeststellung zu integrieren – das diskutiere ich seit 20 Jahren, leider vergeblich, aus welchen Gründen auch immer. Das ist dann halt sehr schwierig zu realisieren. Also klar, Bürgerbeteiligung ausweiten, dann kann man über die Präklusion neu reden. So lange das nicht der Fall ist, wird es auch schwierig sein, dort europarechtlich Lösungen zu finden.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als Nächster Herr Bergmann bitte! Auch zwei Fragen.

**Jens Bergmann** (DB Netz AG): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Zur ersten Frage von Herrn Holmeier, ob nicht auch § 12 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes geändert werden müsste. Grundsätzlich sind die Fälle der §§ 12 und 13 sicherlich vergleichbar. Und im Einzelfall würden auch die Fälle des § 12, wenn man sie dann mit der zuständigen Kommune nicht regeln kann, zu einer Verzögerung in Projekten führen. Allerdings sehen wir, dass der signifikant höhere Anteil bei den Fällen nach § 13 liegt. Ich kann Ihnen heute keine konkrete Zahl zu den Fällen des § 12 nennen bzw. auch kein Volumen, das habe ich hier leider nicht vorbereitet. Das heißt, die Frage, ob man in der Abwägung auch diese Fälle mit verändern möchte, muss ich schlussendlich Ihrer Bewertung überlassen bzw. dem Bundesverkehrsministerium mitgeben. Sicherlich ist alles, was Projekte beschleunigt, für uns hilfreich. Ob es in diesem Einzelfall tatsächlich so signifikant ist, dass man eine gesetzliche Änderung braucht, kann ich heute leider nicht beurteilen. Herr Kühn hatte die Frage nach der Integration von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren gestellt. Herr Posch, Sie haben ja eben gesagt, das Thema gibt es schon ein bisschen länger. Insofern, da ich hier nicht als Jurist auftrete, würde ich lieber im Tatsächlichen argumentieren. Was wir natürlich sehen, ist, dass wir viele Fragestellungen dann im

Prozess mehrfach beantworten, dass wir sie vor allem sequenziell beantworten, und dadurch eine deutliche Verlängerung haben. In der Stellungnahme können Sie lesen, dass die Raumordnungsverfahren, abhängig von der Komplexität, zwischen ein und vier Jahre brauchen. Das heißt, ganz schlicht muss es darum gehen, die Fragen, die im Raumordnungsverfahren gestellt werden, die im Planfeststellungsverfahren nicht nochmal aufgenommen werden, eben im Planfeststellungsverfahren zu integrieren, aber bitte auch nur da, wo wir ansonsten auch Raumordnungsverfahren durchführen würden. Ja, also das muss man dann abschichten. Man muss die beiden Verfahren schlicht nebeneinanderlegen, muss schauen, welche Fragestellungen wo betrachtet werden und muss sozusagen daraus eine Symbiose herstellen. Aber nochmal: man darf die Planfeststellungsverfahren nur dort anreichern, wo auch heute die Notwendigkeit für ein Raumordnungsverfahren gegeben ist. Ansonsten würde man das sicherlich überfrachten. Dann sehen wir, dass man sozusagen durch das Zusammenlegen, nicht nur der inhaltlichen Fragestellungen, sondern natürlich auch der Beteiligten, einen deutlichen Zeitgewinn realisieren könnte. Ich hatte es angegeben, den beziehern wir aktuell mit zwischen ein und vier Jahren, abhängig von der Größenordnung des Verfahrens. Damit ist aus meiner Sicht für alle auch heute im Gesamtverfahren Beteiligten die Möglichkeit zur Einflussnahme, zur Stellungnahme gegeben. Man würde da keinerlei Einflussmöglichkeiten beschränken und hätte eben die Themen in einem Verfahren zusammengefasst. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Danke sehr! Danke auch für das Unterschreiten der Redezeit. Als Nächster Professor Ziekow! An Sie wurden zwei Fragen gestellt.

**Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow** (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich beginne mit der Frage des Abgeordneten Stein zum Themenbereich „Ersatzneubau und Umweltauswirkung“. Ich meine, man kann das im Grunde relativ kurz zusammenfassen. Also die Freistellung von der Planfeststellungspflichtigkeit entbindet nicht von der Einhaltung des Umweltrechts. Das ist klar. Das Problem, was dabei besteht, ist, dass das Planfeststellungsverfahren als Trägerverfahren für



die umweltfachlichen Prüfungen damit weggefalen ist. Das darf natürlich nicht dazu führen, dass insbesondere... und das ist gerade, glaube ich, bei den Ersatzneubauten, insbesondere im Brückengesamtbereich, aber nicht nur, ein artenschutzrechtliches Problem. Das Schönste: der Stuttgarter Hauptbahnhof ist für alles gut. Wir sehen jetzt gerade, wie schön Gleise für Eidechsen sind. Und das ist mit Sicherheit nicht nur auf dem Stuttgarter Hauptbahnhof so. Autobahnbrücken sind wegen ihrer Höhlungen hervorragend geeignet, beispielsweise um Fledermausarten zu beherbergen. Das muss natürlich berücksichtigt werden. Es ist einfach schlicht rechtlich so geboten. In der Tat würde ich auch dafür plädieren, in diesem Fall ein entsprechendes begleitendes Verfahren der dafür zuständigen naturschutzfachlichen Behörden vorzusehen, was aus meiner Sicht aber, wenn ich das jetzt von der Fachfrage her richtig sehe, da ansetzen muss, wo der Eingriff stattfindet. Und der findet bei der Beseitigung der bisherigen Anlage statt. Also wenn die Brücke abgerissen wird, dann entfällt auch die Höhlung für die Fledermausarten, wenn die bisherigen Gleise auf dem Stuttgarter Hauptbahnhof rausgerissen werden – obwohl ich weiß, dass das kein Ersatzneubau werden soll, sondern etwas anderes –, aber da findet der Eingriff im Grunde statt. Und an dieser Stelle müssen sicherlich auch die entsprechenden naturschutzfachlichen Gesichtspunkte abgearbeitet werden.

Zu Ihrer Frage, Herr Abg. Wiegand. Ja, ich bedanke mich für die Steilvorlage. Natürlich, als ein Institut, das von Bund und Ländern dafür bezahlt wird, die Verwaltung besser zu machen, beschäftigen wir uns auch mit rechtlichen Fragen, im Kern aber mit Organisations- und Geschäftsprozessfragen. Wir hatten ja die Gelegenheit, uns am Beispiel der eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren dazu für das Bundesverkehrsministerium sehr ausführlich zu äußern. Im Übrigen eine – zugegebenermaßen in einem fragmentierten Bereich – sehr ausführliche und gründliche empirische Untersuchung. Ich kann Ihnen in der Tat nur zustimmen. Also was man sicherlich braucht, ist zum einen der Hinweis an die Behörden, das hatte ich vorhin schon gesagt, dass die Projekte, die durch Maßnahmengesetz entschieden werden sollen, auch im vorbereitenden Verfahren die entsprechende Priorität bekommen, und zweitens, rechtzeitig daran zu denken, dass

die Behörden entsprechend ausgestattet werden. Ich will nur darauf hinweisen, dass sich der Arbeitsmarkt geändert hat. Das ist nicht nur eine haushalterische Frage. Sondern das schöne Beispiel bildet die neue Zuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes für die eisenbahnrechtlichen Anhörungsverfahren, eine, die wir ja auch durch das Gutachten vorbereitet hatten. Das dafür benötigte qualifizierte Personal hat jetzt nicht von vornherein beim EBA „Schlange gestanden“. Und das gilt für die ingenieurwissenschaftlichen und die umweltfachlichen Studiengänge erst recht. Also das heißt, das ist sicherlich etwas, was man mitdenken muss. Wenn man Maßnahmengesetze machen will, dann sollte man die entsprechende Aufrüstung der Behörden, in diesem Falle ja der beiden Bundesbehörden, nicht erst beginnen, wenn man mit dem vorbereitenden Verfahren für die Maßnahmengesetze beginnt. Ich finde auch Ihren Gedanken der Staffelung richtig. Ich hatte ja darauf hingewiesen, vor allen Dingen auch aus Sicht der Kapazitäten, sowohl der Bundesbehörden im vorbereitenden Verfahren als auch des Deutschen Bundestages, dass ich nicht mit zu vielen Verfahren gleichzeitig beginnen würde. Von daher finde ich den Gedanken einer Staffelung sinnvoll. Aber ich warne trotzdem davor, die Staffelung zu weit nach hinten zu ziehen. Wenn der letzte Teil der Staffel 2030 beginnen soll, dürfte es eben nicht so einfach werden. Man kann alles versuchen, aber es dürfte nicht so einfach werden, triftige Gründe dafür zu finden, warum es jetzt durch Maßnahmengesetz zugelassen werden sollte. Darum würde ich die Staffel, um in dem Bild zu bleiben, nicht allzu groß machen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke sehr, auch Ihnen für die Unterschreitung der Redezeit. Herr Dr. Zschiesche bitte, Sie sind der Nächste! Auch zwei Fragen.

**Dr. Michael Zschiesche** (Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.): Auch zwei Fragen. Herr Vorsitzender, danke! Zunächst erstmal zu den zwei hauptsächlichen Maßnahmen, die ich sehe, die man machen sollte oder die ich vorschlagen würde. Zum einen würde ich gerne nochmal auf den Punkt „Monitoring“ zurückkommen. Ich würde als Verkehrsausschuss schon endlich auch das Verkehrsministerium auffordern, dieses zu verbessern. Wir haben zum Verkehrswegepla-



nungsbeschleunigungsgesetz 2004 einen vierzehnseitigen Bericht bekommen, also der Bundestag hat den bekommen, und damit auch die Öffentlichkeit. Ansonsten hatten wir insgesamt etwa zehn Beschleunigungsgesetze, und dazu wurden eben entsprechend keine gesonderten Berichte verfasst. Das ist jetzt vorgesehen. Es ist jetzt vorgesehen, dass diese Pilotvorhaben evaluiert werden, aber in sechs Jahren. Und das dauert dann halt, ehe da etwas vorliegt. Also insofern: das ist längst überfällig. Es ist auch keine Ressourcenfrage, es ist eine Frage des Willens. Und da könnte der Verkehrsausschuss durchaus einen Impuls an das Verkehrministerium geben. Und der zweite Aspekt, und der ist hier durch die Voredner auch im Prinzip schon deutlich gemacht worden, betrifft entsprechende Anreize – unter zugegebenermaßen anderen Arbeitsmarktvorzeichen – für die Personalausstattung. Wir brauchen Anreize in den Fachplanungsbehörden. Sicherlich, für alle Mitarbeiter, die in diesen Behörden tätig sind, habe ich hohen Respekt – so viele verschiedene Aspekte überall, die heute „aufpoppen“, und die es unter einen Hut zu bringen gilt, die so abzuwagen sind, dass sie rechtssicher eine Entscheidung vorbereiten, und sie dann auch entsprechend durchsetzen und eben eine Klage, weil Fehler gemacht worden sind, zu vermeiden. Also in diesem Bereich Fachpersonal zu entwickeln, das ist eben etwas anderes als noch vor 15, 20, 30 Jahren. Und hier muss auch nochmal überprüft werden, ob da die Weichenstellungen schon richtig gesetzt sind, denn das ist keine Frage, die sofort Relevanz hat, die sofort durchschlägt, aber die natürlich in den nächsten Jahren immer wieder diskutiert werden würde, wenn man das versäumt, indem man hier die Ausstattung der Fachplanungsbehörden vernachlässigt, weil die Ausbildung und weil die Anreize nicht wirklich verbessert werden. Hier kann ich nur anraten, dass man sich stärker auf diesen Aspekt konzentriert, denn nur ein Gesetz wird es so oder so, egal in welche Richtung man das ausgestaltet, nicht bringen. Es braucht fähige Personen, und die kriegt man tatsächlich nicht mehr so einfach, wie das vielleicht noch vor 30 Jahren der Fall war.

Zu der zweiten Frage. Damit, muss ich ehrlich sagen, hatte ich mich natürlich nicht so ganz beschäftigt. Ich kann mir aber schon vorstellen, dass die zwölf Verfahren.... Also ich würde auch dazu

raten, es sozusagen etwas abzuschichten. Also mit den fünf, die in der Koalitionsvereinbarung als Pilotvorhaben vorgesehen waren, glaube ich, hätten Sie schon genug zu tun. Gut, aber wenn Sie zwölf, vielleicht hier sogar achtzehn machen wollen, das müssen Sie entscheiden. Das tun Sie ja auch insofern. Nur glaube ich, dass Ihr Arbeitstag so nochmal deutlich strapaziert wird. Sie haben es ja schon, Herr Kühn, angedeutet, mit einem nicht vergleichbaren Verfahren sozusagen, wie schwer das ist, das jetzt in die laufende Arbeit des Verkehrsausschusses zu integrieren. Bei diesen zwölf Verfahren ist das eine ganz andere Dimension. Also das müssen Sie sich klarmachen. Sie wollen sich ja auch wirklich nach dem „Struckschen Gesetz“ damit beschäftigen und es soll ja auch nochmal eine Veränderung erfahren, man will ja auch die Handschrift des Hauses sehen. Und das wird natürlich Ihre Zeit richtig beanspruchen. Aber darauf können Sie sich ja auch freuen, weil Sie dann auch nachvollziehen können, wenn das Maßnahmengesetz verabschiedet wird, was die Fachplanungsbehörden eben auch für Anforderungen haben. Insofern ist es ja vielleicht auch tatsächlich ein Lernprozess. Nur glaube ich, dass Sie das mit den jetzigen Kapazitäten tatsächlich nicht werden schultern können. Da müssen Sie prüfen, ob Sie sich nochmal einen Sonderausschuss überlegen, oder wie auch immer Sie das machen. Also ich vermag mir nicht vorzustellen, dass Sie das – unter Vernachlässigung der anderen Tätigkeiten, die ja ein Verkehrsausschuss auch hat, und digitale Infrastruktur – noch alles bewältigen können.

**Vorsitzender:** Wir freuen uns auch schon hier seitens des Ausschussekretariats darauf. Herr Dr. Otto hat das Wort. Bitte!

**Dr. Andreas Otto (IHK Nord):** Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender, dass Sie mir für die Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern die Gelegenheit geben, Stellung zu nehmen. Wir befürworten grundsätzlich beide Gesetzesvorlagen. Beim Planungsbeschleunigungsgesetz regen wir an, dass geprüft wird, ob es für alle Verkehrsträger geöffnet werden kann und es nicht nur, wie bisher vorgesehen, für die Bundesfernstraßen und die Eisenbahn gilt. Das Thema „europarechtskonforme Präklusion“ ist heute schon mehrfach angesprochen worden. Auch das Thema halten wir für ganz wichtig und regen



hierzu auch an, da zu einer geeigneten Lösung zu kommen. Zum Maßnahmengesetzbereitungsge-  
setz: Aus unserer Sicht kommen viele Verkehrs-  
vorhaben in sehr großem Maße zu langsam voran.  
Das gilt für kleinere Ersatzbaumaßnahmen, die  
man mit dem Planungsbeschleunigungsgesetz er-  
fassen kann, wie auch für sehr großräumige Vor-  
haben, die oftmals seit vielen Jahrzehnten auf  
eine Realisierung warten. Wenn man aus nord-  
deutscher Sicht hier die Themen „Y-Strecke“, bei-  
spielsweise jetzt „Alpha-E“ nur erwähnt, das ist ja  
schon seit 30, 35 Jahren in der Planung. Wir sind  
in der Umsetzung ehrlich gesagt noch nicht einen  
Schritt vorangekommen. Und es ist natürlich ein  
Projekt, was für Norddeutschland, für die Hafen-  
hinterlandanbindung, von erheblicher Relevanz  
ist. Aber auch die Ausbauvorhaben für Elbe und  
Weser dauern eben Jahre und Jahrzehnte. Das  
sind alles Zeiten, mit denen die Wirtschaft und  
auch die gesamte deutsche Volkswirtschaft nicht  
vernünftig umgehen können. Insofern begrüßen  
wir die Möglichkeit der Maßnahmengesetze, se-  
hen aber natürlich auch, dass diese Gesetze nur  
für sehr besondere, ausgewählte Projekte zum  
Einsatz kommen sollen, die wirklich eine herau-  
ragende Bedeutung haben. Es kann keine „Aller-  
weltsmaßnahme“ sein, es kann kein Ersatz der  
Regelplanung sein, sondern man muss es sehr ge-  
zielt einsetzen, sehr sorgfältig einsetzen. Es ist ja  
auch schon von diversen Gutachtern gesagt wor-  
den, dass man damit zugegebenermaßen auch  
Schaden anrichten kann, wenn es nicht mit der  
nötigen Sorgfalt durchgeführt wird. Wir sehen  
auch den hohen Wert der Öffentlichkeitsbeteili-  
gung. Unseres Erachtens wird man dem im Ge-  
setzentwurf auch gerecht. Wir sehen natürlich  
auch die Stärkung des Parlaments. Denn wir erle-  
ben ja vor Ort immer wieder, dass gerade die plan-  
nenden Behörden oftmals das Gefühl haben, dass  
sich die Politik, dass sich die verantwortlichen  
Politiker dann so ein bisschen zurücklehnen und  
hinter den Planern verstecken. Hier müssen sich  
die gewählten Parlamentarier, unser höchster  
Souverän, mit den Themen letztlich dann sehr in-  
tensiv auseinandersetzen, wenn es um die einzel-  
nen Maßnahmen geht. Aber das ist nicht hier und  
das ist nicht heute. Das kommt ja zu einem späte-  
ren Zeitpunkt. Und die Themen „zwölf Maßnah-  
men, weniger Maßnahmen, mehr Maßnahmen“:

ja, wir bedauern ehrlich gesagt aus norddeutscher Sicht, dass die im Referentenentwurf vorgesehe-  
nen Maßnahmen „Unterweser“ und „Marsch-  
bahn“ jetzt im vorliegenden Entwurf nicht mehr  
enthalten sind. Wir sehen die als für ganz  
Deutschland sehr bedeutend an. Wir sehen natür-  
lich auch bei der Unterweser den Zusammenhang  
mit der Außenweser, es ist ein Fluss, es ist  
ein Ästuar<sup>2</sup>, die Umweltauswirkungen beider  
Maßnahmen überlappen sich. Es macht wenig  
Sinn, beide Vorhaben auseinanderzunehmen. Wir  
sehen die hohe Systemrelevanz, wir sehen auch  
die Umweltbedeutung. Wir haben eine erhebli-  
che, bei der Unterweser eine merkliche Reduktion  
der Schadstoffemissionen. Und insofern tragen  
die Maßnahmen auch zum Erreichen der Klima-  
ziele maßgeblich bei. Bei den Marschbahnen ist  
es ähnlich. Ich musste bei den Ausführungen von  
Herrn Posch daran denken, dass man auch bei  
den Verkehrsprojekten ja sehr weit denken muss.  
Wenn wir einerseits die Klimaziele haben, dass  
weniger Menschen in den Urlaub fliegen, auf die  
Kanarischen Inseln, ist es natürlich sinnvoll und  
notwendig, diesen Verkehrsengpass Marschbahn  
zu beseitigen, damit die Möglichkeit besteht, auch  
den Urlaub an den heimischen Küsten zu verbrin-  
gen. Von den Berufspendlern nach Sylt, vier- bis  
fünftausend täglich, die sich leider Gottes keine  
Wohnung auf Sylt leisten können und täglich  
pendeln müssen, will ich gar nicht reden. Darum  
appellieren wir an Sie, diese beiden Projekte wie-  
der in § 2, in diese Projektliste, aufzunehmen. Die  
letztliche Entscheidung, ob diese Vorhaben und  
in welcher konkreten Ausgestaltung dann im Rah-  
men eines Maßnahmengesetzes realisiert werden,  
die wird ja nicht jetzt getroffen, sondern zu einem  
späteren Zeitpunkt. Insofern, ob wir dann am  
Ende bei den fünf ankommen.... Bei den Ver-  
kehrsprojekten Deutsche Einheit waren es, glaube  
ich, 17 und man ist ja letztlich auch nur bei  
zwei oder drei davon beim Maßnahmengesetz  
„gelandet“. Also ich sehe das nicht so eng. Da  
sollte man, denke ich mal, sehr flexibel sein. So-  
weit unsere Anregungen.

**Vorsitzender:** Danke sehr! Herr Funke bitte! Auch  
an Sie wurde eine Frage gerichtet.

**Christian Funke (Pro Mobilität):** Herzlichen  
Dank! Zu der Frage von Abg. Wiegle: Ja, wir sind

<sup>2</sup> Ästuar: trichterförmige Flussmündung (lt. Duden)



ein wenig traurig, dass die Straße jetzt nicht dabei ist. Wir haben den gleichen Netzgedanken bei den Bundesfernstraßen, wie wir ihn auch auf der Schiene sehen. Das unterscheidet sich nicht großartig. Und wir haben auch hier, Frau Leidig, überhaupt kein Gegeneinander der Verkehrsträger. Wir brauchen alle Verkehrsträger und alle Verkehrsträger müssen sich großen Anstrengungen aussetzen, um gerade im Güterverkehr das Wachstum zu bewerkstelligen. Da müssen sich alle unglaublich anstrengen. Deshalb gibt es überhaupt kein Gegeneinander verschiedener Verkehrsträger. Wenn wir die Straße hier zum Beispiel auch mit bedenken wollen, dann müssen wir ja sagen, 70 Prozent des Güterverkehrsaufkommens geht über unsere Straße. Deshalb ist es da durchaus wichtig, hier Planungsbeschleunigung auch für die Straße mitzudenken. Wir sehen, dass sich seit 1970 die Güterverkehrsleistung auf der Straße verzehnfacht hat. Das wird in Zukunft auch bestimmt weiter gehen. Da müssen wir was machen. Wir müssen hier den Netzgedanken der Straße vor allem in den Vordergrund stellen. Und wir hatten uns einfach mal ganz grob überlegt, Herr Wiehle: ja, in Norddeutschland ist durchaus einiges zu tun, um dort Warenströme, die vom Norden in die gesamte Republik gehen, auf der Straße zu bewerkstelligen. Da sind zum Beispiel drei Projekte, die wir auf der A 20 sehen, von Glückstadt nach Hohenfelde, von Drotterup nach Glückstadt und natürlich die Nord-West-Umfahrung Hamburg. Die wären unglaublich wichtig auf der Straße, wo man sagen könnte, die kann man vielleicht in einem späteren Zeitpunkt auch mal angehen. Ich denke nicht, dass wir argumentativ Probleme haben, diese Schwerpunkte, die wir da haben, auch wenn man die in einem Gesetz haben möchte, mit der Systemrelevanz abzubilden. Es ist im Moment, glaube ich, vielmehr das Problem, dass das Fernstraßen-Bundesamt noch im Aufbau begriffen ist. Wir haben noch keine Behörde dafür. Das ist nicht wie bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion oder dem EBA, die Personal haben, die wissen, wie es geht. Da müssten wir vielleicht kurz abwarten, damit es wirklich eine Beschleunigung gibt und wir nicht etwas anfangen, obwohl wir hier gar nicht die Kapazitäten haben. Deshalb ist es für uns halt auch, wenn wir über Beschleunigung reden, ganz besonders wichtig, dass wir an die Ersatzneubauten, oft bei Brücken, denken. 2 500 Brücken sind hier

dringend sanierungsbedürftig. Und wir sehen, mit den normalen Planfeststellungsverfahren, da kommen wir für diese Menge.... Die ist in den letzten 20 Jahren explizit schlechter geworden. Da müssen wir etwas Neues machen, da müssen wir neu denken und brauchen neue Verfahren. Davon versprechen wir uns doch eine große Beschleunigung bei einem guten Anteil – Sie können das anhand der Zahlen in der Stellungnahme genau nachlesen. Und auch das: wir hatten jetzt oft in vielen Gutachten die mangelnde Zahl der Mitarbeiter in Planungs- und Genehmigungsbehörden. Wenn wir gewisse Vorhaben genehmigungsfrei haben, dann haben wir auch wieder Planer für andere Vorhaben frei. Das ist eine zweite Wirkung des Gesetzes, die wir nicht vernachlässigen sollten, so dass wir für die Bereiche, wo wir weiter Planfeststellungen machen, dann Planer haben, die sich darauf konzentrieren können. Soweit. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Last but, not least in der zweiten Runde: Herr Sommer. Bitte!

**Jörg Sommer** (Berlin Institut für Partizipation): Ja, verehrte Ausschussmitglieder, auch heute greift wieder die Dialektik der Parlamentarischen Anhörung: Sie laden sich Sachverständige ein, damit diese Ihnen die Entscheidung erleichtern – und wir kommen, um Ihnen die Entscheidung so schwer wie nur möglich zu machen! Lassen sie mich vielleicht in den ersten zweieinhalb Minuten dieser Tradition folgen und Ihnen in den zweiten zweieinhalb Minuten einen Vorschlag zur Erleichterung unterbreiten. Sie fragten nach der Rolle des Parlaments in der Beteiligung in diesem Verfahren, diesem Vorhaben. Dazu ist vielleicht vorweg ein Satz zu sagen: Beteiligung ist keine Dienstleistung. Das kann man nicht einfach so auf der Straße einkaufen, das kann man nicht einfach delegieren. Beteiligung hat etwas mit Diskurs zu tun. Sie lebt vom Dialog zwischen den Entscheidern und den von diesen Entscheidungen Betroffenen. Dem kann man sich nicht entziehen, nicht komplett. Deshalb sollte man auch sehr gut darüber nachdenken, ob man die gesamte Beteiligung in diesem Verfahren wirklich komplett den Vorhabenträgern überlässt. Das heißt aber nicht, sie aus der Verantwortung zu entlassen. Es heißt auch dezidiert nicht, und da kommen wir jetzt vielleicht auch schon schneller



als ich dachte zu dem Teil der Arbeitserleichterung, es heißt natürlich auch nicht, dass es die Rolle des Parlaments ist, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Planverfahren zu machen. Auch nicht im Rahmen dieses Gesetzes. Da gibt es manchmal Vorhabenüberlegungen, von denen wissen Sie zu diesem Zeitpunkt noch gar nichts. Und in dieser Phase ist tatsächlich auch eher der Dialog zwischen den Planern und den Bürgerinnen und Bürgern wichtig. Aber Sie kommen auch ins Spiel. Sie kommen natürlich spätestens ins Spiel, wenn Sie entscheiden müssen. Sie kommen aber auch dann ins Spiel, auch schon zum Teil in der frühen Beteiligung, wenn hinterfragt wird, und das ist ja natürlich in Beteiligungsprozessen üblich. Als erstes wird immer der Sinn der ganzen Veranstaltung hinterfragt, und es ist auch legitim, das zu tun. Ich glaube Herr Dr. Otto hat es auch erwähnt, es gibt bei den Vorhabenträgern immer wieder genau diese Erfahrung: Man sitzt da mit Bürgerinnen und Bürgern, die erstmal den ganzen Sinn dieser Sache hinterfragen. Und die, die das salopp gesagt „verbockt“, also beschlossen haben, sind natürlich weit weg, sind in Berlin. Dann wünscht man die sich gerne mal an den Tisch. Und ich glaube, das macht auch durchaus Sinn, in diesen Phasen „aufzutauchen“ und sich als Parlamentarier diesem Diskurs zu stellen, aber auch immer wieder in den weiteren Phasen. Wie kann man das organisieren? Es gibt mehrere Möglichkeiten. Vielleicht kann man es klug organisieren, wenn man auch eines bedenkt: Was Sie ja auch letztlich brauchen, ist ein Transfer der Erfahrungen aus diesem experimentellen Gesetz. Das ist ja ein experimentelles Gesetz, sage ich jetzt mal, wir versuchen da was. Wir werden Erfahrungen sammeln und manches wird gut funktionieren, manches wird schlecht funktionieren. Alles andere wäre überraschend. Diese Erfahrungen müssen ja auch ins Parlament transportiert werden. Und auch die Erfahrung, ob die Bürgerbeteiligung in diesen Prozessen tatsächlich die Akzeptanz erhöhen kann, ohne die Verfahren langsamer zu machen. Denn wenn wir vorne an Bürgerbeteiligung wieder bremsen, was wir hinten weggenommen haben, hat ja diese Veranstaltung auch nicht wirklich viel Sinn. Also die Evaluation auch der Beteiligung, der Wirkung, der Frage, wie kann man die nachschärfen, ist auch eine ganz wichtige Sache. Das ist eine Aufgabe des Parlaments, da müssen Sie über die Wirkung

ihres Gesetzes reflektieren. Deshalb wäre zu überlegen, ob Sie sich nicht zumindest für die Umsetzung dieses Gesetzes das leisten, was sich das Parlament auch im Standortauswahlgesetz für die Endlagersuche geleistet hat, nämlich einen Beteiligungsbeauftragten dort, der nicht die Aufgabe hat, die Beteiligung zu organisieren, sondern die Akteure zu vernetzen, für den Wissenstransfer untereinander zu sorgen und auch für den Transfer zwischen Parlament und Beteiligung und umgekehrt zu sorgen. Und der dann auch Ansprechpartner wird, auch für die Vorhabenträger, auch für die Behörden, dann, wenn es mit der Beteiligung Sachfragen gibt, wenn es vielleicht auch mal Konflikte gibt, die in der Beteiligung selbst nicht gelöst werden können, die zum Beispiel die Mediation brauchen oder Ähnliches. Also das wäre durchaus zu überlegen. Man muss ja nicht gleich, wie die Franzosen, jetzt die Beteiligung soweit ausführen, dass Sie eine dritte Kammer mit zufällig ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern schaffen, die die ganzen großen Themen diskutieren sollen. Ich sehe das jetzt hier in Deutschland nicht übermorgen realisiert, wäre ja mal eine spannende Idee. Aber bei diesem Prozess, glaube ich, wären Sie gut beraten, wenn Sie den Lernprozess zum Thema „Beteiligungen“ bei solchen Verfahren wirklich so organisieren, dass er auch bei Ihnen ankommt und funktioniert. Und dabei wäre ein Vorschlag, nennen Sie es Kompetenzstelle, Beteiligungsbeauftragter, der Name ist mir egal. Aber das wäre eine Situation, die als Scharnier zwischen den Prozessen und dem Parlament funktionieren könnte. Die Minute gebe ich Ihnen gerne für die dritte Runde, falls Sie noch eine wollen!

**Vorsitzender:** Sehr nett, danke! Und das leitet tatsächlich über. Es gibt nämlich noch eine Meldung vom Kollegen Gastel. Ich frage mal in die Runde hinein. Gibt es noch weitere Meldungen? Dann würde ich das nämlich gerne im Paket machen, damit wir dann tatsächlich pünktlich schließen. Kollege Gastel, bitte! Die Zeit von drei Minuten muss nicht ausgeschöpft werden!

**Abg. Matthias Gastel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Vielen Dank! Danke für den Hinweis! Ich verspreche, sie nicht auszuschöpfen! Meine Frage fällt ein bisschen aus dem Rahmen, hat aber durchaus mit der Frage zu tun „was dauert wie lange?“. Es geht um ETCS. Letzten Endes wird im



Schienennetz irgendwann überall, fast überall, ETCS ausgerollt werden. Und es gibt insbesondere von Bürgerinitiativen, die sagen, da wird ja die Kapazität erhöht, dann hat das auch Lärmauswirkungen, die Einschätzung, dass es dann jedes Mal, überall wo ETCS ausgerollt wird, eine Lärmbegutachtung braucht, und damit eine Planfeststellung am Ende. Wenn das zu Ende gesponnen wird und sich durchsetzt, würde das bedeuten, wir müssten einen großen Teil des deutschen Schienennetzes neu planfeststellen. Aus meiner Sicht vollkommen unvorstellbar. Aber es gibt diese Rechtsauffassung und seitens des Eisenbahn-Bundesamtes gibt es meines Wissens die Aussage, man könne dazu keine grundsätzliche Antwort geben, es müsse von Fall zu Fall geprüft werden. Jetzt kann ich aber mit so einer Antwort, mit so einer Aussage, von Fall zu Fall müsste man das anschauen, relativ wenig anfangen, wenn man nicht sagen kann, was die Kriterien sind und man sich dann anhand der Kriterien da konkret etwas darunter vorstellen kann. Meine Frage richtet sich jetzt an Herrn Bergmann. Was ist Ihre Einschätzung hierzu als Vertreter der Deutschen Bahn? Gegebenenfalls kann sich natürlich auch gerne Herr Ferlemann seitens der Bundesregierung äußern. Wie ist da die Rechtsauffassung? Wie kann man damit umgehen?

**Vorsitzender:** Da sind wir, glaube ich, alle gespannt! Bitte sehr, Herr Bergmann!

**Jens Bergmann** (DB Netz AG): Das ist wirklich eine spannende Frage, eine unerwartete, muss man ja auch sagen. Also ganz grundsätzlich verbinden wir mit der flächendeckenden Einführung von ETCS die Möglichkeit, kapazitätserhöhende Maßnahmen auf der bestehenden Schieneninfrastruktur umzusetzen. Insofern stellt sich diese Frage natürlich. Ganz grundsätzlich bin ich aber jetzt auf die Frage, ab welchem Umfang das dann planrechtsrelevant ist, für heute nicht vorbereitet. Tatsächlich, Herr Gastel, bin ich ganz bei Ihnen: wenn man damit sozusagen eine flächendeckende neue Planfeststellung für das Eisenbahnnetz verbinden würde, wäre das sicherlich für das Vorhaben absolut kontraproduktiv. Also aus unserer Sicht nicht denkbar. Tatsächlich wird die Kapazitätserhöhung durch ETCS auch nicht in allen Bestandteilen des Schienennetzes gleich hoch sein, geschweige denn wird sie denn genutzt werden, weil es natürlich auch niedrig belastete Bereiche

des Eisenbahnnetzes gibt, bei denen das im Zweifel auch so bleiben wird. Also insofern ist tatsächlich der aktuelle Diskussionsstand mit dem Eisenbahn-Bundesamt, dass es hier um eine Einzelfallbetrachtung geht.

**Vorsitzender:** Danke sehr! Herr Ferlemann, wünschen Sie noch das Wort? Bitte!

**PSts Enak Ferlemann** (BMVI): Es ist zwar ungewöhnlich in einer Anhörung, aber ich mache das besonders gerne. Also in der Tat ist es so, wenn wir das machen würden, Herr Gastel, dann brauchen wir mit der ETCS-Ausstattung gar nicht anzufangen. Dann lassen wir es mal bei der LZB oder PZB, was natürlich eine Technologie ist, die irgendwann ausläuft, von daher gesehen ergibt sich das automatisch. Richtig ist, was Ihnen das Eisenbahn-Bundesamt mitgeteilt hat. Wir haben für jede Strecke eine bestimmte Kapazität, die im Maximum festgelegt ist. Wenn wir, ich sage mal, 50 Prozent der Kapazität fahren und jetzt durch eine ETCS-Nachrüstung meinetwegen auf 60 oder 70 Prozent der Kapazität kommen, braucht man keine Planfeststellung, denn das liegt im Rahmen dessen, was für die Strecke sowieso vorgesehen war. Anders ist das bei den Strecken, wo wir, ich sage mal, bei einer neunzig oder hundertprozentigen Auslastung sind und wir dann durch ETCS meinetwegen auf eine hundertdreißigprozentige Belastung kämen, aus heutiger Sicht. Dann kann man davon ausgehen, dass das durchaus eine Mehrbelastung sein kann. Deswegen ist es richtig, was das Eisenbahn-Bundesamt gesagt hat: man muss das von Fall zu Fall sehen. Ich könnte mir aber auch vorstellen, wenn wir auch die aus der Anhörung hier gewonnenen Erkenntnisse zu grunde legen, dass wir Ihnen vielleicht im Herbst oder dann im nächsten Jahr noch mal so ein schickes Gesetz vorlegen, wo wir noch mal einige planungsbeschleunigende Maßnahmen vorschlagen werden, wo vielleicht auch drinsteht, dass grundsätzlich die Ausstattung zum Beispiel mit ETCS als so kapazitätssteigernd angesehen wird, dass wir auf Planfeststellungsverfahren verzichten können, weil wir nicht an einen Ausbau oder Neubau einer Strecke gehen, sondern lediglich in eine andere technische Ausstattung. Das gilt übrigens auch da, wo wir Fahrdräht ziehen. Also es ist ja das Besondere, dass da, wo wir jetzt nur einen Fahrdräht ziehen und automatisch damit die Traktion leiser wird, denn die Elektrolokomotive



ist immer leiser als eine Diesellokomotive, wir trotzdem von Bürgern das Ansinnen bekommen, Planfeststellungsverfahren durchzuziehen, weil sie sich noch zusätzlichen Lärmschutz erhoffen, Erschütterungsschutz oder sogar, die Strecke am besten ganz stillzulegen. Auch diese Motive gibt es ja. Auch stellt sich die Frage, ob man nicht grundsätzlich sagt, wenn wir von Dieseltraktion auf Elektro umstellen, nehmen wir das von einer Planfeststellung aus. Also da sind wir in Überlegungen. Wir sind aber noch nicht so weit. Wir wollen Sie jetzt auch nicht überfordern, indem wir noch mehr Gesetze bringen. Beschließen Sie jetzt erstmal die, die wir Ihnen vorgelegt haben, gegebenenfalls mit gewissen Veränderungen. Dann wären wir schon heilfroh!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, auch an Sie, Herr Staatssekretär Ferlemann! Wir sind damit am Ende der Anhörung. Ich darf mich bei allen Kolleginnen und Kollegen bedanken, ganz besonders darf ich mich aber bei Ihnen, den Sachverständigen, bedanken. Ich glaube, wir nehmen viel mit. Ob wir alle dasselbe mitnehmen, das weiß ich nicht. Aber ich glaube, wir haben da wirklich viel für den weiteren Beratungsprozess gelernt. Herzlichen Dank! Ihnen noch alles Gute!

Schluss der Sitzung: 12:57 Uhr

Cem Özdemir, MdB  
**Vorsitzender**



## **Zusammenfassung der Stellungnahmen**

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 15. Januar 2020, 11:00 Uhr  
im Saal E.600 des Paul-Löbe-Hauses

---

**A-Drs. 19(15)308-A**

**Seite 1**

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

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

**A-Drs. 19(15)308-B**

**Seite 10**

**Dieter Posch**

Staatsminister a.D., Posch Frank Rechtsanwälte

**A-Drs. 19(15)308-C**

**Seite 16**

**Dr. Andreas Otto**

Norddeutscher Industrie- und Handelskammern

**A-Drs. 19(15)308-D**

**Seite 26**

**Dr. Michael Zschiesche**

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

**A-Drs. 19(15)308-E**

**Seite 32**

**Jörg Sommer**

Berlin Institut für Partizipation

**A-Drs. 19(15)308-F**

**Seite 39**

**Christian Funke**

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

**A-Drs. 19(15)308-G**

**Seite 50**

**Laura von Vittorelli**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

**A-Drs. 19(15)308-H**

**Seite 56**

**Jens Bergmann**

Netzplanung und Großprojekte der DB Netz AG

## **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 verwiesen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 Genehmigungsentcheidung 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 wird 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

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Dass es durchaus sinnvoll sein könnte, dass Abgeordnete der zuständigen Ausschüsse selbst an terminen der Öffentlichkeitsbeteiligung teilnehmen, ist bereits an anderer Stelle dargelegt worden<sup>4</sup>. 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-

---

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

<sup>4</sup> 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“.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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-

---

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

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

jetzt 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 muss<sup>7</sup>, was nicht der Fall ist, wenn zusätzlich zu dem Gesetzgebungsakt noch andere Akte für das Recht zur Durchführung des Projekts erforderlich sind<sup>8</sup>. Vielmehr muss bereits der Gesetzgebungsakt alle zur Prüfung der Auswirkungen der Genehmigung des Projekts auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthalten<sup>9</sup>. 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-

---

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

<sup>8</sup> 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.

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

stellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden<sup>10</sup>. Dies setzt voraus, dass dem Gesetzgeber vor seiner Entscheidung sämtliche für die Beurteilung der Umweltauswirkungen des Vorhabens erforderlichen Angaben vorliegen<sup>11</sup>.

- Zwar muss die Frage, ob ein Gesetzgebungsakt diese Voraussetzungen erfüllt und Rechtsschutz gegen diesen Akt dementsprechend ausgeschlossen ist, ihrerseits einer gerichtlichen Prüfung unterliegen<sup>12</sup>. 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 lassen<sup>13</sup>. 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 hingewiesen<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> 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.

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

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

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

<sup>14</sup> 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 Zuwendungen in der Region saniert werden oder dringend saniert bedürftig 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.

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 Eisenbahnministerium 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 Planungssentscheidung 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 trifftige 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 Ausnahmeharakter haben und trifftige 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 Ausnahmeharakter 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 Ausnahmeharakter 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 Netzausbau Gesetzen 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 unstreitig 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 Bundesfernstraßengesetzes bzw. § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes zu verwenden, um zusätzlich Rechtssicherheit zu erlangen. Eine wesentliche Zeitsparnis 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.

## **Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestags am 15.01.2020**

Stellungnahme der IHK Nord zum

- Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (BT-Drucksache 19/15626).
- Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) (BT-Drucksache 19/15619).

### **1. Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (BT-Drucksache 19/15626)**

Die IHK Nord unterstützt die im Planungsbeschleunigungsgesetz angestrebten Regelungen, die darauf abzielen Ersatzneubauten bei Straße und Schiene ohne Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren durchzuführen. Um Überschneidungen und Rechtsunklarheiten zu vermeiden, sollte das Verhältnis zu § 74 Abs. 7 VwVfG klargestellt werden. Aus Sicht der IHK Nord ist es aber darüber hinaus nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf im Gegensatz zum ursprünglichen Referentenentwurf vom 01.11.2019 keine neue europarechtskonforme Präklusionsregel mehr enthält.

Zudem sollten nach Ansicht der IHK Nord die neuen Regelungen zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung auch auf andere Infrastrukturen wie Bundeswasserstraßen und Flughäfen ausgeweitet werden.

### **2. Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) (BT-Drucksache 19/15619)**

Aus Sicht der IHK Nord kommen wichtige Infrastrukturprojekte in Deutschland viel zu langsam voran. Von der Planung bis zur Umsetzung von Verkehrsvorhaben vergehen zum Teil mehr als Jahrzehnte. Für eine

hochentwickelte Volkswirtschaft wie Deutschland ist dies auch für die Unternehmen hierzulande nicht mehr hinnehmbar. Vor diesem Hintergrund forderte die IHK Nord in einem Positionspapier schon vor der Bundestagswahl 2017, wichtige Infrastrukturvorhaben im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens zu realisieren.

Das von der Bundesregierung vorgelegte Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG) zur Beschleunigung von wichtigen Infrastrukturprojekten ist ein Baustein des Klimapakets der Bundesregierung und wird von der IHK Nord begrüßt. Ziel muss es sein, nach vielen Jahren des Stillstands endlich voranzukommen und einen ausgewogenen Kompromiss zwischen Ökologie und Ökonomie zu finden.

Denn es geht auch anders. In Dänemark, zum Beispiel, werden Infrastrukturprojekte deutlich schneller umgesetzt. Während hierzulande die Genehmigung durch ein Verwaltungsverfahren erfolgt, werden sie bei unseren Nachbarn durch sogenannte Baugesetze legitimiert. Sie sind das Pendant zum deutschen Planfeststellungsbeschluss, werden aber vom dänischen Parlament gebilligt.

Maßnahmengesetze sind im Übrigen auch in Deutschland nicht ganz unbekannt. Bereits nach der Wiedervereinigung wurden wichtige Verkehrsprojekte auf diesem Weg realisiert. Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat 1996 in einem Urteil zur Südumfahrung Stendal die Maßnahmengesetze für verfassungskonform erklärt, sofern dafür gute Gründe vorliegen (vgl. BVerfG, 17. Juli 1996, 2 BvF 2/93).

Zudem stehen Maßnahmengesetze auch im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union. Die EU-Staaten müssen laut Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU<sup>1</sup> (konsolidierte Fassung) über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem nationalen Gericht gewähren. Diese Regelung soll auch Bürgerinnen und Bürgern sowie Umweltverbänden die Möglichkeit geben, die Rechtmäßigkeit der Genehmigungen von Infrastrukturmaßnahmen überprüfen zu lassen und, wenn nötig, diese auch anzufechten.

Gemäß Art. 2 Abs. 5 gelten die Bestimmungen der UVP-Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen, aber nicht für Projekte, die im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens genehmigt werden. Der Ausschluss eines Projekts vom Geltungsbereich der Richtlinie ist dabei an zwei

---

<sup>1</sup> geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU.

Bedingungen geknüpft: Erstens muss das Projekt im Einzelnen durch einen besonderen Gesetzgebungsakt genehmigt werden. Zweitens müssen die Ziele der Richtlinie auch durch das Gesetzgebungsverfahren erreicht werden (vgl. EuGH, 16. Februar 2012, C-182/10, Rn. 30 f.). Gesetzgebungsakte, die beide Bedingungen erfüllen, werden dann vom Erfordernis der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen gerichtlichen Kontrollmöglichkeit nicht erfasst (vgl. Verfassungsgerichtshof Belgien, 13. Februar 2014, Entscheid Nr. 29/2014, B 8.2).

Mit Blick auf die erste Bedingung fällt ein Gesetzgebungsakt, durch den ein Projekt genehmigt wird, dann in den Geltungsbereich von Art. 2 Abs. 5 der UVP-Richtlinie, wenn es sich um einen besonderen Akt handelt, der die gleichen Merkmale wie eine Genehmigung aufweist. Vor allem muss er dem Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts verleihen. Das Projekt muss außerdem im Einzelnen, also hinreichend genau und abschließend, genehmigt werden. Der Gesetzgebungsakt umfasst dann wie eine Genehmigung alle für die UVP erheblichen und vom Gesetzgeber berücksichtigten Punkte des Projekts (vgl. EuGH, 16. Februar 2012, C-182/10, Rn. 32 f.).

Nach der zweiten Bedingung müssen die Ziele der Richtlinie hinsichtlich der UVP erreicht werden. Hierzu muss der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projekts über ausreichende Angaben verfügen, mindestens über die vom Projektträger bereitzustellenden Informationen gemäß Art. 5 Abs. 1 der UVP-Richtlinie (vgl. EuGH, 16. Februar 2012, C-182/10, Rn. 35-37).

Der Gesetzgeber kann dabei auch Angaben verwenden, die im Rahmen eines vorherigen Verwaltungsverfahrens gesammelt wurden (vgl. EuGH, 16. Februar 2012, C-182/10, Rn. 38). Er darf aber nicht lediglich einen bereits erlassenen Verwaltungsakt „ratifizieren“ und sich darauf beschränken, zwingende Gründe des Allgemeininteresses anzuführen. Er muss zuvor ein die Sachfragen betreffendes Gesetzgebungsverfahren durchführen, das es erlaubt, die beiden oben genannten Bedingungen zu erfüllen (vgl. EuGH, 16. Februar 2012, C-182/10, Rn. 39).

Nach Ansicht der IHK Nord erfüllt der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung die Voraussetzungen der UVP-Richtlinie 2011/92/EU und steht somit auch im Einklang mit Artikel 2 Satz 2 der Aarhus-Konvention. Die Bedenken im Rahmen der Stellungnahme des Bundesrats (BR-Drucksache 579/19(B)) hält die IHK Nord für unbegründet.

Positiv ist gleichwohl herauszuheben, dass der Gesetzentwurf mit § 7 Abs. 2 die Möglichkeit belässt, in geeigneten Fällen auf ein konventionelles Planfeststellungsverfahren umzuschwenken, um auf Änderungen der Sach- und Rechtslage flexibel zu reagieren (z. B. wenn sich die Dringlichkeit verringert und/oder Rechtssicherheit dadurch erhöht).

Des Weiteren sollte eine Beschleunigung der in § 2 des Gesetzesentwurfs benannten Vorhaben durch einzelne Maßnahmengesetze nicht nur ermöglicht, sondern es sollte auch gewährleistet werden, dass von bestehenden Beschleunigungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Auch wenn hierfür eine Regelung bestimmter Fristen o. ä. kaum möglich sein dürfte, wird zumindest eine Ergänzung z. B. in § 3 des Gesetzesentwurfs angeregt, dass die zuständigen Behörden und die Träger der Vorhaben alle ihnen zumutbaren Anstrengungen unternehmen müssen, um eine schnellstmögliche Zulassung der Vorhaben und deren Realisierung zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die Antragstellung und Antragsbearbeitung sowie für die notwendige Bereitstellung dafür ausreichender personeller und sachlicher Kapazitäten und auch die Einbindung externer Dritter (z. B. Fachberater und Projektmanager).

Im Referentenentwurf vom 16.10.2019 waren zunächst die beiden Projekte **Ausbaustrecke (ABS) Niebüll-Klanxbüll-Westerland (Marschbahn)** sowie die **Fahrrinnenanpassung der Unterweser-Nord** genannt, im **Gesetzentwurf der Bundesregierung** dann aber **nicht mehr enthalten**. Für uns ist dies nicht nachvollziehbar. Deshalb spricht sich die IHK Nord dafür aus, beide Vorhaben aus folgenden Gründen wieder in das MgvG aufzunehmen:

## **a. Relevanz der Projekte**

### Außenweser in Verbindung mit Unterweser-Nord

Nicht nur die Außenweser sondern auch die damit räumlich und sachlich eng verknüpfte Vertiefung der Unterweser-Nord ist eines der wichtigsten Wasserstraßenprojekte in Norddeutschland mit hoher bundesweiter Bedeutung und sowohl aus ökonomischer als auch aus ökologischer Sicht dringend erforderlich. Das Projekt wurde daher im aktuellen Bundesverkehrswegeplan in die höchste Kategorie „Vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung (VB-E)“ aufgenommen.

Der Seehafen in Brake ist der zweitgrößte Seehafen Niedersachsens und einer der führenden Seehäfen Europas im Umschlag von Futtermitteln. Das Land Niedersachsen und die private Hafenwirtschaft haben in den vergangen zehn Jahren jährlich über zehn Millionen Euro in den Seehafenstandort und damit in den Erhalt seiner Wettbewerbsfähigkeit investiert. Dies sichert nicht nur rund 1.000 hafenabhängige Arbeitsplätze.

Der Seehafen Brake ist systemrelevant für die Versorgung der Futtermittelwirtschaft des nordwestdeutschen Veredelungsgebiets. 2018 verdoppelten sich die Getreideimporte über Brake infolge der Dürre in Deutschland.

Auch die niedersächsische Forst- und Papierindustrie sowie die Stahlindustrie – allen voran die Salzgittergruppe – nutzen den Hafen für Im- und Exporte intensiv und setzen auf seinen Ausbau.

Für die Zukunft des Hafens Brake und seiner nachgelagerten Wertschöpfungsketten ist ein tideabhängiges Anlaufen von Seeschiffen mit einem Tiefgang von 12,80 Meter also essenziell. Ohne eine entsprechende Vertiefung (heute: Abladetiefgang 11,90 Meter) wird der Hafen seine Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dabei lag das Wachstum des Hafens Brake allein von 2010 bis 2015 im Durchschnitt bei 5,0 % p.a. und damit deutlich über der Seeverkehrsprognose 2030 des BMVI (Seeverkehrsprognose des BMVI Ø 4,1 % p.a.). Das künftige Wachstum von Brake hängt wesentlich von Infrastrukturanpassungen insbesondere von der Fahrrinnenanpassung der Unterweser-Nord ab.

Die zeitnahe Fahrrinnenanpassung der Unterweser-Nord trägt auch zur Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung bei. Gemäß Bundesverkehrswegeplan sind erhebliche Reduktionen der Schadstoffemissionen infolge der Fahrrinnenanpassung zu erwarten (21 Tsd. t. weniger CO2-Emissionen p.a., 103 t weniger Luftschadstoff-Emissionen p.a.; weniger LKW Verkehre, stärkere Nutzung der Schiene und Binnenschifffahrt für Hinterlandverkehre).

Aus Sicht der IHK Nord muss die Vertiefung der Unterweser-Nord daher im Gleichklang mit der im Gesetzentwurf noch enthaltenen Außenweservertiefung wieder aufgenommen werden, da beide planungsrechtlich eng miteinander verknüpft sind und auch das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich auf die Überlappungsbereiche hingewiesen hat.

## Ausbaustrecke Niebüll-Klanxbüll-Westerland (Marschbahn)

Die 237 Kilometer lange Marschbahn zwischen Hamburg und Westerland auf Sylt bildet das Rückgrat der Schienenanbindung für die gesamte Westküste Schleswig-Holsteins und ist damit eine der zentralen Verkehrsachsen im Land. Mehr als fünf Millionen Reisende nutzen die Strecke zwischen Hamburg und Westerland jährlich. Für die rund 18.000 Einwohner der Insel Sylt sowie die bis zu 150.000 Gäste, die in der Saison zusätzlich täglich auf der Insel sind, ist die Bahnbindung die mit Abstand wichtigste Anbindung. Eine Straßenanbindung existiert ebenso wenig wie eine innerdeutsche Fährverbindung. Wichtig ist die Bahnbindung darüber hinaus für die mehr als 4.500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die täglich zwischen dem Festland und der Insel Sylt pendeln. Sylt weist im Gegensatz zum strukturschwachen Festland Nordfrieslands ein Überangebot an Arbeitsplätzen auf. Von der Wirtschaftskraft der Insel profitieren zusätzlich auch zahlreiche Handwerksbetriebe und die Bauwirtschaft auf dem Festland. Die wirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten sind damit überaus groß und hängen maßgeblich von der Bahnbindung ab.

Bereits 2010 deklarierte die Bundesnetzagentur die Strecke als „überlasteten Schienenweg“ und ohne den zweigleisigen Ausbau verschlechtert sich die Situation zusehends. Zeitweise war jeder zweite Zug unpünktlich. Die ohnehin hohe Frustration bei Unternehmern und Arbeitnehmern hat weiter zugenommen, seit bekannt wurde, dass die ersehnte Beschleunigung nun eventuell doch nicht kommen soll.

Unternehmen berichten von immer mehr Beschäftigten, die aufgrund der eingeschränkten Funktionsfähigkeit der Strecke entnervt das Pendeln bzw. ihren Arbeitsplatz auf der Insel aufgeben. Das Problem des Arbeits- und Fachkräftemangels wird dadurch zusätzlich verschärft. Darüber hinaus nimmt die Planbarkeit und Verlässlichkeit von Geschäftsterminen und Logistikprozessen ab, was wiederum geschäftsschädigende Auswirkungen hat. Hinzu kommt, dass Touristen immer häufiger schlechte Erfahrungen bei der Anreise sammeln und darunter das Image des Tourismusstandortes leidet. Die wirtschaftliche Existenz der Sylter Unternehmen hängt jedoch fast vollständig vom Tourismus ab.

Die Region braucht deshalb dringend – und vor allem zügig – den zweigleisigen Ausbau auf der Strecke Niebüll-Klanxbüll-Westerland. Da eine nennenswerte Beschleunigung dieses für die Region, ihre Menschen und Unternehmen, aber auch ganz Schleswig-Holstein so wichtigen Infrastrukturvorhabens ohne Maßnahmengesetz nicht zu erreichen ist, muss aus

Sicht der IHK Nord das Vorhaben dringend wieder auf die Liste der Projekte aufgenommen werden, die von der Beschleunigung per Gesetz profitieren sollen.

**b. Begründung der besonderen Eignung für das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz**

Unterweser-Nord

Als Begründung der besonderen Eignung der Wiederaufnahme der Unterweser-Nord für das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist festzustellen:

1. Im Gesetzentwurf werden auf Seite 17 unter der Überschrift „Zu Nummer 8 bis 12“ (gemeint sind hier die aufgenommenen Wasserstraßenprojekte) Kriterien genannt, nach denen die Projekte aufgenommen wurden. Das Projekt Unterweser-Nord erfüllt alle diese Kriterien des Projektinformationssystems zum Bundesverkehrswegeplan 2030 (vgl. PRINS-W46a):
  - Dringlichkeitseinstufung: Vordringlicher Bedarf – Engpassbe seitigung (VB-E): VB-E
  - Netzkategorie A/B: B
  - gefordert Nutzen-Kostenverhältnis ist größer 5: tatsächlich 6,9
2. Das Außen- und Unterweser-Nord-Verfahren gehören zusammen: Bisher sind die geographisch zusammengehörenden Maßnahmen über ein gemeinsames Planfeststellungsverfahren miteinander verknüpft. Es wurde ein Planfeststellungsbeschluss erlassen, der wegen erheblicher Planungsmängel seitens des Bundesverwaltungsgerichts 2016 als rechtswidrig und nicht vollziehbar, aber heilbar eingestuft worden ist. Die Mängel sollen in einem Planergänzungsverfahren beseitigt werden.
3. Für die Zukunft des Hafens Brake ist ein tideabhängiges Anlaufen von Seeschiffen mit einem Tiefgang von 12,80 Meter ein essenzieller Punkt. Ohne diesen Tiefgang wird der Hafen seine Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Das inhaltlich immer noch aktuelle, vom Träger des Verfahrens in Auftrag gegebene Gutachten von PLANCO aus dem Jahr 2009 begründet die Notwendigkeit der Anpassungsmaßnahme u. a. mit einem zu erwartenden Umschlagverlust bei Nicht-Realisierung von 1.650.000 t (30% des Gesamtumschlags).

4. Die Anzahl der Seeschiffe, die bis zu dem heute maximal zulässigen Tiefgang abgeladen werden, nimmt zu. Es gibt eine erkennbare Entwicklung zu Seeschiffen mit größeren Tiefgängen. Der Hafen Brake braucht deshalb die Fahrinnenanpassung.
5. Hohe Investitionen der privaten Hafenwirtschaft drohen wertlos zu werden und Arbeitsplätze werden gefährdet. Im Vertrauen auf die Umsetzung der Unterweser-Nord-Anpassung hat die Braker Hafenwirtschaft in den letzten zehn Jahren jährlich über 10 Millionen Euro in den Ausbau der Hafensinfrastruktur investiert. Dies sichert rund 1.000 Hafenabhängige Arbeitsplätze. Die Arbeitsplätze sind ohne die Anpassung gefährdet und weitere Investitionen könnten ausbleiben.
6. Über den Seehafen Brake werden jährlich circa 3,0 bis 3,5 Millionen Tonnen Getreide- und Futtermittel importiert, wovon der Großteil der Versorgung der Futtermittelwirtschaft des nordwestdeutschen Veredelungsgebiets zugeführt wird. Die Rolle des Hafens für diese Versorgung ist strategisch wichtig und systemrelevant. Durch die geographische Nähe zu den Empfängern kann eine leistungsfähige und kostengünstige internationale Beschaffung gesichert werden. Da die regionale Versorgung nicht ausreicht, ist der Wirtschaftszweig auf Importe in nennenswertem Umfang angewiesen. Durch die Bündelung der Warenankünfte an einem Ort und dem auf europäischem Niveau einzigartigen Umfang an gedecktem Lagerraum, erfolgt direkt im Seehafen eine umfangreiche Kontrolle und Qualitätssicherung. Für die Qualitätsüberwachung stehen so dem zuständigen Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Tiersicherheit (LAVES) mit Sitz in Oldenburg sozusagen vor der Haustür ideale Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten zur Verfügung und Brake leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Futtermittelsicherheit und zur Erfüllung der zunehmenden Qualitätsanforderungen. Letztlich hat der Seehafen Brake damit eine große Bedeutung im Rahmen des vorbeugenden Verbraucherschutzes. So kann beispielsweise der Import von nicht-genmodifizierter Ware zu wirtschaftlich vertretbarem Aufwand ausschließlich über Brake sichergestellt werden, da kein anderer Seehafen die dafür erforderlichen umfangreichen Silolagerkapazitäten mit entsprechenden umfangreichenden Separierungsmöglichkeiten vorhält.

7. Die deutsche und insbesondere die niedersächsische Stahl- und Papierindustrie, die in nennenswertem Umfang den Seehafen Brake für den Umschlag ihrer Rohstoffe und Fertigprodukte nutzen, würden ebenfalls deutlich von einer größeren Abladetiefe profitieren. Beispielsweise sei die Salzgitter AG genannt, die sich im Vorgriff auf die Weservertiefung an dem Ausbau des sog. Niedersachsenkais in Brake investiv beteiligt hat.

#### Ausbaustrecke Niebüll-Klanxbüll-Westerland (Marschbahn)

Als Begründung der besonderen Eignung der Ausbaustrecke Niebüll-Klanxbüll-Westerland (Marschbahn) für das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist festzustellen,

1. dass das Vorhaben verkehrsökonomisch sinnvoll ist: Das Vorhaben ist im Bundesverkehrswegeplan 2030 im Vordringlichen Bedarf vorgesehen und besitzt ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) von 1,1. Der tatsächliche Nutzen liegt jedoch sehr wahrscheinlich nochmals deutlich über dem festgestellten, bereits positiven NKV-Wert. Grund ist, dass parallel zum geplanten zweigleisigen Ausbau Maßnahmen zur Elektrifizierung und auf der Insel Planungen rund um das Thema Autoverladung und Gleisausbau vorangetrieben werden.
2. dass das Vorhaben verkehrlich absolut erforderlich ist: Der betreffende Streckenabschnitt der Marschbahn, die Ausbaustrecke Niebüll-Klanxbüll-Westerland, ist seit 2010 durch die Bundesnetzagentur als überlasteter Schienenweg deklariert. Es fehlen somit nachgewiesener Maßen Kapazitäten.
3. dass das Vorhaben klimapolitisch sinnvoll ist: Vor dem Hintergrund der Klimadebatte ist davon auszugehen, dass der Verkehrsträger Bahn zukünftig im Tourismus immer wichtiger wird. Die Destination Sylt könnte deshalb für viele eine Alternative zur Fernreise mit dem Flugzeug bieten, zumal Sylt weder über eine Straßenanbindung noch über eine innerdeutsche Fährverbindung verfügt. Aktuell könnte die Strecke dieser Entwicklung jedoch überhaupt nicht gerecht werden, weil die Strecke bereits überlastet ist.

4. dass es nicht um den Neubau einer Hochgeschwindigkeitsstrecke mit einer Vielzahl an Brücken und Tunnels durch einen landschaftlich hochsensiblen Raum geht, sondern nur um den Bau eines 17 Kilometer langen zweiten Gleises entlang einer bestehenden Strecke in einem aufgeräumten und landwirtschaftlich genutzten Raum. Schutzgebiete werden durch den Gleisausbau nicht berührt. Wesentliche umweltbezogene Schutzwerte, die gegebenenfalls auf dem Klageweg verteidigt werden müssten, stehen dem Vorhaben also nicht entgegen.
5. dass die vom Lärm des bestehenden Gleises betroffenen Anwohner in den Orten und entlang der Strecke länger auf Lärmschutzmaßnahmen warten müssen, denn diese können nur durch das zweite Gleis begründet und damit verpflichtend eingefordert werden.
6. dass die Vorplanungen für das Vorhaben in 2019 begonnen haben. Das Bundesverkehrsministerium hat die DB-Netz AG mit den Planungen für den Bau eines zweiten Bahngleises zwischen Niebüll und Klanxbüll beauftragt.
7. dass verfassungsrechtliche Bedenken bezogen auf das Vorhaben als ausgeräumt betrachtet werden können: Grund ist, dass die bereits 1996 vom Bundesverfassungsgericht an eine grundgesetzkonforme Legalplanung gestellten Anforderungen erfüllt sind (vgl. BVerfG, 17. Juli 1996, 2 BvF 2/93):
  - a. Die Gesetzgebungskompetenz für das Vorhaben liegt beim Bund. Es handelt sich dabei um eine Fernverkehrsstrecke, die im Bundesverkehrswegeplan im Vordringlichen Bedarf enthalten ist.
  - b. Die eingangs geschilderte besondere und bundesweit in der Form einmalige Anbindungssituation zwischen dem Festland und der Insel Sylt belegt den unzweifelhaft über die verkehrliche Bedeutung hinausgehenden Gemeinwohlcharakter dieses Projektes.

Die IHK Nord ist der Zusammenschluss zwölf norddeutscher Industrie- und Handelskammern. Arbeitsschwerpunkte sind die Maritime Wirtschaft mit Schwerpunkt Infrastruktur und Seeverkehr, die Energie- und Industriepolitik, der Tourismus, die Ernährungswirtschaft und die Außenwirtschaft. [www.ihk-nord.de](http://www.ihk-nord.de)



**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur

**Ausschussdrucksache**

**19(15)308-D**

Stellungnahme zur 63. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 15.01.2020

**Stellungnahme**

**Anhörung des Ausschusses für**

**Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages**

**am 15. Januar 2020**

**Zusammenfassung**

Die beiden Gesetzentwürfe helfen bei der Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland nur äußerst marginal. Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz wird die Planung für die Verkehrsinfrastrukturprojekte sogar verlängern. Der praktische Nutzen erschließt sich für die enorm aufwändige, nacheinander ablaufende Planung (Fachbehörde + Bundestag) nicht. Ein Beschleunigungseffekt kann so nicht eintreten. Die Planung wird zudem teurer. Das alles zu testen, um den Rechtsschutz einzuschränken, verkennt, dass es in den Bereichen Schienenwege und Wasserstraßen ohnehin nur wenige Verbandsklagen gibt. Es verkennt weiterhin, dass Klagen nur dort eingelegt werden, wo eklatant fehlerhaft geplant wurde. Zudem überzeugt die Begründung für die Überwindung eines Einzelfallgesetzes aus Art. 19 GG im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz nicht. Keines der zwölf aufgeführten Vorhaben im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz erfüllt die Kriterien für die Überwindung des Verbots eines Einzelfallgesetzes des vom Bundesverkehrsministerium in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens.

Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist daher als völlig ungeeignetes Instrument zur Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur abzulehnen und zurückzuweisen.

Das Planungsbeschleunigungsgesetz 2019 enthält zumindest in Teilen sinnvolle Ansätze. Allerdings sind auch hier die Abschnitte zur Einschränkung des Rechtsschutzes problematisch und EU-rechtswidrig.

**Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen:**

**a) Allgemeine Vorbemerkungen**

**Bedarf für die Gesetzesvorhaben**

Allgemein gilt, jede Rechtsänderung für sich greift in ein gewachsenes Zulassungsregime ein und verursacht immer zusätzliche Aufwände. Die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch von 1998 hat die Unübersichtlichkeit neuer Regelungen seinerzeit als Bremsfaktor für zügige Zulassungsentscheidungen benannt. Das gilt noch heute.



Das BMVI kann das Problem, die richtigen Instrumente für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu schaffen, nur umsetzen, wenn sie die komplexen Problemlagen in den einzelnen Planungssektoren adäquat analysiert und somit beschreiben kann. Daher ist es bedauerlich, dass es bis heute kein Monitoring der Verkehrswegeplanung mit ihren komplexen Anforderungen gibt. Obgleich bereits 1990 das erste Beschleunigungsgesetz (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) in Deutschland erlassen wurde, ist auch 2020 nicht einmal bekannt, wie viele Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren pro Jahr zu welchen Planungstypen im Verkehrsbereich (z. B. Straße, Schiene, Wasserstraße) stattfinden. Die Analyse des Innovationsforums Planungsbeschleunigung<sup>1</sup> beruht ausschließlich auf qualitativen Faktoren, also auf Einzelfällen. Der Ergebnisbericht dieser Kommission nimmt nicht die vielfältige Praxis in allen Sektoren des Infrastrukturbereichs auf. Ob die richtigen Schlüsse gezogen wurden, bleibt offen. Die letzte umfassende Analyse der Genehmigungspraxis zur Infrastrukturplanung stammt aus dem Jahr 2005 und wurde für das Bundesland Baden-Württemberg unter der Leitung von Prof. Dr. Ziekow erstellt. Alle nachfolgenden Analysen beruhen entweder nur auf Einschätzungen und Einzelbeispielen (Innovationsforum Planungsbeschleunigung) oder beziehen sich auf Einzelsektoren (Eisenbahnplanung, 2019). Eine jeweils umfassende sektorale Bestimmung der vorhandenen Problemlagen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Flughäfen, Sonstiges) ist überall notwendig, um das Problem einer ineffektiven Infrastrukturplanung im Verkehrsbereich sachgerecht zu beschreiben. Im Moment kann in Deutschland niemand Auskunft geben, wie viele Verfahren in welchen Sektoren durchgeführt werden, wie lange welche Planungstypen dauern, welchen Spezifika sie unterliegen, welche Probleme je Sektor die relevantesten sind. Wenn aber schon die Problemanalyse lückenhaft ist, kann die Problemlösung ebenfalls nur eingeschränkt sein. Es wäre daher zunächst erst einmal wichtig, dass das BMVI zur Praxis der Verkehrsinfrastrukturplanung entsprechend umfassende sektorale Studien in Auftrag gibt und ein laufendes Monitoring aufbaut.

### **Stellungnahmefristen zum Referentenentwurf**

Die Stellungnahmefrist seitens des BMVI für beide Gesetzentwürfe war jeweils unzumutbar kurz. Der Entwurf des Maßnahmengesetzvorberitungsgesetzes wurde am 16.10.2019 gegen 14.00 Uhr mit Bitte zur Stellungnahme bis zum 23.10. 2019 übermittelt. Am 16.10.2019, gegen 19.00 Uhr wurde die Stellungnahmefrist auf Dienstschluss, den 17.10.2019 verkürzt. Die zur Verfügung stehende Zeit betrug somit weniger als 9 Stunden. Beim Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich datiert die Zusendung des Entwurfs auf den Vormittag des 1. November, der ein gesetzlicher Feiertag in einer Reihe von Bundesländern ist. Die Frist zur Stellungnahme datierte auf den 4. November, so dass grundsätzlich eineinhalb Arbeitstage zur Stellungnahme bestanden. Diese Verfahrensweise des Bundesverkehrsministeriums ist eines demokratischen Gesetzgebungsprozesses nicht würdig. Im Grunde lag dem Ministerium nicht daran, Stellungnahmen zu erhalten.

---

<sup>1</sup> [www.bmvi.de](http://www.bmvi.de) (2.1.2020)



## **Titel der Gesetzentwürfe**

Darüber hinaus sind beide Gesetzentwürfe mit Titeln benannt, die sprachlich bestenfalls Verwunderung erzeugen. Wer auf die Idee kommen würde, einen Sommerurlaubsvorbereitungsuraub zu beantragen, dem würde man dies sicherlich schon wegen unverständlicher Sprache verwehren. Und auch den Titel Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gab es bereits. Und zwar ein Jahr zuvor. Soll der Titel 2019 also die nächste Beschleunigungsstufe verdeutlichen. Dann müssten die Planungen in Deutschland angesichts der Vielzahl der Beschleunigungsgesetze seit 1990 schon annährend in Lichtgeschwindigkeit ablaufen. Ist es also Hilflosigkeit, Sarkasmus oder eine sich nicht erschließende sprachliche Innovation, die das Verkehrsministerium kennzeichnet.

### **b) Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes (BT-Drs. 19/15619, BR-Drs. 579/19)**

#### **Wo bleibt der Nutzen?**

Zu den grundgesetzlichen Voraussetzungen hat Prof. Dr. Ziekow ausführlich Stellung genommen. Ob die von ihm dargelegten Kriterien zur Überwindung des Einzelgesetzverbotes aus Art. 19 GG ausreichend sind, kann zumindest bezweifelt werden. Rechtlich operationabel sind sie kaum. Mit dem Argument aus den Maßnahmengesetzen aus den frühen 1990er Jahren, rasch die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in Deutschland zu bewirken, können die 2019er Gründe nicht konkurrieren.

Bei der inzwischen auf 12 Projekte erweiterten Liste von Vorhaben im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist nicht erkennbar, warum diese Projekte durch den Bundestag statt durch Fachplanungsbehörden geplant werden müssen. Eine hohe Politisierung und eine Systemrelevanz, wie von Prof. Ziekow als Kriterien zur Überwindung des Einzelgesetzverbotes aus Art. 19 GG vorgeschlagen, erschließt sich nicht. Andere Gründe werden in der Gesetzesbegründung nicht dargelegt.

Neben den bestehenden grundgesetzlichen Problemen stellt sich aber vor allem die Frage nach dem Nutzen für ein solches Gesetz. Im Vergleich zu den 1990er Jahren vermeidet man im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz den Ausschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die 12 Verfahren erhalten sogar eine frühzeitige Beteiligung. (Warum nur bei diesen und warum von nun an nicht generell bei allen Infrastrukturprojekten im Verkehrsbereich?) Das vorbereitende Verfahren ist also ein reguläres Planfeststellungsverfahren mit zusätzlicher frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung und endet statt mit einem Planfeststellungsbeschluss mit einem Abschlussbericht. Nach dem Abschlussbericht beginnt dann das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag. Dies dürfte ebenfalls einige Monate in Anspruch nehmen. 1992 wurde die Bundesrats-Drs. 513/92 gestoppt, weil persönliche Daten von Bürgern zu Grundstücksfragen enthalten waren. Mit den Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung wird dies 2020 nicht einfacher werden. Einer der Gründe, warum man Anfang der 1990er Jahre die damaligen Maßnahmengesetze stoppte, war das fehlende Aufwand/Nutzen Verhältnis. Wieso sollte dieses Verhältnis 2020 auf einmal besser sein? Wenn 2020 aufgrund der rechtlichen Vorgaben sogar ein reguläres



Planungsverfahren mit zusätzlicher frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen wird, kann dieses Verhältnis nur noch schlechter werden.

### **Erfüllungsaufwand**

In der Gesetzesbegründung zum Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz wird nur ein sehr geringer zusätzlicher monetärer Erfüllungsaufwand beziffert. Das ist falsch. Wenn sich der Bundestag zusätzlich mit dem Vorhaben beschäftigt, nachdem sich eine Fachbehörde vorbereitend auch schon damit befasst hat, liegt der Erfüllungsaufwand deutlich höher. Hier müssen die zusätzlichen Kosten, die durch die Projekte dem Bundestag entstehen, hinzugerechnet werden.

### **Klageverfahren anerkannter Umweltverbände im Infrastrukturbereich**

Anerkannte Umweltverbände können seit vielen Jahren gegen fehlerhaft geplante Infrastrukturprojekte vor Gericht mittels Verbandsklage vorgehen. Diese Klagemöglichkeit wurde geschaffen, um eine ansonsten leerlaufende Kontrolle zu ermöglichen und so die Qualität des Gesetzesvollzugs zu verbessern.

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen erhebt und analysiert seit Mitte der 1990er Jahre die Verbandsklagen anerkannter Umweltschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Im Zeitraum 2007 bis 2018 (12 Jahre) wurden insgesamt 393 Verbandsklagen in den verschiedensten Anwendungsbereichen seitens der Umweltverbände geführt. Davon entfielen 96 (noch ohne 2018) auf den Verkehrsinfrastrukturbereich. Das bedeutet, in den 12 Jahren wurde etwa jede vierte Verbandsklage gegen Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich erhoben. Die mit Abstand meisten Klagen wurden dabei gegen Straßenbauprojekte (56) eingelegt. Vorhaben im Zusammenhang mit Schienenwegeprojekten wurden im Zeitraum 2007 bis 2018 in sechs Fällen beklagt, davon allein 3 in 2017. Die Klagen gegen Straßenbauprojekte weisen seit Jahren eine rückläufige Tendenz auf, wie die nachfolgende Tabelle verdeutlicht:

### **Klagen anerkannter Umweltverbände gegen Straßenbauprojekte zwischen 2007 und 2018<sup>2</sup>**

Zeitraum	2007 bis 2010	2011 bis 2014	2015 bis 2018
Verbandsklagen gegen Straßenbauprojekte	26	22	11

Dies trifft auch im allgemeinen auf die anderen Bereiche der Verkehrsinfrastruktur zu. Die drei Klagen gegen Schienenprojekte in 2017 sind eher als statistischer Ausreiser zu sehen. In neun von 12 Jahren zwischen 2007 und 2018 gab es gar keine Verbandsklagen gegen Schienenwegeprojekte.

### **Rechtsschutz aus internationalen Verpflichtungen**

Die Bundesrepublik Deutschland ist aus der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sowie als Mitgliedsstaat der Aarhus-Konvention verpflichtet, eine gerichtliche Überprüfung gegen fehlerhafte Planungsverfahren im Infrastrukturbereich zu gewährleisten. Würde der

<sup>2</sup> Quelle: eigene Erhebung UfU e.V. (2020).



Bundestag per Gesetz in den derzeit 12 Vorhaben letztendlich über die Zulassung der Vorhaben per Einzelgesetz entscheiden, entfiel die übliche rechtliche Überprüfungsmöglichkeit über das Umweltrechtsbehelfsgesetz. Hierin wird ein Verstoß gegen das EU-Recht sowie gegen die Aarhus-Konvention gesehen.

Mit der Ermächtigung, über Rechtsverordnungen weitere sachliche Anwendungsbereiche neben den Schienenwegen und den Wasserstraßen (z. B. Straßenbauprojekte) hinzuzunehmen, würde nicht mal mehr der Bundestag über die Rechtmäßigkeit der Einführung neuer Materien befinden.

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

Faktoren, die die Dauer von Zulassungsverfahren beeinflussen, sind vielfältig. Der Gesetzentwurf greift leider nur marginal die als Hauptursachen geltenden Bremseffekte bei Vorhabenplanungen im Infrastrukturbereich auf. Es sei in Ermangelung eines Monitorings von Planungsverfahren im Verkehrsinfrastrukturbereich nochmals auf die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch verwiesen, die 1998 folgende Liste zusammentrug, die eine zügige Durchführung von Zulassungsverfahren negativ beeinflussen:

- die Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der rechtlichen Regelungen, u.a. infolge von Rechtsänderungen,
- fehlende oder veraltete Ausführungsvorschriften, vor allem für den Vollzug unbestimmter Rechtsbegriffe,
- Ausdehnung von Prüfweite und -tiefe auf Grund der zunehmenden Regelungsdichte und der Integration von mehreren Entscheidungen in ein Verfahren,
- Auswüchse bei der gutachterlichen Erstellung von Sicherheitsanalysen und Umweltverträglichkeitsuntersuchungen,
- die "Dauerhaftigkeit" und "Festigkeit" der Zulassungen, also die weitgehende Absicherung insbesondere der Genehmigung von Industrieanlagen,
- unvollständige Antragsunterlagen und darauf erfolgende Nachforderungen z.B. aufgrund von Unsicherheiten über den Umfang von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen,
- verwaltungsinterne Probleme, vor allem eine unzureichende Personalausstattung,
- mangelnde Entscheidungsbereitschaft von Behörden aus Angst vor Justiz und Öffentlichkeit,
- unzureichende Abstimmung bei Beteiligung mehrerer Behörden u.a. in parallelen Verfahren,
- großer Zeitbedarf und teilweise auch Blockade der Kommunen bei der Erteilung des nach BauGB erforderlichen Einvernehmens,
- bei extrem langer Verfahrensdauer vor allem eine sehr starke "industriekritische Politisierung".



Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde eingeschätzt, dass diese zwar Zeit in Anspruch nehme, in den meisten Fällen jedoch keine Verzögerungen verursache!

**Faktoren, die die Dauer von Zulassungsverfahren erheblich verbessern können, sind:**

- Die Vollständigkeit von Antragsunterlagen  
(die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen<sup>3</sup> stellt eine erhebliche Verzögerungsursache dar)
- die Fristsetzung bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange<sup>4</sup>,
- das Sternverfahren bzw. sternförmige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange<sup>5</sup>,

In der 2019er Studie zu Optimierungspotentialen in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung wurden als Verzögerungsursachen ähnlich wie 1998 benannt: Personalengpässe, fehlerhafte oder unvollständige Planunterlagen, Mangel an Gutachtern, komplexe rechtliche Fragestellungen, Probleme bei der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Schwierigkeiten bei der Planung und Durchführung des Erörterungstermins und die lange Dauer der Überarbeitung der Planunterlagen nach dem Erörterungstermin.<sup>6</sup>

Zu begrüßen ist im Gesetzentwurf die Begrenzung der Notwendigkeit für unwesentliche Änderungen an Schienenwegen und der Rückgriff auf ein Plangenehmigungsverfahren statt eines Planfeststellungsverfahrens. Darüber hinaus wird die in Artikel 4 vorgeschlagene Änderung der Finanzierungsregelung für die Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge eine Entlastung für Kommunen bewirken.

Aber auch in diesem Gesetzentwurf zielt der Gesetzgeber hauptsächlich auf eine Einschränkung der Klagerechte von anerkannten Umweltverbänden, obwohl dadurch kein Bahnprojekt schneller umsetzt und die Europarechtswidrigkeit dieser Maßnahme sehr wahrscheinlich ist.

---

<sup>3</sup> Ziekow, S. 97, der Anteil an Verfahren mit unvollständigen Antragsunterlagen habe im gesamten Untersuchungszeitraum stabil bei 56% gelegen und damit deutlich höher als im Baugenehmigungsverfahren (28%).

<sup>4</sup> Ziekow, S. 113.

<sup>5</sup> Ziekow, S. 100 ff.

<sup>6</sup> Ziekow, Jan/ Bauer, Christian/ Hamann, Ingo/ Porth, Jan/ Scharpf, Lucia/ Vallée, Tim  
Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, 2019.

**Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht  
durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich**

(Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG)

**Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des  
Deutschen Bundestages am 15.01.2020 von

**Jörg Sommer, Direktor, Berlin Institut für Partizipation**

zu den Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf Demokratiekultur und Bürgerbeteiligung  
sowie den qualitäts- und akzeptanzfördernden Potentialen Guter Bürgerbeteiligung

## A. Legitimierung durch Beteiligung

Der vorliegende Entwurf<sup>1</sup> konzentriert sich auf eine Beschleunigung von großen Infrastrukturvorhaben durch eine Reduzierung bzw. Konzentration juristischer Auseinandersetzungen. Er verfolgt dabei den Ansatz, durch Stärkung demokratischer Elemente (Parlament / Beteiligung) die Reduktion juristischer Pfade zu legitimieren. Unabhängig von einer rechtlichen Bewertung ist dies aus demokratietheoretischer und beteiligungspraktischer Sicht durchaus nachvollziehbar.

Im Umgang mit gesellschaftlichen Konflikten hat sich gerade in der Beteiligungspraxis die Betrachtung des „Konfliktstufenmodells“ nach Sommer<sup>2</sup> bewährt, welches folgende Stufen definiert:

1. Inhaltlicher Diskurs
2. Fokusgruppen
3. Mediation
4. Schlichtung
5. Beschlüsse durch legitimierte Gremien
6. Juristische Klärung

Ziel ist dabei nicht eine Lösung aller Konflikte, sondern eine Vermeidung von Eskalation beziehungsweise das Erzielen der jeweils maximalen Deeskalation. Die juristische Klärung ist dabei ein Grundpfeiler des Rechtsstaats, wird jedoch in Konflikten stets nur als *ultima ratio* gesehen.

*Auf dieser Grundlage ist die Vermeidung juristischer Entscheidungen durch deliberative Verfahren ein legitimes und gesellschaftlich anzustrebendes Prinzip.*

Für das aktuelle Gesetzesvorhaben heißt dies jedoch auch, juristische Pfade nicht nur zu beschneiden oder zu beschleunigen, sondern die alternativen, demokratischeren, weniger eskalierenden Stufen dezidiert vorzusehen und ihnen Zeit, Raum, Ressourcen und Wirkungsmacht zu ermöglichen.

*Dies ist im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch erst in Ansätzen zu erkennen und bislang nicht genügend definiert.*

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/15619, Stand 02.12.2019

<sup>2</sup> Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Abschlussbericht, K-Drs. 268, S. 129ff)

## B. Integration der Politik

Das Gesetzesvorhaben ist dennoch grundsätzlich auch aus demokratietheoretischer Sicht zu begrüßen, denn der Gesetzgeber übernimmt damit unmittelbare Verantwortung in Bezug auf die Realisierung der durch das Gesetz erfassten Infrastrukturvorhaben.

In der Vergangenheit haben auch die Vorhabenträger (z.B. Dialoggesellschaft) immer wieder auf die Problematik hingewiesen, dass die Politik zwar Vorhaben in Gang setzt, dann jedoch in den Beteiligungsprozessen selten eine aktive Rolle spielt und so letztlich ausführende Unternehmen, betroffene Kommunen und Bürger „alleine“ in Deliberationsprozesse eintreten müssen. Gerade im Sinne der Akzeptanzförderung wird eine stärkere Integration der Politik in die Umsetzungsprozesse als positiv bewertet. Dies kann durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Entscheidungen des Bundestages bewirkt werden.

*Das Konzept der Legalplanung ist also prinzipiell dazu geeignet, die Politik stärker als bislang in Deliberationsprozesse zu involvieren und so die demokratische Kultur zu stärken.*

## C. Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Gesetzesentwurf betont (§5) ausdrücklich das Gebot der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, denn gerade in der frühen Planungsphase sind noch Planungsanpassungen im Ergebnis von Beteiligungsprozessen möglich.

Zu begrüßen auch die klar formulierte Verpflichtung zur Veröffentlichung der Beteiligergebnisse. Im Sinne der Transparenz, der Qualität und der Akzeptanz wäre eine Präzisierung der Verpflichtung zur Berichterstattung im Sinne eines „Wirkungsberichtes“, der darlegt, welche Ergebnisse der Bürgerbeteiligung tatsächlich Eingang in die Planung gefunden haben – und welche (auch welchen Gründen) nicht („Do it or explain it“).

*Ein solcher Wirkungsbericht sollte auch dezidiert im Abschlussbericht (§8) vorgesehen sein.*

## D. Träger der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Engagement des Gesetzgebers

Aktuell sieht der Gesetzesentwurf vor, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ausschließlich den jeweiligen Vorhabensträgern zu überlassen.

*Dies ist jedoch aufgrund bisheriger Erfahrungen nicht empfehlenswert und entspricht auch nicht dem Diskussionsstand im Parlament.*

Der Bundestag hat beispielsweise 2017 im Rahmen des Endlagersuchverfahrens<sup>3</sup> als Träger der Beteiligung das zuständige Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung festgelegt sowie mit dem Nationalen Begleitgremium und dem Partizipationsbeauftragten ergänzende, vom Vorhabenträger unabhängige Strukturen geschaffen.

Hintergrund ist die Erkenntnis, dass gerade in konfliktgetriebenen Verfahren oft die Akzeptanz einer „neutralen“ Trägerschaft Voraussetzung für die Bereitschaft zu Beteiligung ist. Das entschärft Konflikte und erhöht die Akzeptanz der Beteiligungsergebnisse in der Öffentlichkeit. Es entspricht zudem den Kriterien „Guter Beteiligung“, die in den Kreisen der Beteiligungspraktiker allgemein anerkannte Arbeitsgrundlage sind und u.a. von der Allianz Vielfältige Demokratie<sup>4</sup> formuliert wurde.

*Zu erwägen wäre deshalb insbesondere vor dem Hintergrund des Pilotcharakters des Gesetzesvorhabens die Trägerschaft der gesamten Öffentlichkeitsbeteiligung in einer der zuständigen Behörden bzw. dem Bundesverkehrsministerium zu bündeln.*

*Alternativ wäre eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu den grundlegenden Fragen des Projektes in Regie des Parlamentes zu erwägen, wie sie u.a. auch im Gutachten von Prof. Ziekow<sup>5</sup> vorgeschlagen wurde.*

*Grundsätzlich sollte eine enge Begleitung aller Beteiligungsprozesse durch das Parlament auch im Gesetz verankert werden. Vgl. hierzu den Punkt „Kompetenzstelle“.*

<sup>3</sup> Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG)

<sup>4</sup> Allianz Vielfältige Demokratie (Hg.): 10 Grund-Sätze für eine gute Bürger-Beteiligung, Gütersloh, 2017

<sup>5</sup> Prof. Dr. Jan Ziekow: Rechtliche Voraussetzungen für die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Maßnahmengesetze, Rechtsgutachten, 2018, S. 91

## **E. Beteiligung im weiteren Verfahrensverlauf**

Der vorliegende Gesetzesentwurf trifft ausschließlich Festlegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung. Zu Beteiligungsprozessen nach diesem Zeitpunkt im weiteren Verlauf des Vorhabens werden keine Aussagen getroffen.

Vorhabenträger berichten jedoch von durchaus positiven Effekten der Beteiligung auf die gesamte Verfahrensdauer, sofern diese Beteiligung über das gesamte Vorhaben hinweg kontinuierlich, umfassend und qualitativ hochwertig durchgeführt wird.

*Im Gesetz sollten deshalb Mindestanforderungen an die Beteiligung im gesamten Vorhabensprozess definiert werden.*

## **F. Mangelnde Trennschärfe**

Der vorliegende Gesetzesentwurf spricht in allen relevanten Passagen ausschließlich von „Öffentlichkeitsbeteiligung“, ohne diesen genauer zu definieren. Dies kann zu Missverständnissen führen, die so häufig in Beteiligungsprozessen zu beobachten sind.

Grundsätzlich ist zwischen Bürgerbeteiligung (betroffene Bürgerinnen und Bürger) und Stakeholderbeteiligung (organisierte Interessensvertreter) zu unterscheiden.

Beide Prozesse müssen stattfinden, unterscheiden sich jedoch grundsätzlich in Aufwand, Ablauf und Methoden. Problematisch ist eine Durchmischung der beiden Beteiligungsstrukturen, insbesondere wenn – was häufig vorkommt – Bürgerbeteiligungsprozesse durch organisierte Interessenvertreter dominiert werden.

Es gibt umfangreiche praktische Erfahrungen in der Gewährleistung von Trennschärfe zwischen beiden Beteiligungsstrukturen. Vereinfacht ist zu sagen, dass die Beteiligung von Stakeholder bereits in den etablierten Prozessstrukturen hinreichend abgebildet ist, so dass sich zusätzliche Angebote dezidiert an Bürgerinnen und Bürger wenden sollten. Bewährte zufallsbasierte Auswahlprozeduren können hier hilfreich sein.

*In das Gesetz sollten deshalb dezidierte Mindestanforderungen an Bürgerbeteiligung formuliert werden.*

## G. Evaluationsverpflichtung

Das Gesetzesvorhaben beschreitet Neuland. Es geht von diversen Annahmen aus, darunter u.a. die einer höheren Akzeptanz auch beschleunigter Vorhabensprozesse durch mehr und bessere Beteiligung.

Es ist daher von großer Bedeutung, dass die von diesem Gesetz betroffenen Vorhaben im Hinblick auf die Qualität der Beteiligung, deren Auswirkung auf die Akzeptanz konsequent evaluiert werden.

*Ein zusammenfassender Evaluationsbericht sollte dem Gesetzgeber nach Abschluss (sowie ggf. auch Zwischenberichte) vorgelegt werden und die Grundlage für darauf aufbauende gesetzgeberische Initiativen sein.*

## H. Qualität und Evaluation sicherstellen

Die für das Endlagersuchverfahren eingerichtete Institution eines „Partizipationsbeauftragten“ hat sich dort bewährt, weil diese einerseits das Scharnier zwischen Vorhabenträger, Bundesbehörden, Beteiligungsstrukturen und Parlament bildet und so Reibungsverluste minimiert und Synergien organisiert.

Gleichzeitig sorgt sie für hohe, anerkannte Standards („Gute Beteiligung“) und kann im späteren Verfahren insbesondere in den betroffenen Regionen Sprachfähigkeit zwischen den Beteiligten herstellen, Mediation veranlassen und eine wissenschaftlich hochwertige Evaluation organisieren.

Im Rahmen der im vorliegenden Gesetzesentwurf benannten Pilotprojekte werden all diese Funktionen ebenfalls gefordert sein. Zwar ist zu vermuten, dass die Intensität der gesellschaftlichen Konflikte nicht die der Standortsucher für ein Endlager entsprechen werden. Deshalb ist ein unabhängige Begleitgremium wie in der Endlagersuche nicht notwendig.

Andererseits hat das Gesetz den Anspruch ggf. als Blaupause für zukünftige Vorhaben zu gelten und dem Gesetzgeber Erkenntnisse darüber zur Verfügung zu stellen, wie künftige Infrastrukturprojekte zügiger und gesellschaftlich akzeptierter realisiert werden können. Evaluation, Transparenz und Erfahrungstransfer sind deshalb von zentraler Bedeutung. Das Parlament übernimmt mit seiner Gesetzesentscheidung Verantwortung für die Qualität

der Beteiligung. Daher ist eine Qualitätssicherung unabhängig vom operativ handelnden Ministerium notwendig.

*Die Einsetzung einer von den Vorhabenträgern unabhängigen und allein dem Parlament verpflichteten „Kompetenzstelle Bürgerbeteiligung im Infrastrukturausbau“ (Ähnlich z.B. dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB)) wird daher empfohlen.*

## I. Zusammenfassung

- Der vorliegende Gesetzesentwurf folgt grundsätzlich der Erkenntnis, dass frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung dazu geeignet ist, Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen.
- Er bleibt jedoch in der Umsetzung hinter aktuellen wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen sowie der Beschlusslage des Parlaments in vergleichbaren Verfahren (z.B. Standortauswahlgesetz StandAG) zurück und bedarf noch einiger Präzisierungen.
- Dies betrifft insbesondere
  - o Die klare Trennung von Bürger- und Stakeholderbeteiligung.
  - o Die Rolle des Parlaments in den Beteiligungsprozessen.
  - o Die Trägerschaft der Beteiligung.
  - o Die Gewährleistung qualitativ hochwertiger Beteiligung im gesamten Vorhabensprozess.
  - o Die Sicherstellung der Qualität und des Ergebnistransfers durch eine Kompetenzstelle.

### ***Kontakt/Rückfragen***

*Berlin Institut für Partizipation*

*Jörg Sommer/Direktor*

*Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin*

*T 030 120 826 13, E [joerg.Sommer@bipar.de](mailto:joerg.Sommer@bipar.de)*

*[www.bipar.de](http://www.bipar.de)*

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur

**Ausschussdrucksache**

**19(15)308-F**

Stellungnahme zur 63. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 15.01.2020



Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 133

10117 Berlin

Tel.: 030 22488412

Fax: 030 22488414

Email: [info@promobilitaet.de](mailto:info@promobilitaet.de)

Homepage: [www.promobilitaet.de](http://www.promobilitaet.de)

## **Stellungnahme**

**zu den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung vom 08. November 2019 und 02. Dezember 2019**

**Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (Drs-Nr: 582/19)**

**Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Drs-Nr: 19/15619)**

**Öffentliche Anhörung  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur**

RA Christian Funke

Geschäftsführer, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 13. Januar 2020

## 1. Generelle Vorbemerkungen

- I. Pro Mobilität begrüßt grundsätzlich die vorliegenden Gesetzesentwürfe, die aus unserer Sicht einen konsequenten und gewichtigen Schritt der im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellten umfassenden Überprüfung des Planungs- und Genehmigungsrechts auf Beschleunigungs- und Entbürokratisierungsmöglichkeiten darstellt. Durch die anhaltend hohe Investitionslinie des Bundes im Bundeshaushalt 2020 und der Finanzplanung bis 2023 steht mehr Geld für die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung als in der Vergangenheit. Eine positive Wirkung für die Verkehrssituation wird allerdings erst durch erfolgreiche Baumaßnahmen erreicht. Somit rückt die Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsphase richtigerweise in den Blickpunkt. Planungs- und Genehmigungsverfahren sind zum Engpass vieler dringend benötigter Vorhaben für Ersatz-, Aus- und Neubau an Bundesfernstraßen geworden. Eine schnellere Realisierung dieser in der Summe gesamtwirtschaftlich sehr vorteilhaften Vorhaben lässt einen hohen Nutzen für die Gesellschaft erwarten, weshalb neue rechtliche Regelungen gerechtfertigt erscheinen und genutzt werden sollten.
- II. Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. hat zusammen mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), dem Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister e.V. (AGV MOVE), dem Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs) und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB) zur wissenschaftlichen Unterstützung seiner Expertise bei der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer ein Gutachten „Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten“ beauftragt. Dieses Gutachten identifizierte zahlreiche konkrete Beschleunigungspotentiale am Beispiel des Ersatzneubaus von Brücken bei Autobahnen und Schienennetzen und gibt Empfehlungen für Änderungen im bestehenden nationalen Rechtsrahmen.
- III. Die Verschlankung der Genehmigungsverfahren für Ersatzneubauten bei Straße und Schiene trägt dazu bei, den Erhaltungsstau maßgeblich abzubauen und für eine sichere Infrastruktur zu sorgen. Der bautechnischen Sicherheit von Brücken ist höchste Priorität einzuräumen. Hiermit wird ein wichtiger Beitrag zur Gewährleistung der Verfügbarkeit der deutschen Verkehrsinfrastrukturen gelegt. Langfristig wird die Beseitigung von Engpässen auf der Straße Staus vermindern und vermeiden.

**2. Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Drs-Nr: 19/15619)**

- I. Pro Mobilität begrüßt das mit dem Gesetzentwurf geplante Ziel, Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zu beschleunigen. Es ist davon auszugehen, dass in der Praxis eine wirksame Beschleunigung der Infrastrukturprojekte durch Maßnahmengesetze erreicht werden kann. Auch bietet das Gesetzgebungsverfahren allen Beteiligten und betroffenen Gruppen umfassende Beteiligungsmöglichkeiten.

Durch die im Ausland oft erfolgreich erprobte Schaffung von Baurecht durch Parlamentsgesetz schafft der vorliegende Gesetzesentwurf der Bundesregierung die Grundlage für spätere Maßnahmengesetze. Dies ermöglicht in begrenzten, geeigneten Einzelfällen Verkehrsinfrastrukturprojekte durch den Deutschen Bundestag zu beschließen und in diesen Fällen das herkömmliche Verwaltungsverfahren einschließlich Herbeiführung eines Planfeststellungsbeschlusses zu ersetzen.

Die 12 in §2 MgvG aufgeführten Verkehrsinfrastrukturprojekte sind aufgrund ihrer besonders großen Relevanz (Systemrelevanz) für die Versorgung mit Gütern von Wirtschaft und Bevölkerung dringend erforderlich. Unserer Ansicht nach werden die Maßnahmengesetze für die zwölf Infrastrukturprojekte erhebliche Vorteile für das Gemeinwohl bewirken. Auch durch die zahlenmäßige Beschränkung wird dem Ausnahmearakter der Planfeststellung durch Gesetz Rechnung getragen und somit erscheint es gerechtfertigt den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg, der gegenüber sonstigen behördlichen Planfeststellung Beschlüssen eröffnet wäre, hier auszuschließen.

Durch die Maßnahmengesetze werden zwei entscheidende Vorteile realisiert. Nach den Erfahrungen zu wichtigen Verkehrsinfrastrukturprojekten nach der deutschen Einheit ist damit zu rechnen, dass Wirtschaft und Bevölkerung im gleichen Maße von der Fertigstellung der Projekte profitieren werden. Der zweite Vorteil liegt darin, dass diese höchst wichtigen Infrastrukturprojekte als relevante politische Entscheidung für ganz Deutschland gesehen werden. Durch die Befassung im Deutschen Bundestag erfahren diese Projekte eine größere demokratische Legitimation, als wenn diese nur auf der Verwaltungsebene entschieden würden. Auch wurde die Bürgerbeteiligung gegenüber dem Planfeststellungsverfahren ausgeweitet, was die Möglichkeit einer frühzeitigen Akzeptanz des Projektes erhöhen kann.

**II. Ergänzungspunkte**

Die für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes nötigen Warenströme bewegen sich allerdings auf allen Verkehrsträgern, wobei jeder Verkehrsträger auf die Effektivität der anderen angewiesen ist, da kein Verkehrsträger allein die steigenden Warenströme in Zukunft bewältigen können.

Erfahrungen durch Maßnahmengesetze bei den Verkehrsträgern Schiene und Wasserstraße lassen sich nicht unbedingt auf andere Verkehrsträger übertragen. Um nach einem Evaluierungszeitraum von sechs Jahren nach

Inkrafttreten dieses Gesetzes eine fundierte Einschätzung über die Beschleunigungswirkung treffen zu können, sollte nach unserer Ansicht jeder Verkehrsträger mit mindestens einem herausragenden Pilotprojekt berücksichtigt werden.

Zusätzlich könnte, wie vom Innovationsforum Planungsbeschleunigung empfohlen, das Raumordnungsverfahren (ROV) in das Planfeststellungsverfahren (PFV) integriert werden, da es hier im hohen Maße zu Doppelprüfungen und doppelten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren kommt.

**3. Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (Drs-Nr: 582/19)**

Pro Mobilität unterstützt und befürwortet ausdrücklich die mit dem Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (PIBeschlG-III) verfolgten Ziele, die Planungs- und Genehmigungsverfahren gerade im Bereich von Ersatzneubauten bei Straße und Schiene zu beschleunigen.

Die im Gesetzesentwurf getroffenen Regelungen erscheinen uns einerseits notwendig, um insbesondere den Erhaltungsstau bei der Erneuerung von Brücken auf Straße und Schiene zu bewältigen, andererseits als geeignet und angemessen um das Ziel der Beschleunigung zu erreichen.

**I. Dringende Notwendigkeit neuer Regelungen im Planungs- und Genehmigungsverfahren**

Im deutschen Bundesfernstraßennetz befinden sich laut aktueller Brückenstatistik (Stand 01.09.2019) der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) etwa 39.700 Brücken mit einer Gesamtlänge von über 2100 km. Durch den zunehmenden Personen- und Güterverkehr werden diese sensiblen Bauwerke in besonderem Maße beansprucht. Der Großteil der Bauwerke, insbesondere in den alten Bundesländern, wurde bereits zwischen 1960 und 1985 errichtet. In Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise rund drei Viertel aller Autobahnbrücken in diesem Zeitraum gebaut. Bezogen auf die Brückenflächen wurden etwa 60% aller derzeit in Deutschland bestehenden Bauwerke vor 1985 gebaut. In den vergangenen 20 Jahren hat sich der Zustand der Brückenbauwerke an Bundesfernstraßen signifikant verschlechtert. Erreichten 1999 noch 68,1% der Brückenbauwerke mindestens die Zustandsnote *befriedigend* (1,0 - 2,4), waren es 2019 nur noch 54,7%. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich der Anteil der Brücken mit der Zustandsnote *ausreichend* (2,5 - 2,9). Bei Bauwerken mit einer ausreichenden Zustandsnote sind kurzfristige Instandsetzungen erforderlich. Dazu kommen noch etwa 12% der Gesamtbrückenfläche mit einem *nicht ausreichenden* (3,0 - 3,4) bzw. *mangelhaft* (3,5 – 4,0) Zustand. Bei diesen Bauwerken besteht unaufschiebbarer Handlungsbedarf.

Dies bedeutet zusammenfassend, dass mehr als 2500 Brücken auf Bundesfernstraßen dringend sanierungsbedürftig sind.

Da mehr als 70 % der gesamten Güterverkehrsleistung im Jahre 2018 über den Verkehrsträger Straße abgewickelt wurde, spielt die Verfügbarkeit für das Gemeinwohl eine nicht zu ersetzenende Rolle.

Wie sich anhand der Verschlechterung des Zustandes der Autobahnbrücken zeigt, sind mit den bisherigen Planungs- und Genehmigungsverfahren die in Zukunft anstehenden Aufgaben hinsichtlich Sicherheit und Verfügbarkeit nicht zu bewältigen.

**II. § 3a Bundesfernstraßengesetz**

Die Einführung von Duldungspflichten von Eigentümern, Besitzern oder Nutzungsberechtigten von Grundstücken, die für Durchführungsmaßnahmen von Unterhaltungsmaßnahmen beim Straßenbau benötigt werden, ist zu begrüßen. Die gesetzliche Duldung, selbstverständlich gegen eine angemessene Entschädigung, stellt klar, dass eine Verzögerung nicht durch eine Untersagung der temporären Nutzung von Grundstücken durch Baumaßnahmen erfolgen kann.

**III. Ergänzung § 17 Abs. 1 S.2 FstrG**

Bisher ist für eine Änderung grundsätzlich ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Sofern die Bundesfernstraße nicht „geändert wird“, sondern unterhalten oder instandgesetzt, besteht kein Erfordernis zur Planfeststellung oder Plangenehmigung. Die hier auftretenden Abgrenzungsprobleme bei Ersatzbauten werden im Zweifel dahingehend gelöst, dass die Behörden von einer Änderung und somit einem förmlichen Planfeststellungsverfahren ausgehen. So wurden nach Zahlen des Bundesverkehrsministeriums von den seit 1.1.2010 insgesamt 74 durchgeführten Ersatzneubauten an Bundesfernstraßen 54 (73 %) mit Planfeststellung, 16 (21,6 %) mit Plangenehmigung und nur 2 (2,7 %) mit dem Planverzicht durchgeführt.

Im neu eingefügten Satz 2 wird definiert, dass eine Änderung vorliegt, wenn eine Bundesfernstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen erweitert wird oder in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird.

Im Umkehrschluss des neuen Satzes 2 ergibt dies, dass alle anderen Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen und den dazugehörigen Brücken keine Änderung darstellen und somit auch kein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.

Dieser Umkehrschluss ist aus unserer Sicht ein ganz wesentlicher Schritt zur Beschleunigung von Bauvorhaben. Dies bedeutet nämlich, dass erhaltungsbedingte Erneuerung, also Ersatzneubauten, keine Änderung im Sinne von §17 Abs.1 S.1 darstellen, also auch nicht einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen sind, sondern als Unterhaltungsmaßnahmen qualifiziert werden und somit ohne ein Plangenehmigungsverfahren auskommen. Aus der neu eingefügten Nr. 2 ergibt sich auch, dass bei Ersatzneubauten eine Anpassung an neue technische Standards möglich ist, da dies keine erhebliche bauliche Umgestaltung bedeutet. Dies ist auch fachgerecht, da es aus bautechnischer Sicht nicht sinnvoll wäre neue technische Erkenntnisse nicht mit einzubeziehen.

Unserer Ansicht nach lässt es sich bei der Realisierung von solchen identischen Ersatzbauten sehr gut vertreten, dass hier nur eine Instandsetzungsmaßnahme vorliegen soll, da diese Maßnahmen die Brücken nicht derart berühren, dass die Schwelle zur Änderung bereits überschritten wird.

Sehr deutlich ist dies insbesondere bei Brückenbauwerken mit sogenannten „zweigeteilten Überbau“. Sofern hier nur die Überbaukonstruktion, also

die Fahrbahnen, erneuert werden und Brückenpfeiler und Widerlager bleiben, erfolgt die Baumaßnahme ohne größeren Eingriffe in den Naturhaushalt oder zusätzlichen Flächenbedarf. Hier wird die Erneuerung des Überbaus sukzessive umgesetzt, da der Überbau je Fahrtrichtung abgetragen und wieder erneuert wird. Durch eine Fahrbahnverschränkung während der Bauphase kann zudem auch die Aufrechterhaltung des Verkehrs gewährleistet werden.

Auch hat eine Abwägung der unterschiedlichen Belange bereits im erstmaligen Genehmigungsverfahren zur Errichtung der Brücke stattgefunden. Damit wird auch die „bloße“ Erneuerung des Überbaus zum Erhalt der Brücke noch von der ursprünglichen Genehmigung bzw. dem Planfeststellungsbeschluss erfasst. Ca. 80 % der im Rahmen der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ errichteten Brücken in Spannbetonbauweise verfügt über einen solchen geteilten Aufbau.

Bezogen auf alle Brücken der Bundesfernstraßen dürfte der Flächenanteil dieser Bauwerke mit zweigeteilten Aufbau etwa bei gut 45 % liegen. Somit kommt dieser Fallkonstellation durchaus eine große Bedeutung bei der Erhaltung zu. Die Klarstellung im Gesetz trägt hier dazu bei, dass für die Durchführung der Arbeiten Planungssicherheit bei Auftraggeber und Auftragnehmer besteht.

Der neugeschaffene §17 Abs.1 a Nr.2 beinhaltet unserer Meinung nach auch die Fallkonstellation, dass eine provisorische Brücke errichtet wird, die als Übergangsbauwerk bis zur Herstellung des Ersatzbauwerkes dient. Die vorübergehende Natur dieses Eingriffes lässt es zu, diese Maßnahme ebenfalls nicht als erhebliche bauliche Änderung zu werten.

Auch wenn die Rechtsprechung der Obergerichte gezeigt hat, dass Ersatzneubauten in der Vergangenheit durchaus als Instandhaltungsmaßnahmen gewertet werden können, ist die neu geschaffene Regelung dennoch extrem wichtig. Die Abwägung im Einzelfall, ob ein Vorhaben tatsächlich noch als Instandhaltungsmaßnahme angesehen werden kann, oder ob die Schwelle zur Änderung überschritten wird, war immer mit erhöhten Begründungsaufwand verbunden und führte zu einer tatsächlichen und rechtlichen Unsicherheit. Auch wurde dies in den 16 Bundesländern nicht einheitlich gesehen. Hinzu tritt die in der Praxis zu beobachtende Tendenz der Planfeststellungsbehörden, sich auf den vermeintlich sichersten Weg zurückzuziehen und ein Planfeststellungserfordernis eher zu bejahen.

Die Rechtssicherheit ist für Auftraggeber und Auftragnehmer ein extrem hohes Gut und trägt an sich schon zur Beschleunigung bei.

Ein weiterer positiver Aspekt zur Planungsbeschleunigung ergibt sich auch daraus, dass die angespannten personellen Kapazitäten in den Planungs- und Genehmigungsbehörden für die Projekte frei sind, die ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren erfordern.

#### IV. **Weiterer Änderungs- und Prüfbedarf**

- a. Der genehmigungsfreie Ersatzbau sollte auch bei geringfügigen Kapazitäts-erweiterungen möglich sein.

Da, wie bereits dargestellt, ein sicherheitsrelevanter Sanierungsstau im deutschen Fernstraßennetz besteht und sich die Güterverkehrsleistung seit 1970 verzehnfacht hat, wird deutlich, dass man die zu sanierenden Brückenbauwerke an die gestiegenen Güterverkehrsleistungen auch schnellstmöglich anpassen muss, um die Verfügbarkeit der Infrastrukturen und deren Sicherheit zu garantieren. Die Anpassung an die neuen Gegebenheiten des Verkehrs sollte wie die Anpassung der Brücke an neue technische Standards auch möglich sein, sofern dies nicht eine völlig andere Brücke ergibt. Durch die bloße Hinzunahme eines Fahrstreifens ist unserer Ansicht nach noch von der gleichen Brücke zu sprechen.

- b. Wünschenswert wäre eine europarechtskonforme Ausgestaltung von Präklusionsregeln im gerichtlichen Verfahren. So sollte bei UVP-pflichtigen Vorhaben wieder eine einheitliche Einwendungsfrist festgelegt werden nach deren Ablauf im Verfahren über die Zulässigkeit des Vorhabens als auch in einem nachfolgenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren alle Einwendungen ausgeschlossen werden. Die im ersten Entwurf enthaltene Regelung zur Präklusion, die in der Ressortabstimmung gestrichen wurde, bildet hier eine aus unserer Sicht gute Lösung.

#### **4. Weiterer mittel- und langfristiger Handlungsbedarf**

- I. Erhebliche Beschleunigungspotentiale birgt die Verkürzung der großen Zeiträume, die zwischen Klageeingang bei Gericht und dem daraufhin festgesetzten Verhandlungstermin verstreichen. Um dieses Potential zu heben, ist eine auskömmliche personelle Ausstattung der entsprechenden Senate erforderlich. Dies gilt mit Blick auf den im Entwurf vorgesehenen Katalog der Verkehrsinfrastrukturvorhaben, für die die erstinstanzliche Zuständigkeit beim Bundesverwaltungsgericht liegen soll, auch besonders für das Bundesverwaltungsgericht.
- II. Die Planungskapazitäten der öffentlichen Hand sollten bedarfsgerecht aufgestockt werden. Dies unterstützt in der Praxis auch direkt die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Instrumente.
- III. Die Integration von Planungs- und Genehmigungsverfahren muss weiter vorangetrieben werden. Pilotvorhaben für ein integriertes Genehmigungsverfahren, bei dem die Belange der Raumordnung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens geprüft werden, sind ein erster Schritt dazu.
- IV. Es sollte eine neue Verordnung zum Baulärm und auf dieser Basis die Schaffung neuer rechtlicher Vorgaben für die Zumutbarkeit von Immissionen durch Baulärm bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben geschaffen werden. Hierdurch können gerade in der Lärmsanierung Planfeststellungsverfahren vermieden und diese Projekte um rund ein Jahr beschleunigt werden. Es sollte daher vor diesem Hintergrund geprüft werden, ob schon vor Inkrafttreten einer neuen Verordnung zum Baulärm eine erste zeitnahe Beschleunigung betroffener Projekte durch eine Ergänzung der vorliegenden Regelung zur Stärkung der Plangenehmigung erreicht werden kann.
- V. Es sollte eine zeitnahe Wiederaufnahme der Anstrengungen zum Erlass einer Bundeskompensationsverordnung unter Rückgriff auf den weitgehend ausgearbeiteten Entwurf erfolgen. Falls deren flächendeckende Einführung auf Ablehnung der Länder trifft, empfiehlt das Innovationsforum eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf die Bundes- und die Bundesauftragsverwaltung. Es sollte ein flexibler schutzgutübergreifender Kompensationsansatz erfolgen sowie keine Verschärfung der Anforderungen wie beispielsweise Ersatzgeldzahlungen. Die Möglichkeiten einer flexiblen Kompensation im betroffenen Naturraum, über die Grenzen der Gemeinde und der Kreise hinaus, müssen gestärkt werden. Die Beschaffung von Grundstücken zur Kompensation – wie in der Praxis vielfach gefordert auf Ebene der betroffenen Gemeinde oder des Kreises – stellt eine der großen Hürden für die Realisierung von Vorhaben dar. Dies gilt nicht nur für Vorhaben der Bundes- und Bundesauftragsverwaltung.
- VI. Neben einer Revision der Natura 2000 Richtlinien u.a. in Bezug auf Bestandsschutz, Individuenbezug und Kumulation ist auf EU-Ebene die Aktualisierung der Artenschutzlisten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie der EU nach wissenschaftlichen Kriterien anzustreben.

- VII. Die Erarbeitung einer Leitlinie als Handlungsanweisung für die Genehmigungsbehörden könnte für solche Fälle hilfreich sein, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht vorzunehmen ist, diese aber dennoch vorgenommen wird, um die behördliche Prognoseentscheidung auf eine „gesicherte“ Grundlage zu stellen.

## Über Pro Mobilität

Pro Mobilität ist ein breites Bündnis für leistungsfähige Infrastrukturen und eine sichere, nachhaltige und zukunftsfähige Mobilität in Deutschland. Der Verband und seine Mitglieder haben es sich seit 2002 zur Aufgabe gemacht für die Modernisierung, Instandhaltung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere der Straßennetze in Bund, Ländern und Kommunen, sowie für Verkehrssicherheit und den effizienten Einsatz der Finanzmittel zu werben. Der Kreis der derzeitig 39 Mitglieder umfasst Unternehmen und Verbände aus den Bereichen Logistik, Automobilclub, Automobilwirtschaft, Bau- und Baustoffwirtschaft, Infrastrukturbetreiber, Verkehrssicherheit, Service- und Dienstleistungswirtschaft, die sich dem gemeinsamen Ziel einer leistungs- und funktionsfähigen Verkehrsinfrastruktur zum Wohle der Allgemeinheit verpflichtet fühlen. Pro Mobilität begleitet die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur im Dialog mit Wissenschaft, Politik und Wirtschaft und setzt sich zusammen mit seinen Mitgliedern für das Zusammenspiel aller Verkehrsträger unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Nutzens eines zukunftsfähigen Infrastruktornetzes zum Wohle von Wirtschaft und Bevölkerung ein.

## Impressum

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 133

10117 Berlin

[www.promobilitaet.de](http://www.promobilitaet.de)

T: +49 30 22 48 84 12

## Ansprechpartner

Christian Funke

Geschäftsführer

T: +49 30 22 48 84 12

[funke@promobilitaet.de](mailto:funke@promobilitaet.de)

Leon Gärtner

Referent für Verkehrs- und Infrastrukturpolitik,  
Presse und Öffentlichkeitsarbeit

T: +49 30 22 48 84 12

[gaertner@promobilitaet.de](mailto:gaertner@promobilitaet.de)

## **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 behördinnenre 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 ergangen 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 schnellstmöglichen 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

→ Rechtunsicherheit 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.

10.01.2020

**Sehr geehrte Damen und Herren,**

besten Dank für die Möglichkeit, anlässlich Ihrer öffentlichen Anhörung am 15. Januar zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich sowie zum Entwurf zu einem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG) Stellung zu beziehen. Gerne möchte ich diese hiermit für die DB Netz AG wahrnehmen. Mein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Effekten für Investitionen in die Schieneninfrastruktur.

Die bisherigen und laufenden Gesetzgebungsinitiativen zur Planungsbeschleunigung begrüßen wir ausdrücklich. Das Ende 2018 in Kraft getretene Planungsbeschleunigungsgesetz („Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“) hat bereits wichtige Empfehlungen des Innovationsforums Planungsbeschleunigung (IF PB) des BMVI aufgegriffen. Es handelt sich dabei um jene Aspekte, die sich durch eine Änderung des Fachplanungsrecht umsetzen ließen. Mit dem Gesetz können die Genehmigungsverfahren – v.a. das Planfeststellungsverfahren (PFV) – beschleunigt erfolgen.

Mit dem nun vorliegenden Entwurf für das „Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ sollen das Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) sowie das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) geändert werden. Ferner wird mit dem MgvG ein Verfahren geschaffen, um anschließend Infrastrukturprojekte durch Gesetz anstelle eines Verwaltungsaktes zulassen zu können. Auch diese Maßnahmen werden signifikant zur Beschleunigung im Bereich der Schieneninfrastruktur beitragen. Hervorheben möchten wir dabei die beabsichtigte Änderung des EKrG, die Änderung von § 18 Absatz 1 AEG sowie die Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im MgvG. Im Einzelnen:

- Bei Änderung einer höhengleichen Kreuzung Schiene-Straße tragen die kommunalen Straßenbaulastträger heute ein Drittel der Kosten. Diese Kostentragungslast der Kommunen führt heute oftmals zu erheblichen Verzögerungen, da die Kommunen sich mit den Projekten intensiv befassen müssen, häufig an finanzielle Grenzen stoßen und in zeitintensive Verhandlungen mit den Projektpartnern treten. Mit der Änderung des EKrG werden diese

Verzögerung entfallen. Der frühere volkswirtschaftliche Nutzen der Projekte und die ausbleibenden Kostensteigerungen für die Projektpartner werden das Volumen des Kostendrittels nach unserer Einschätzung mehr als kompensieren.

- Der Erhalt und die Modernisierung der bestehenden Infrastruktur durch Ersatzneubauten bleiben auch nach der Sanierung von über 875 Brücken in den letzten fünf Jahren eine Herausforderung und es besteht ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hierzu. Daher begrüßen wir die beabsichtigte Änderung des § 18 Absatz 1 Satz 1 AEG, wonach nur dann eine genehmigungspflichtige Änderung im Sinne des AEG vorliegt, wenn der Grundriss beispielsweise einer Brücke oder eines Bahnsteigs wesentlich geändert wird.
- Die DB Netz AG wird von ihren geschaffenen Standards der frühen Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planung von Aus- und Neubauvorhaben keine Abstriche machen. Daher begrüßen wir, dass der Gesetzesentwurf des MgvG die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich regelt. Ebenso befürworten wir, dass jeweils erst nach dem Anhörungsverfahren entschieden werden soll, ob es triftige Gründe gibt, die für ein Maßnahmengesetz sprechen. Andernfalls wird das Verfahren mit einem Planfeststellungsbeschluss enden.

Die Beschleunigungswirkung beider Gesetzentwürfe kann noch durch zwei Ergänzungen erhöht werden, für die seitens der Bundesregierung bereits erste Weichenstellungen erfolgt sind. Diese betreffen die Themen Raumordnung und Präklusion:

- In den Eckpunkten des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung ist zum Aspekt „Planungsrecht beschleunigen“ auch eine Integration des Raumordnungs- in das Planfeststellungsverfahren vorgesehen - neben der neuen Regelung zu Ersatzneubauten und dem MgvG. Die zu dieser Integration erforderliche Gesetzesänderung ist jedoch in den vorliegenden Gesetzentwürfen leider nicht enthalten.

Vor dem obligatorischen Genehmigungsverfahren (häufig PFV) ist bei bestimmten raumbedeutsamen Vorhaben ein sogenanntes Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen. Bereits kleinere Neubauten im Bereich Schieneninfrastruktur (bspw. Verbindungskurven) können davon betroffen sein. Regelmäßig betroffen sind größere Neubauvorhaben. Im ROV ist zwar verbindlich die Öffentlichkeit zu beteiligen. Das Verfahren hat jedoch keinen bindenden Charakter, sondern stellt lediglich eine Art gutachterliche Äußerung der zuständigen Landesbehörde dar.

Die Verpflichtung sowohl zu ROV wie auch zu PFV führt im hohen Maße zu mehrfachen Befassungen der Behörden und der Öffentlichkeit. Insbesondere nach einer intensiven frühen Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsprozess bei Großprojekten können unseres Erachtens die Belange der Raumordnung im Planfeststellungsverfahren mitbehandelt werden.

- Der Entwurf zum Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, wie er vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Länder- und Verbändeanhörung (BMVI) veröffentlicht wurde, umfasste ferner eine Präklusionsregelung. Zu dieser hat das BMVI auch ein Gutachten vorgelegt.

Dieses stellt nach unserer Einschätzung eine gute Grundlage dar, sich seitens des Bundesrates nochmals mit den nationalen Möglichkeiten zu befassen, eine Präklusionsregelung einzuführen.

Auch außerhalb der beiden vorliegenden Gesetzentwürfe sehen wir noch gesetzgeberisches Potenzial zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Dieses betrifft Kompen-sationsmaßnahmen und Stichtagsregelungen:

- Bei Infrastrukturprojekten, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, müssen Kompensationsmaßnahmen erfolgen. In der Verwaltungspraxis wird derzeit mangels bundesweit einheitlicher Standards unterschiedlich gehandhabt, in welcher Entfernung vom Vorhaben und welcher Flächengröße und -qualität ein Ausgleich zu schaffen ist. Eine bundesweite Verordnung, würde erstmals einheitliche Standards schaffen. Dadurch würde sich die Planungssicherheit erhöhen.

Zu einer entsprechenden Bundeskompensationsverordnung (BKompV) wurde im September 2019 ein Entwurf des Bundesumweltministeriums (BMU) veröffentlicht, der von uns insgesamt positiv bewertet wird. Daher sollte zeitnah die zur BKompV erforderliche Kabinetts- und Bundestagserfassung erfolgen.

- In vielen Fällen verzögern sich insbesondere Großprojekte mit ihren ohnehin schon komplexen Genehmigungsverfahren aufgrund von Gesetzesänderungen. Grund hierfür ist, dass es für die Rechtmäßigkeit der Genehmigung auf den Zeitpunkt ihres Erlasses ankommt. Daher müssen auch Gesetzesänderungen noch Eingang in die Planung finden, was regelmäßig zu zeitintensiven Umplanungen führt.

Bei einer Stichtagsregelung legt hingegen der Gesetzgeber fest, dass für die in der Vergangenheit begonnenen Sachverhalte weiterhin die alte Rechtslage anwendbar ist. Dies vermeidet Verfahrensverzögerungen. Für einzelne Sachverhalte wird bereits von Stichtagsregelungen Gebrauch gemacht. Wir regen an, weitere Möglichkeiten gutachterlich bewerten zu lassen und überall, wo dies möglich ist, eine Stichtagsregelung aufzunehmen.

Ich würde mich freuen, wenn Sie diese Aspekte in Ihre Erwägungen einbeziehen können. Gerne werde ich im Rahmen der Anhörung dazu auch mündlich Rede und Antwort stehen.

Mit freundlichen Grüßen,

