

**Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**  
**Wortprotokoll**  
67. Sitzung

**Berlin, den 23. Februar 2005, 13:00 Uhr**  
**Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus Berlin,**  
**Sitzungssaal: Raum E 600**

**Vorsitz: Eduard Oswald, MdB**

**TAGESORDNUNG:**

**Vor Eintritt in die Tagesordnung** **S. 7**

**Tagesordnungspunkt 1** **S. 7**  
Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

BT-Drucksache 15/409

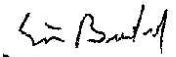
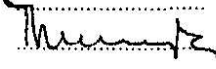
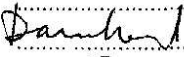

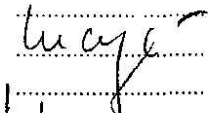
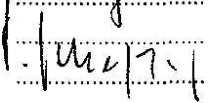
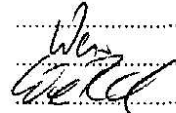
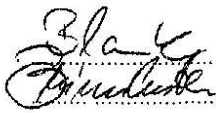
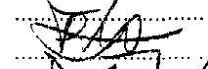
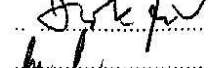
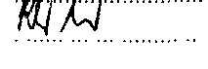

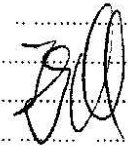
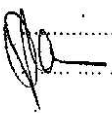
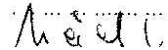
Deutscher Bundestag

Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

öffentlich  
-1-  
67

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Bartol, Sören		Arnold, Rainer	
Beckmeyer, Uwe		Bindig, Rudolf	
Bruckmann, Hans-Günter		Evers-Meyer, Karin	
Danckert Dr., Peter		Ferner, Elke	
Faße, Annette		Graf (Rosenheim), Angelika	
Fornahl, Rainer		Grasedieck, Dieter	
Groneberg, Gabriele		Herzog, Gustav	
Kranz, Ernst		Irber, Brunhilde	
Lucyga Dr., Christine		Multhaupt, Gesine	
Paula, Heinz		Ortel, Holger	
Rehbock-Zureich, Karin		Reichenbach, Gerold	
Scheffler, Siegfried		Rübenkönig, Gerhard	
Spanier, Wolfgang		Stiegler, Ludwig	
Weis, Petra		Vogelsänger, Jörg	
Weis (Stendal), Reinhard		Weißgerber, Gunter	
Wetzel Dr., Margrit		Westrich, Lydia	
Wright, Heidi		Wittig, Barbara	
<b>CDU/ CSU</b>		<b>CDU/ CSU</b>	
Blank, Renate		Bauer, Dr. Wolf	
Brunnhuber, Georg		Börnßen (Bönstrup), Wolfgang	
Deittert, Hubert		Dobrindt, Alexander	
Ferlemann, Enak		Dörflinger, Thomas	
Fischer (Hamburg), Dirk		Eichhorn, Maria	
Götz, Peter		Girisch, Georg	
Hofbauer, Klaus		Grübel, Markus	
Kuhn (Zingst), Werner		Heynemann, Bernd	
Lintner, Eduard		Königshofen, Norbert	
Minkel, Klaus		Letzgun, Peter	
Oswald, Eduard		Lippold (Offenbach), Dr. Klaus W.	
Sebastian, Wilhelm Josef		Nitzsche, Henry	
Storjohann, Gero		Nooke, Günter	
Strothmann, Lena		Seib, Marion	
Vogel, Volkmar Uwe		Wittlich, Werner	
Wächter Gerhard		Wölfling, Elke	

Deutscher Bundestag

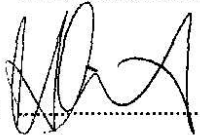

Mittwoch d. 23. Feb. 05 13:00

offen  
-2-

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Eichstädt-Bohlig, Franziska .....		Behm, Cornelia .....	
Hettlich, Peter .....		Hermann, Winfried .....	
Schmidt (Ingolstadt), Albert .....		Sowa, Ursula .....	
Steenblock, Rainer .....		Vogel-Sperl Dr., Antje .....	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Friedrich (Bayreuth), Horst .....		Goldmann, Hans- Michael .....	
Günther (Plauen), Joachim .....		Türk, Jürgen .....	
Otto (Godesm), Eberhard .....		Winterstein Dr., Claudia .....	

Mittwoch d. 23. Feb. 05 13<sup>00</sup>

-14-  
öffentlich

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

SPD	.....	.....
CDU/ CSU	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....
FDP	.....	.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

Bentler

Grüne



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

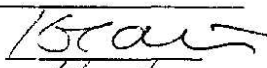
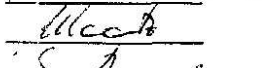

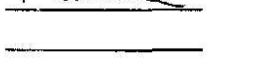
.....


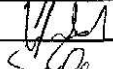
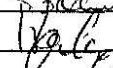
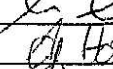

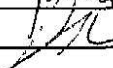
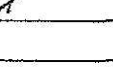

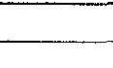
.....

.....

.....

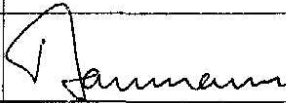



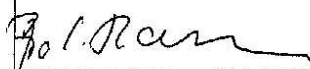
Mittwoch 23.02.2005 13:00

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte Druckschrift)	Name (bitte Druckschrift)	Dienststellung (bitte Druckschrift, nicht abgekürzt)	Unterschrift
UVM ZWS/sgf.	Kröner	MR	
MVEL NRW	Maath	MJst	
BRUBW - S. 5 -	Rimbu	MR	
"    - 41a -	Maddler	VA	

Bundesrat: (bitte Druckschrift)	Unterschrift	Dienststellung (bitte Druckschrift, nicht abgekürzt)	Land
Seffern		LV 313	1113
JAKSOS		Land	12
(Eunzefer)		Ref	15
Krieger		MR	BY
SCHNEIDER-SCHW		BD	BE
HOFER		OB12	1111
Schmidt		VAD	M-V
SCHAER		VA	8W
SUPPE		10Auge	TH

## Unterschriftenliste der Sachverständigen

zu der öffentliche Anhörung am 23. Februar 2005

Name	Unternehmen	Unterschrift
Wolfgang Baumann	Rechtsanwalt Würzburg	
Eckart Hien	Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig	
Prof. Dr.-Ing. Helmut Holzapfel	Universität Kassel	
MR Jürgen Kern	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden	
MDirig. Ekhart Maatz	Leiter der Abteilung Straßeninfrastruktur und Straßenverkehr Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes NRW, Düsseldorf	
Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch	Lehrstuhl für öffentliches Recht, Universität Tübingen	

## Vor Eintritt in die Tagesordnung

### Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)

BT-Drucksache 15/409

**Vorsitzender:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Gäste, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie herzlich zu unserer Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, der Anhörung zu dem Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes – Bundestagsdrucksache 15/409. Ich darf Sie auch im Namen der stellvertretenden Vorsitzenden, Frau Dr. Margrit Wetzel, herzlich begrüßen. Als Sachverständige darf ich willkommen heißen, im einzelnen: Herrn Rechtsanwalt Wolfgang Baumann, den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Herrn Eckart Hien, Herrn Prof. Dr. Helmut Holzapfel von der Universität Kassel, Herrn MR Jürgen Kern vom hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Herrn Ministerialdirigent Ekhart Maatz, Leiter der Abteilung Straßeninfrastruktur und Straßenverkehr im Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen und Herrn Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch von der Universität Tübingen, herzlich, wie alle anderen auch, willkommen! Ich danke Ihnen, dass Sie unserer Einladung zu dieser Anhörung gefolgt sind. Herr Professor Dolde hat mitgeteilt, dass er wegen Verspätungen im Flugverkehr durch die Schneefälle, die wir in Süddeutschland heute haben, leider keine Möglichkeit sieht, aus Stuttgart so rechtzeitig in Berlin zu sein, dass er an der Anhörung teilnehmen kann. Er hat aber erklärt, dass er eine schriftliche Stellungnahme nachreichen will (Anlage 1). Ich danke allen Sachverständigen, die uns eine schriftliche Stellungnahme übermittelt haben. Die Stellungnahmen sind als Ausschussdrucksache 15(14)1559 (Anlage 1) verteilt worden. Von Seiten der Bundesregierung darf ich Herrn PSts Achim Großmann herzlich begrüßen. Thema der Anhörung ist der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes. Der Bundesrat verfolgt mit diesem Gesetzentwurf das Ziel, die primäre Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für Bauvorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen von 5 Jahren auf 10 Jahre zu verlängern und eine Klarstellung herbeizuführen, dass eine Unterbrechung der Durchführung des Planes die Geltungsdauer der fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse nicht be-

rührt. Hintergrund des Gesetzentwurfs ist es vor allem, dass der Bundesrat das Risiko sieht, dass auf Grund begrenzter Haushaltsmittel mit erheblichem Planungsaufwand zustande gekommene bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf von fünf Jahren außer Kraft treten könnten, ohne das es zur Verwirklichung der Planung gekommen ist. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf unter anderem ausgeführt, dass eine Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen zu einer Lösung dieses Problems beitragen könnte, wenn andererseits den Risiken wirksam begegnet werde, die sich mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur planerischen Entscheidung für das rechtliche Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen eines Planfeststellungsbeschlusses ergeben können. Unser Ausschuss hat bereits in der 14. Wahlperiode einen Gesetzentwurf des Bundesrates, damals Drucksache 14/2994, beraten, der ebenfalls das Ziel verfolgte, die Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse auf zehn Jahre zu verlängern. Zu dem damaligen Gesetzentwurf hat unser Ausschuss am 7. Februar 2001 eine gemeinsame öffentliche Anhörung mit dem Rechtsausschuss durchgeführt. Vor allem Ministerialrat Kern und Professor Ronellenfitsch werden sich daran erinnern, denn sie haben auch an der damaligen Anhörung als Sachverständige teilgenommen, auch Professor Dolde, der heute nicht da sein kann. Der damalige Gesetzentwurf des Bundesrates ist mit der Mehrheit der Koalition und der damals noch im Parlament vertretenden PDS abgelehnt worden. Insofern dürfen wir heute gespannt sein, zu hören, wie sich die Erörterung der Kernfrage des Gesetzesentwurfs - Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen - in Wissenschaft und Praxis seit dem Jahr 2001 weiterentwickelt hat. Ich schlage Ihnen vor, dass alle Sachverständigen ihre Positionen in einem kurzen Eingangsstatement darlegen. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das in fünf Minuten schaffen. Dann würde ich den Berichterstattern der Fraktionen die Gelegenheit geben, in einer ersten Fragerunde Fragen an Sie zu stellen. Das wäre jetzt mein Vorschlag und ich würde in der ersten Runde in der Reihenfolge vorgehen, wie ich Sie begrüßt habe. Jetzt würde ich gleich in diese Fünf-Minuten-Runde eintreten und darf Sie, Herr Wolfgang Baumann, bitten zu beginnen!

**Wolfgang Baumann:** Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Zunächst darf ich mich bedanken, dass ich zu diesem Sachverständigen-Hearing eingeladen worden bin. Ich möchte schwerpunktmäßig auf die Zehn-Jahres-Automatismusfrist eingehen. In der Begründung zu dem Entwurf ist ein Satz enthalten, der Ausgangspunkt für meine Überlegun-

gen ist. Nämlich auf Seite 9 steht „Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Bebauungspläne nach § 9 BauGB, die nach § 17 Abs. 3 FStrG eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung ersetzen können, überhaupt keiner gesetzlichen Befristungs- oder Außerkrafttretungsregelung unterliegen. Auch wenn sonstige rechtliche Unterschiede bestehen, insbesondere Bebauungspläne keine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten, spricht dies für die vorgesehene Rechtsänderung beim Planfeststellungsbeschluss.“ Hier wird also die enteignungsrechtliche Vorwirkung als ein Nebenproblem dargestellt. Ich persönlich sehe diese Wirkung als ein sehr großes Problem in der Praxis. Die Situation ist ja die, dass wir eine Inbeschlagnahme des Eigentums von Privaten über einen sehr langen Zeitraum haben. Natürlich, Planfeststellungsverfahren sind komplexe Verfahren, sind zeitaufwändig, sind kostenintensiv. Es sind halt viele Probleme eines solchen Projektes zu lösen. Wenn wir den Zeitlauf betrachten, beginnt das ganze ja mit den raumordnerischen und landesplanerischen Vorgaben. Wir haben dann die Vorbereitung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung mit einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Hier haben wir eine Vegetationsperiode als einen gewissen Maßstab, die Lärmgutachten, die gemacht werden müssen, und dann die Linienführung und die Trassenauswahl. Es kommt dann erst das Planfeststellungsverfahren. Und wenn man das zusammennimmt, dann ist schon ein Bedrohungspotenzial für den Eigentümer aufgebaut, dass circa drei bis fünf Jahre im Vorfeld liegt und dann bei gutem Verfahrensmanagement kommt noch das Planfeststellungsverfahren, das zumeist nicht unter vier Jahren zu kriegen ist. Die Vierjahresdauer wird ja von unseren gesetzlichen Grundlagen, so sie jetzt gerade gelten, zu Grunde gelegt bei der Veränderungssperre, die eintritt mit Auslegung und der Offenlegung der Pläne. In dem Moment darf ja der betroffene Bürger, der Eigentümer, an seinem Grundstück - jedenfalls nicht ohne Nachteile - keine Veränderungen vornehmen. Nach vier Jahren bekommt er dann Entschädigung in Geld. Hier sagt der Gesetzgeber, der Ausgleich für Inanspruchnahme von Eigentum im Sinn des Artikels 14 Abs. 1 Grundgesetz beginnt jedenfalls nach vier Jahren. Wir haben dann auch die Regelung in § 9 a Absatz 3 mit den Planungsgebieten. Hier wird von einer Dauer von zwei Jahren ausgegangen, mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf vier Jahre. Das bedeutet, dass in diesem Bereich der Betroffene schon sehr stark in Anspruch genommen wird und seine Möglichkeiten, Eigentum zu nutzen, sehr stark reduziert sind. Wenn wir dann den Planfeststellungsbeschluss als Einschnitt sehen, kommen wir in die Situation, dass eine vorläufige Besitzeinweisung unmittelbar als Folge des Planfeststellungsbeschlusses erfolgen kann, ohne dass

dieser bestandskräftig geworden sein müsste. Der Bau kann also an sich sofort beginnen. Die Regelung des § 18 f Fernstraßengesetz ist hier einschlägig. Wir kommen möglicherweise sogar in die Situation, dass eine Enteignung ausgesprochen wird, wie das in § 19 des Fernstraßengesetzes vorgesehen ist, ohne dass eine weitere Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung erforderlich wäre. Das Damoklesschwert der Enteignung schwebt jedenfalls über den Bürgern. Wenn wir jetzt die Zehnjahresregelung berücksichtigen, die ja erst greift, nachdem der Planfeststellungsbeschluss als rechtmäßig festgestellt worden ist oder er bestandskräftig geworden ist, aus anderem Grunde, weil keine Klage erhoben worden ist, dann ist sehr viel Zeit vergangen. Und wenn wir eine Klage beim OVG haben sollten, dann rechnen wir mit zwei bis drei Jahren, zum Teil bis zu fünf Jahren. Beim Bundesverwaltungsgericht geht es ja erfreulicherweise schnell, ein bis zwei Jahre, wenn es dann Projekte der Deutschen Einheit sind. Aber alles zusammen gerechnet, zwei Instanzen, OVG und dann Bundesverwaltungsgericht, drei bis sieben Jahre. Wenn man die Rechnung zu Ende macht, dann kommt man bei fünf Jahren Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses mit der Verlängerungsmöglichkeit, wie sie jetzt nach dem Gesetz vorliegt, auf in der Praxis maximal sechzehn bis zwanzig Jahre, wo jemand nicht von seinem Eigentumsrecht in der adäquaten Weise zukunftsplanend Gebrauch machen kann. Die Situation ist, dass wir eine beschränkte Verfügungsgewalt des Grundstückseigentümers haben. Das bedeutet, wenn wir jetzt auf zehn Jahre verlängern und dann noch einmal fünf Jahre dazu, dann sind wir im Generationenbereich. Das heißt also, hier wird das Eigentum so strapaziert, dass ich meine, dass verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf dieses Regelung bestehen. Sie ist insoweit nicht gerechtfertigt.

**Vorsitzender.** Vielen Dank Herr Rechtsanwalt Wolfgang Baumann. Jetzt gehen wir weiter zum Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Herrn Eckart Hien.

**Eckart Hien:** Vielen Dank! Zunächst, bei dem Hearing vor vier Jahren war generelle Meinung, dass diese Regelung nur eine Inhaltsbestimmung des Eigentums wäre, also nach 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz zu behandeln. Das ist nicht ganz richtig. Herr Baumann weist zu Recht auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung hin, die auf jeden Fall um fünf Jahre verlängert wird. Damit ist nach dem Boxberg-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes klar, dass es nach Art. 14 Abs. 3 GG zu beurteilen ist. Das heißt, es sind letzten Endes die Voraussetzungen einer Enteignung zu prüfen. Gleichwohl glaube ich, dass eigentumsrechtlich, schlicht auf den Art. 14 bezogen, letzten Endes die Bestimmung



durchgehen kann, denn diese Verlängerung auf fünf Jahre ist zwar unangenehm für den Eigentümer, er hat aber über § 9 a eine Abfederung. Er kann auch, wenn er will, schon enteignet werden, nicht anders, als wenn die Straße schon gebaut wäre. Also ich nehme an, dass die reine Eigentumsproblematik durchsteht. Schwieriger erscheint mir das abwägungsdogmatische Problem. Das A und das O der Planung ist die Abwägung. Die verschiedenen Interessen müssen gerecht gegeneinander abgewogen werden. Zeitpunkt ist der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, was später kommt, spielt im Prinzip keine Rolle. Je länger natürlich der Zeitraum der Verwirklichung hinausgeschoben wird, desto mehr mögliche Veränderungen finden statt, desto schwächer wird sozusagen die Stringenz einer einmal gegebenen gerechten Abwägung. Dieser Punkt ist sicher problematisch. Immerhin gibt es auch hier eine gewisse Abfederung. Der § 75 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes enthält eine Bestimmung, dass bei Änderungen, die nicht vorhersehbar waren, gewisse Ansprüche des Bürgers bestehen, so dass ich glaube, auch der Gesetzgeber hat einen Spielraum. Es gibt keine strikten Grenzen fünf Jahre, sieben Jahre, acht Jahre, zehn Jahre. Ich würde sagen, der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, auch unter diesem Gesichtspunkt pauschalierend anzunehmen, erstens, in zehn Jahren ändert sich nicht so viel, dass die Grundzüge einer Planung davon erfasst werden, und zweitens, wenn es wirklich so ist, ist der Vorhabenträger ja auch nicht ein blindwütiger Bauender, sondern einer, der sich das überlegen wird. Problematisch halte ich die Unterbrechung der Realisierung, die stecken gebliebene Realisierung. Da sieht Ihr Entwurf vor, wenn mal begonnen worden ist, dann gibt es überhaupt keine Frist mehr. Das ist auch jetzt schon so, nach überwiegender Meinung, die ich für richtig halte. Nur muss man sehen, bei den zehn Jahren kann man sagen, der Eigentümer weiß, was auf ihn zukommt, er weiß nicht genau, wann er enteignet wird, aber er weiß das. Wenn jetzt ein völlig unbegrenzter Zeitraum eröffnet wird, ist die Unsicherheit für den Planer, aber auch für den Planbetroffenen, doch so stark, dass er sich überlegen könnte, ob man da nicht irgend eine andere Frist vorsieht, sagen wir mal, nach Unterbrechung muss innerhalb von zehn Jahren weiter gebaut werden, sonst erlischt es. Das wäre zur Rechtsklarheit vielleicht nicht schlecht. Eine Anmerkung: Wenn man im Fernstraßenrecht verlängert, dann bitte bei allen Verkehrswegen. Es gibt gemeinsame Planungen mit Bau und Straße. Es gibt gemeinsame Planungen mit Wasserstraße und Straße. Es wäre höchst misslich, auch weil der § 78 Verwaltungsverfahrensgesetz hier ja vorsieht, dass der, der das mehrere baut, dann die Planung durchführt. Wenn da die Fristen unterschiedlich wären, das wäre höchst miss-

lich! Noch eine Bemerkung. Ich entnehme dem Entwurf eine gewisse Angst vor der Vorratsplanung. Das ist bisher eine rein theoretische Keule. Es gibt keinen Fall, wo der Rechtsbegriff Vorratsplanung dazu geführt hätte, dass eine Planfeststellung rechtswidrig war, weil die Rechtsprechung immer sagt, es ist nur dann Vorratsplanung, wenn beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ausgeschlossen ist, dass es verwirklicht werden kann. Dieses ist vor allem bei Vorhaben, die im vordringlichen Bedarf des Bedarfsplanes sind, praktisch ausgeschlossen. Das kann man sagen. So dass ich also sagen würde, keine Angst vor Vorratsplanung. Dasselbe gilt allerdings auch für die Verlängerungsentscheidung. Auch da merke ich, dass man sich wie der Teufel vorm Weihwasser scheut, eine Verlängerungsentscheidung zu machen. Das Gesetz sieht vor, dass die Verlängerungsfrage sich nur darauf bezieht, ob verlängert wird oder nicht, nicht auf inhaltliche Einzelheiten der Planung. Es wird nur dann gefährlich, wenn sich in diesen fünf Jahren tatsächlich ganz erhebliche Veränderungen ergeben haben. Dann ist eine Verlängerung wohl so nicht möglich. Letzte Bemerkung, weil der Entwurf davon ausgeht, dass ein Bebauungsplan, der planfeststellungsersetzend eine Straße festlegt, ohne Dauer gilt: Das ist nicht der Fall. Vor einem Jahr hat der IV. Senat entschieden - die Entscheidung ist veröffentlicht, ich kann Sie ihnen dann geben -, ein planfeststellungsersetzender Bebauungsplan, der die Trasse einer Landesstraße festsetzt, ist grundsätzlich dann nicht erforderlich, Vorratsplanung, wenn die Verwirklichung des Vorhabens innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren ausgeschlossen erscheint. Dieselbe Regelung wird in analoger Anwendung des § 17 Fernstraßengesetz hier übernommen. Das ist neu. Das ist zwar seit NVwZ 2004, DVBl 2004 überall veröffentlicht, aber noch nicht ins Bewusstsein gedrungen. Also dieses Argument ist damit weg. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Präsident! Wir gehen weiter zu Ihrem Nachbarn von der Universität Kassel, Herr Prof. Dr. Helmut Holzapfel! Bitte!

**Prof. Dr. Helmut Holzapfel:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich bin Verkehrswissenschaftler und ehemaliger Abteilungsleiter in einem deutschen Bundesland und würde mich sehr gerne darauf konzentrieren, die Sachnotwendigkeiten, also die tatsächliche Erfordernis dieser Veränderung mal näher zu betrachten. Klar ist, dass ein Gesetzentwurf wie dieser, nach meinem Erachten, und ich fasse dieses Urteil mal von vornherein zusammen, aus einem Verwaltungsblick vielleicht Vorteile bietet. Und ich muss hier meine eigene Verwaltungsvorgang mal kritisch reflektieren. Vielleicht wäre ich als Abteilungsleiter auch für diesen

Gesetzentwurf. Nachträglich betrachtet erscheinen mir jedoch einige Zweifel angebracht. Einige wichtige Elemente der Veränderung und der Begründungen daraus möchte ich mal hinterfragen. Erstens, ist diese Sache planerisch erforderlich, aus planerischen Gründen, die die heutige Verkehrsplanung betreffen? Eben ist bereits ausgeführt worden, dass, wenn wir hier politisch der Meinung wären, anzunehmen, in zehn Jahren, zwanzig Jahren ändert sich nicht viel, dass wir dann vielleicht einer solchen Veränderung näher treten könnten. Ich behaupte aber, es ändert sich heute viel mehr als früher. Und dieses ist glaube ich ein ganz wichtiger Punkt: Wie entwickelt sich die Nachfrage, wie muss künftig geplant werden? Heute im Zug saß ich bei einem Manager, der soeben einen Vertrag aushandelte, für einen Chemiemanager über 315.000 €. Der Manager vereinbarte eine Klausel, bei Standortschließung seines Chemiewerkes mit einer hohen Abfindung zu wechseln. Dieses zog er in Erwägung. Eine Verkehrsmaßnahme, wie ich sie kenne aus meiner Praxis, wird sehr häufig von solchen singulären Verkehrserzeugern, wie wir Verkehrsfachleute sagen, beeinflusst. Und heute haben wir eine viel stärkere ständige Veränderung, die eigentlich ein ständiges Management der Verkehrsplanung erfordern würde, ein ständiges Controlling, wie in einem Industriebetrieb. So würde ich mir Verkehrsplanung heute wünschen, wenn sie den ökonomischen und sozialen Bedingungen dieser modernen Entwicklung angepasst wäre. Es mag ja in Hessen und in Nordrhein-Westfalen gegeben sein, dass man ein solches Management durchführt. Ich habe es auch versucht, die Maßnahmen, die da sind, zu managen. Aber in einigen Punkten der Begründung spricht doch einiges dagegen. Zum Beispiel wird gesagt, die Verlängerung führt zu keinem höheren Verwaltungsaufwand. Das sehe ich so nicht, weil der Berg der zu managen sein wird, ist ja größer, in diesem Bereich. Und diese Überprüfung wird einen Aufwand erfordern, es sei den, man lässt sie sein. Meines Erachtens kann das nicht sein. Klar ist, das ist eben schon gesagt, dass natürlich mit dem Wegfall der Grundlagen auch die ursprüngliche Planrechtfertigung in sich zusammenbricht und für den Bürger zu mindestens nicht mehr einsichtig ist. Rechnen wir mal zusammen. Fünf Jahre für die eigentliche Planung. Dann 15 Jahre für verlängerte Geltungsdauer. Das sind 20 Jahre. Eine Verkehrsprognose heute für 2030 ist meines Erachtens kaum möglich. Wird auch nicht gemacht, aus diesen Gründen einer gesteigerten Unsicherheit in modernen Gesellschaften. Und demzufolge muss meines Erachtens Planung heute anderes betrieben werden. Das wird in dem Entwurf nicht thematisiert und das spricht für Zeitbegrenzung. In der Vorlage wird das Jahr 1997 genannt, wo, der zweite Grund für diesen Gesetzentwurf, bereits eine hohe Diskrepanz

zwischen Mitteln und den möglichen, im vorrangigen Bedarf vorhandenen Maßnahmen hergestellt wird. Ist nun dieses finanzielle Ungleichgewicht, diese 1997 gemachte Feststellung, ein Argument für diese Vorlage? Da war ich noch in der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz, als das beantragt wurde. Ich habe die Akten nicht mehr nachsehen können, weil ich nicht mehr in der Verwaltung bin. Aber ich glaube, ich habe dem zugestimmt. Aber mein Motiv war, die Planung den Finanzen anzupassen und zu versuchen, doch mal weiter im Griff zu haben und zu zeigen, dass wir eine verantwortliche Planung machen, insofern, als wir auch nur finanzierbare Maßnahmen eigentlich den Bürgern zusagen. Dieses ist aber längst nicht gegeben, wenn sie den Widerspruch zwischen Finanzen und anderem sehen. Und hier steht aber ein verdächtiges Wort drin: Es hätte der Druck, die Realisierung weiterer Maßnahmen aus dem Bedarfsplan durch Einleitung von Planfeststellungsverfahren in die Wege zu bringen, unvermindert angehalten. Ja wer drückt denn da? Sollen dann wechselseitig in der Konkurrenz der Bundesländer durch die vorhandene Menge der unrealisierten Planungen die Finanzen nach vorne geschoben werden? Dies wäre doch schädlich! Ein alter Plan ist ja nicht unbedingt besser als ein neuer Plan und wenn Anciennität ein Argument für die Planungsrechtfertigung wäre, wäre dies sicher spannend. Natürlich hat es politisch Charme, wenn ich sage, das ist seit 15 Jahren geplant und noch nicht gebaut, aber es ändert nichts daran, dass für einen solchen Plan doch eine gewisse Überprüfung seiner Rechtfertigung erforderlich wäre. Letzter Punkt, politisch zwei Argumente: Gesetzgeber sind ja Sie und auch die Realisierung der Planung sollte der Bundestag mit beeinflussen. Bei einer größeren Menge von unrealisierten Planungen steigt die Macht der Verwaltung. Maßnahmen werden verhandelt zwischen Bund und Landesverwaltung, wir kennen das alle aus der Praxis, und der Bundestag hat dabei nichts mehr zu sagen. Zweiter Punkt: Die Bürger sind schon betroffen, Veränderungssperre, das ist ja erwähnt worden. Drittens, generell: Ich glaube, ein effektives Management einer Straßenbauverwaltung, wie einer Wirtschaft, wird nicht dadurch erleichtert, dass wir nun die Menge des Disponiblen enorm vergrößern, sondern man sollte eigentlich die Menge des Disponiblen verkleinern. Um es mal etwas unangemessen, unwissenschaftlich zu sagen: Es wird ja nicht besser, einen Fünfjahresplan auf Zehnjahresplan zu verlängern und vergrößert die Flexibilität einer modernen Gesellschaft nicht, sondern würde sie eher verringern. Deswegen halte ich, bei allem Verständnis seitens einer Verwaltung für diese Maßnahmen, und ich kenne den Druck unter dem die Kollegen stehen, dieses für unangemessen. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank Herr Prof. Holzapfel! Das war jetzt ein Beitrag aus der Universität Kassel in Hessen. Jetzt gehen wir dann ins Hessische Ministerium und schauen, ob der Herr Ministerialrat Jürgen Kern das von Seiten der Exekutive genauso sieht. Bitte!

**MR Jürgen Kern:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Lassen sie mich zunächst erst eins vorausschicken: Ich hatte vor vier Jahren schon einmal das Vergnügen, hier bei ihnen Ausführungen zu diesem Gesetzentwurf machen zu dürfen. An meiner damaligen Rechtsauffassung und an meiner damaligen Einschätzung hat sich bis heute nichts geändert. Das möchte ich also vorausschicken. Lassen sie mich aber dennoch auf Punkte eingehen. Ich habe leider die Frageliste von Ihnen nicht erhalten. Deswegen konnte ich auch zu den einzelnen Fragen, die Sie wohl gestellt haben, keine Stellung nehmen. Ich möchte aber all die Punkte noch einmal ansprechen, wo sich in der Zwischenzeit aus meiner Sicht eine gewisse Änderung ergeben hat. Zum einen: Früher hatten wir Zeiträume von der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens bis zur Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses, die lagen bis zu 30 Jahre. Wenn ich als Spitzenreiter, Herrn Hien habe ich das schon einmal genannt, den Feldberg-Zubringer nehme. Das war ein Klageverfahren, das von 1971 bis 1994 anhängig war, zweimal dem Bundesverwaltungsgericht vorlag, zweimal an den Hof zurückverwiesen wurde, und dann letztlich 1994, also 23 Jahre nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, unanfechtbar wurde. Eins ist natürlich klar, diese Dauer haben wir heute nicht mehr. Insoweit tritt eine Änderung ein. Der Grund dafür ist einmal, dass wir die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte in diesem Bereich haben und es wird auch heute schneller entschieden, müssen wir sagen. Aber ich wollte nur sagen, dass diese Frist von zehn Jahren oder fünfzehn Jahren damals völlig irrelevant war, denn wir haben weitaus längere Fristen gebraucht. Wir haben bis zu 30 Jahre die Grundstücke der Betroffenen in irgendeiner Form belastet. Das geht los mit der Veränderungssperre bis hin dann zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung. Etwas muss ich auch noch gegenüber meiner früheren Aussage revidieren. Ich hatte im Jahr 2001 gesagt, dass wir in Hessen keinen Planfeststellungsbeschluss für eine Maßnahme erlassen, die nicht finanziert ist. Dies ist heute leider nicht mehr so. Wir haben jetzt zwei Beschlüsse, notwendige Maßnahmen, einmal die B 277 in Heiger und dann die B 45 Höchst im Odenwald, die unanfechtbar geworden sind bzw. sofort vollziehbar sind, wir aber gleichwohl mit der Maßnahme nicht beginnen können, weil keine Finanzmittel vorhanden sind. Dies zeigt, dass die damalige Einschätzung richtig war, die Lage wird nicht entspannt, son-

dern sie wird schwieriger. Das bedeutet aber auch auf der anderen Seite, wenn wir innerhalb der ersten fünf Jahre nicht beginnen können, und das wird in den meisten Fällen der Fall sein, dann wird die Ausnahmeregelung der Verlängerung zur Regel. Und das kann eine Ausnahmeregelung eigentlich nie sein. Deswegen habe ich auch einen etwas anderen Lösungsansatz. Aber dazu komme ich noch. Ein weiterer Punkt, den ich ansprechen möchte, ist auch im Gesetzesantrag enthalten. Was ist den eigentlich das Verlängerungsverfahren? Und da kommt offensichtlich so die Vorstellung auf, hier wird noch einmal der Planfeststellungsbeschluss materiell-rechtlich überprüft. Das ist nicht der Fall. Das Gesetz schreibt eine auf die Verlängerung beschränkte Anhörung vor. Das heißt, die Planfeststellungsbehörde hat nicht, wie bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, ein umfassendes Abwägungsmaterial, um die Planfeststellung noch einmal materiell rechtlich zu überprüfen. Sie befasst sich nur mit der Verlängerung. Das sieht dann etwa so aus: Es muss geprüft werden, warum hat der Baulastträger noch nicht mit der Maßnahme begonnen? Ist absehbar, dass er in den nächsten fünf Jahren mit der Maßnahme beginnt? Und, wenn beides nachvollziehbar ist, müssen Haushaltsmittel zunächst einmal in den nächsten fünf Jahren eingeplant sein. Und wenn das nicht der Fall ist, können wir nicht verlängern. Dieses Verlängerungsverfahren scheut die Verwaltung wie der Teufel das Weihwasser, das müssen wir ganz klar sehen, weil es einmal mit ungeheurer Arbeit verbunden ist, mit einem ungeheueren Aufwand, der aus meiner Sicht völlig überflüssig ist. Früher gab es eben die Verlängerung als reines behördeninternes Verfahren. Es wurde erst später zu einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht. Meines Erachtens nur aus einem Grund: Man will den Vorgang transparent und für die Öffentlichkeit verständlich machen. Ich wollte noch auf einen weiteren Punkt eingehen. Der Gesetzentwurf hat ja noch einen zweiten Teil, nämlich die Begriffsbestimmungen: Wann gilt die Maßnahme als begonnen und was geschieht, wenn man unterbrochen wird? Ich halte die Definition angesichts der Rechtsprechung, ich denke da gerade an die Urteile zum Hochrhein, für dringend erforderlich, damit Irritationen, die in der Rechtsprechung entstehen können, beseitigt werden. Zusammenfassend, aus meiner Sicht, ist es eine vertretbare Lösung, was hier im Gesetzesentwurf vorgeschlagen wird. Es bietet sich allerdings als Alternative an, etwas was wir in Hessen und in Sachsen haben. In beiden Ländern haben wir in den Straßengesetzen eine Zehn plus Null-Regelung, die ich auch damals eigentlich bevorzugt habe, weil ich, wie gesagt, kein Freund des Verlängerungsverfahrens bin. Es würde sich materiell-rechtlich nichts ändern, aber wir würden zur Verwaltungsvereinfachung

beitragen, indem wir auf das Verlängerungsverfahren verzichten. Eine weitere Alternative wäre - die fiel mir dann auf der Herfahrt ein, weil wir es einmal vor Jahren im Länderfachausschuss Straßenbaurecht diskutiert hatten -, den § 17 Absatz 7 dahingehend zu beschränken, dass wir sagen, er gilt nicht für Bedarfsplanmaßnahmen. Aber das ist im Grunde genommen inhaltlich genau das gleiche, was mit diesem Gesetzentwurf beabsichtigt ist. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Wir danken ihnen! Jetzt gehen wir vom Land Hessen zum Land Nordrhein-Westfalen und, Herr MDirig. Ekhart Maatz, Sie erläutern uns Ihre Sichtweise. Bitte!

**MDirig. Ekhart Maatz:** Schönen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Zunächst Dank für die Gelegenheit, hier zur Beratung beizutragen. Heute sitze ich hier und habe zwei Hüte auf. Erstens als Abteilungsleiter, so wie Sie, Herr Vorsitzender, das vorgestellt haben, und zweitens als Vorsitzender des ständigen Arbeitskreises Straßenbaupolitik der Länder. Ich spreche also nicht nur für Nordrhein-Westfalen alleine. Das Problem, was wir insgesamt haben, kennen im Grunde genommen alle Länder, in unterschiedlicher Schwere. Aber auch in Nordrhein-Westfalen wächst die Unsicherheit. Zwar ist die Gefahr, dass die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für den Bau von Bundesfernstraßen abläuft, in meinem Land so konkret nicht gegeben und nicht aktuell. Für die Zukunft ist dies aber angesichts der von der Bundesfernstraßenverwaltung als möglich angedeuteten mittelfristigen Finanzplanung nicht völlig auszuschließen. Deshalb machen wir uns dabei schon so unsere Gedanken. Dies insbesondere in Anbetracht der Wirkung des beabsichtigten Abbaus von Subventionen, auch bei den Straßenbauinvestitionen. Die Auftragsverwaltung NRW hat sich vor diesem Hintergrund, insbesondere der Haushaltsentwicklung auf Bundeseite, bereits verschiedentlich mit der Frage beschäftigen müssen, welche Baustellenaktivitäten gestreckt oder gar unterbrochen werden müssen, um die Planfeststellungsverfahren, die bestandskräftig sind, auch in der vorgegebenen Zeit, zur Zeit fünf Jahre, mit dem Baubeginn versehen zu können. Auch die Maut hat noch keine richtige Entspannung gebracht, denn die Länder müssen damit rechnen, dass zur Haushaltskonsolidierung weitere Abschmelzungen in den Hauptbaubiteln des Bundesfernstraßenbereiches eintreten. Insofern läuft die Hoffnung auf Beseitigung einer Unterfinanzierung bisher jedenfalls leer. Hinzu kommt die zunehmende Schwierigkeit, bei der steigenden Komplexität der Verfahren eine belastbare Zeitplanung für die Verfahren überhaupt noch möglich zu machen. Man weiß also zumindest am Anfang eines Planungsverfahrens nicht, wann mit welchen Finanzmitteln zu

rechnen ist, wie hoch sie sein werden und wann und wie sie zur Verfügung stehen. Angesichts dieser Situation halte ich es für dringend notwendig, entsprechend durch Anpassung des Planungsrechtes zu reagieren, auch wenn ich die vom Bundesrat favorisierte Lösung nicht in allen Punkten befürworte. Eine Verlängerung der Geltungsdauer ist meiner Meinung nach angemessen. Sie ändert die Situation der Betroffenen nicht wesentlich. Auch bisher müssen die betroffenen Bürger mit einer Geltungsdauer von insgesamt zehn Jahren, nämlich fünf Jahre plus fünf Jahre Verlängerung rechnen. Demgegenüber führt die bisher zwischengeschaltete Verlängerungsentscheidung, bei der nach den geltenden Planfeststellungsrichtlinien zwar keine Prüfung des materiellen Inhalts des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses stattfindet, zu einem nicht unerheblichen Planungs- und Kostenaufwand. Die Konsequenz einer Verlängerung wäre zwangsläufig eine Reduzierung des Fortschritts in der Arbeit der in der prioritären Bearbeitung befindlichen anderen Planungs- und Planfeststellungsprojekte. Verschärft wird dieses Risiko noch durch die Möglichkeit von Klagen gegen die Verlängerungsentscheidung. Eine nochmalige Verlängerung über zehn Jahre hinaus, um weitere fünf Jahre, halte ich deshalb für nicht verhältnismäßig. Den Risiken, die sich mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur planerischen Entscheidung für das weitere Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen eines Beschlusses ergeben können, kann meines Erachtens letztlich nicht wirksam begegnet werden. Ich plädiere also für eine Wirksamkeit von zehn Jahren unter Ausschluss einer nochmaligen Verlängerung von weiteren fünf Jahren. Die Regelung, dass eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens den Beginn der Durchführung unberührt lässt, dient meines Erachtens der Klarstellung und entspricht den Bedürfnissen der Praxis, insbesondere der Notwendigkeit, angesichts sich ändernder Haushaltsansätze Baustättenaktivitäten zu strecken oder gar zu unterbrechen. Die Straßenbauverwaltung muss die Möglichkeit haben, auf kurzfristig ändernde Haushaltsansätze entsprechend flexibel reagieren zu können. Die Geltung der Neuregelung, auch für bereits ergangene Planfeststellungsbeschlüsse, ist meines Erachtens nur konsequent. Im Wesentlichen gleiche Sachverhalte werden gleich geregelt. Es handelt sich also insoweit nicht um eine echte Rückwirkung. Meine Damen und Herren, die Anpassung des Planungsrechtes ist letztlich im Kernpunkt eine Konsequenz der haushaltsrechtlichen Wirklichkeit. Die letztlich finanzwirtschaftlich verursachten Erfordernisse einer Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen führen zu einem erheblichen Verwaltungs- und Kostenaufwand, den sich die Straßenbauverwaltungen der Länder angesichts der auch dort angespannten Haus-

haltslage einfach nicht leisten können. Die Unterbrechungsregelung ermöglicht es der Straßenbauverwaltung, je nach Finanzlage auf Sicht zu fahren und flexibel zu reagieren. Im Übrigen darf ich auf meine Stellungnahme verweisen. Ich bedanke mich!

**Vorsitzender:** Wir danken Ihnen, Herr Maatz, für ihren Beitrag. Ich darf Ihrem Nachbarn das Wort geben, Herrn Prof. Michael Ronellenfitsch. Bitte!

**Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich habe mich schon einmal hier geäußert zu der Problematik. Ich sehe keinen Anlass, größere Korrekturen vorzunehmen, schließe mich aber der hier angesprochenen Tendenz an, dass die optimale Lösung die Zehn plus Null Lösung wäre, also keine Verlängerung mehr, sondern eine Befristung in angemessenem Rahmen, ohne ein Verfahren, dass nur „l'art pour l'art“ ist, das Hoffnungen weckt und das in Wirklichkeit gar keine Prüfungsintensität hat, das bei den Verwaltungen zu Befürchtungen Anlass gibt und das zu Hoffnungen bei den Betroffenen Anlass gibt. In keiner Weise ist irgendetwas begründet. Und von Scheinargumenten sollten wir uns nicht beeindrucken lassen. Vorratsplanung, das hat Präsident Hien gesagt, gibt es de facto nicht. Also keine vernünftige Behörde treibt Planungen um ihrer selbst willen. Vorratsplanungen sind nicht Planungen, die sich wegen späterer Finanzierungengpässe nicht realisieren lassen. Vorratsplanungen wären Planungen, die nur um ihrer selbst willen betrieben worden wären. Das gibt es nicht. Die Planungen haben sich im Übrigen in den letzten Jahren so verbessert und die Rechtssprechung ist so schnell geworden, dass das, was an Zeit zusätzlich kommt, wenn wir es auf zehn Jahre verlängern, allemal in den Planungsverfahren aufgefangen wird. Die Rechtssprechung arbeitet so schnell und die Belange der Öffentlichkeit sind mittlerweile so gerichtsfest eingearbeitet, dass das gut aus der Sicht des Eigentumsrechts akzeptabel ist. Jetzt noch einmal kurz zu der Sache mit dem Verlängerungsverfahren. Das Verlängerungsverfahren führt nur zu unnötigem Aufwand und erweckt, wie gesagt, Hoffnungen, die nicht erfüllbar werden. Im Übrigen ist es ökologisch nicht sonderlich glücklich, die ganze Situation, die wir hier haben. Ersatzmaßnahmen werden zurückgestellt, weil Ersatzmaßnahmen noch nicht als Beginn der Planung gelten können. Im Sinne des Ausgleichs jedenfalls ist man nicht auf der sicheren Seite, dass eine Ersatzmaßnahme eine Inangriffnahme des Planungsvorhabens ist. Präsident Hien schaut skeptisch, aber man kann darüber streiten, man weiß das nicht. Und viele effektive Ersatzmaßnahmen sollten frühzeitig in Angriff genommen werden, und wenn man daran gehindert wird, ist das eine unglück-

liche Angelegenheit. Aus ökologischer Sicht ist eine Planungstransparenz wesentlich günstiger als die Situation, die wir jetzt haben. Noch einmal: Ich bin leidenschaftslos, ob ich jetzt 10, 15 Jahre ansetze. Aber mit 10 Jahren müsste man auskommen. Einen Punkt möchte ich zum Schluss ansprechen: Es ist ein Irrglaube zu meinen, ein Planfeststellungsbeschluss sei etwas qualitativ wesentlich anderes als eine schlichte Baugenehmigung. Und eine schlichte Baugenehmigung hat auch nicht eine unbefristete Geltungsdauer, irgendwann muss sie ins Werk gesetzt werden und umgesetzt werden. Und wenn sie in Fachplanungsgesetzen unbefristete Verwirklichung von Planfeststellungsbeschlüssen geregelt haben, glaube ich nicht, dass das auf die Dauer haltbar ist. Und mit der Unterbrechung: Die Unterbrechung schließt nicht aus, dass die Frage gestellt werden kann, ist es ein Abbruch des Vorhabens, ein unbefristeter Abbruch. Einen unbefristeten Geltungsbereich eines Planfeststellungsbeschlusses, nur weil ich einmal begonnen habe, halte ich für eigentumsrechtlich indiskutabel. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Auch Ihnen danken wir, Herr Prof. Ronellenfitsch, für Ihren Beitrag! Ich darf noch erwähnen, das gilt für die Kolleginnen und Kollegen, wenn es noch gewünscht wird, sind die Unterlagen noch von der Anhörung 2001 bei uns vorhanden, so dass man auf die Stellungnahmen damals zurückgreifen könnte. Ich will das nur erwähnen. Wir haben das herausgesucht und stellen dies als Service zur Verfügung. Jetzt haben wir in einer ersten Runde die Sachverständigen mit ihren Statements gehört. Ich würde jetzt die Kolleginnen und Kollegen bitten, zunächst den Kollegen Dr. Peter Danckert, dann die Frau Kollegin Renate Blank. Das sind die ersten. Dann habe ich die Wortmeldung von Horst Friedrich und Albert Schmidt. Bitte, Kollege Dr. Peter Danckert!

**Abg. Peter Danckert:** Vielen Dank Herr Vorsitzender! Ich darf mich zunächst bei allen Sachverständigen sehr herzlich für die schriftlichen Stellungnahmen bedanken. Soweit Sie, aus welchen Gründen auch immer, keine schriftlichen Stellungnahmen abgegeben haben, darf ich mich jedenfalls für die sehr tief greifenden mündlichen Äußerungen hier bedanken. Sie sehen an diesem Thema, es beschäftigt uns seit vielen Jahren. Und so klein das Feld des § 17 Abs. 7 ist, für mich ist das inzwischen eine endlose Geschichte geworden. Aber Ihnen geht es ja so ähnlich. Also wir haben jetzt hier die Grundlage für die Anhörung, das ist bekannt, einen Gesetzesentwurf des Bundesrates mit Zehn plus Fünf. Das ist sozusagen der eine Aspekt. Da haben wir bis auf eine Stellungnahme, wenn ich das richtig verstanden habe, hier keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gehört. Herr Baumann hat sich da

zwar in diesem Sinne geäußert, aber alle anderen haben gesagt, ja gut, das wird wohl auch gerade noch gehen. So habe ich das verstanden. Wenn das nicht richtig ist, sagen Sie es. Und dann gibt es hier Äußerungen, Zehn plus Null, ist sozusagen eine Favoritenlösung. Wir müssen das politisch bewerten, dass ist sozusagen das eine, da haben wir jetzt hier sozusagen keine neuen Argumente gefunden, dass wir sagen, wir müssen das ablehnen. Aber es verbergen sich ja hier hinter diesem Entwurf noch eine Reihe von anderen verfahrensrechtlichen Regelungen, die ich sehr interessant finde und die uns möglicherweise veranlassen könnten, die geltende gesetzliche Regelung klar zu stellen oder zu modifizieren. Und darauf will ich dann vielleicht auch einmal zu sprechen kommen. Der erste Punkt ist der, wenn wir einen unanfechtbaren Planfeststellungsbeschluss haben und in die Verlängerungssituation kommen; ich habe das so verstanden, dass hier aus der Praxis, und wir haben ja deshalb auch bewusst Praktiker eingeladen, kein Fall genannt worden ist, in dem in einem Bundesland, entweder in dem eigenen Bundesland oder in einem anderen Bundesland, sie tauschen sich ja aus, ein solches Verlängerungsverfahren eingeleitet worden ist und, ich sage mal, auf Schwierigkeiten gestoßen ist, die man hier mal diskutieren müsste. Aber die erste Frage in diesem Zusammenhang habe ich zur rechtlichen Absicherung. Ich bin zwar Jurist, aber nicht so fachlich qualifiziert wie Sie alle hier: Wann muss ich eigentlich einen Antrag auf Verlängerung nach § 17 Abs. 7 einreichen? Vor Ablauf dieser Frist der ersten fünf Jahre oder so rechtzeitig, dass innerhalb dieser Frist noch über den Verlängerungsantrag entschieden werden kann. Das ist eine generelle Frage an alle. Wir machen ja wahrscheinlich nachher eine Beantwortungsrunde. Der zweite Punkt ist der, Prof. Ronellenfitsch hat mich darauf gebracht: Sollte man bei einer eventuellen Novellierung klarstellen, dass Ersatzmaßnahmen auch schon den Beginn der Baumaßnahmen, der Umsetzung des Planfeststellungsbeschlusses bedeuten können, weil damit in der Tat viel gewonnen wird. Könnte ich mir jedenfalls als einen Punkt vorstellen. Es sollte also an dieser Stelle etwas geregelt werden, was sozusagen die Umsetzung qualifiziert, wo man erkennen kann, das ist jetzt der Beginn der Baumaßnahme? Der nächste Punkt ist der, der ja auch in diesem Gesetzentwurf angesprochen worden ist, den ich auch sehr interessant finde, und da hätte ich auch gerne noch einmal ihre dezidierten Auffassungen, zum Teil haben sie sich ja dazu schon geäußert: Was ist in dem Fall der Unterbrechung, aus welchen Gründen auch immer, z. B. haushaltsrechtliche Gründe, es gibt auch sicherlich noch andere Gründe? Der Entwurf sieht, wenn ich es richtig verstehe, vor, mit Beginn ist es sozusagen gelaufen, Unterbrechungen sind unschädlich, mal sehr zu-

sammengefasst. Sollte man da eine Höchstdauer der einzelnen oder der summierten Unterbrechungszeiträume im Gesetz festschreiben, dass das nicht unendlich weiter geht, dass man auch aus Sicht des Eigentümers, der Betroffenen, da irgendwann einen Zeitpunkt erreicht, wo man sagen kann, jetzt nicht mehr? Da das ja, sage ich mal, in Etappen geschehen kann, es passiert immer mal etwas, es kommt wieder eine Unterbrechung, dann könnte hier durchaus ein Regelungsbedarf gesehen werden. Und eine weitere Frage, die im Zusammenhang mit dem Verlängerungsantrag zu stellen ist, die hier von einigen beantwortet worden ist, aber ich glaube, da steckten noch ein paar Probleme dahinter, wo ich auch Präsident Hien noch bitten würde, vielleicht seine generelle Erfahrung in dem Gebiet einzubringen: Wir haben durchaus im Anschluss an Planfeststellungsverfahren und an die Unanfechtbarkeit neue gesetzliche Regelungen, deutsche Regelungen, aber vor allen Dingen auch europarechtliche Regelungen, die möglicherweise Einfluss im Rahmen des Verlängerungsverfahrens gewinnen können, Bedeutung gewinnen können. Wie weit könnte das im Einzelfall gehen, also neue tatsächliche und rechtliche Erkenntnisse, wie weit wirken die sich auf das Verlängerungsverfahren aus oder spielen die dabei überhaupt keine Rolle? Also ich glaube, wir müssen diesen Punkt im Auge haben. Es ist mir bekannt, und so klingt es auch bei ihnen, Herr Präsident Hien, an. Wir haben da keine Entscheidung des EUGH in dieser Frage, wir müssen so ein bisschen aus Ihrem Fachwissen heraus diese Frage beurteilen, aber sie könnte von Bedeutung sein, denn wenn man zu dem Ergebnis käme, dass das sehr wohl im Rahmen des Verlängerungsverfahrens Berücksichtigung finden muss, dann könnte das ein Argument dafür sein, dass man sagt, also jetzt nicht Fünf plus Fünf, sondern dann könnte man sagen, zehn Jahre ist sozusagen ein besserer Zeitraum, weil es ja in der Tat sehr aufwendig ist, da an dieser Stelle noch einmal nachzuarbeiten, mit all den Konsequenzen, die sich auch für eine Anfechtungsklage da in dem Bereich ergeben. Natürlich, auch im Vordringlichen Bedarf kann man das sofort umsetzen, aber die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, Antrag nach § 80 VwGO, ist ja da auch eine Möglichkeit und würde dann zu vielen, auch schwierigen, prozessualen Gesichtspunkten führen, die bei einer zehnjährigen Geltungsdauer dann keine Rolle spielen. Ich glaube, ich habe hier eine ganze Reihe von Punkten angesprochen und lasse es erst einmal dabei. Wir können in der zweiten Runde dann noch einmal nachfragen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank Kollege Dr. Peter Dankert! Jetzt Frau Kolln. Renate Blank! Bitte!

**Abg. Renate Blank:** Herr Vorsitzender, meine Herrn Sachverständigen! Wir haben uns zwar im Februar 2001 über dieses Thema schon ausführlich unterhalten, aber mittlerweile ist die Not noch wesentlich größer geworden, nämlich die finanzielle Not. Weshalb ist es im Grunde genommen so, und das ist Aussage der Bundesregierung, dass es für 3 Mrd. € bestandskräftige aber noch nicht begonnene Vorhaben gibt? Ich will mich jetzt mit meiner Vorrede ziemlich kurz fassen, damit die Fragen auch entsprechend eingehen. Also mit anderen Worten, die finanziellen Mittel haben sich verschlechtert und es ist aus unserer Sicht kein Vorwurf an die Länder zu machen, dass sie Vorratsplanung betrieben hätten, denn alles was im Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplanes steht, kann geplant werden. Und wenn wir wissen, dass die Länder für die Planungskosten zuerst einmal eintreten müssen, kann ich mir kaum vorstellen, dass ein verantwortungsvolles Land Planungen so genannt auf Vorrat macht. Also das will ich einmal ausräumen. Kollege Schmidt, es wäre ganz gut gewesen, wenn Sie da gewesen wären, als Herr Maatz von Nordrhein-Westfalen über das Thema Planungsverlängerung gesprochen hat, gerade wo in Nordrhein-Westfalen SPD und Grüne mit an der Regierung sind. Das hätte Ihren Ohren sicherlich zwar nicht ganz gut getan, aber es wäre wichtig gewesen, wenn Sie es gehört hätten. Und in dem Zusammenhang natürlich auch unser Dank an die Sachverständigen, für ihre teils schriftlichen und teils mündlichen Ausführungen. Herr Kern, Sie haben in ihrer schriftlichen Ausführung dargestellt, dass bei der Festsetzung des Zeitrahmens zu berücksichtigen ist, dass die Sinnhaftigkeit des Verlängerungsverfahrens zumindest zweifelhaft ist, weil es mit erheblichem zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand verbunden ist. Meine Frage an die anderen Herren: Sehen sie das genauso, vor allen Dingen den personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand? Und Herr Prof. Holzapfel, in Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, dass es weniger um die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen geht, sondern um ein modernes und flexibles Management. Also da muss ich natürlich dazu sagen, bei dem modernen und flexiblen Management wäre auch einmal die Bundesregierung gefordert, uns etwas vorzulegen. Wir unterhalten uns aber jetzt hier im Grunde genommen über die Geltungsdauer. Da muss ich dazu sagen, die Verlängerung der Geltungsdauer, und jetzt wiederhole ich mich, auf Grund der finanziellen Situation wäre dies natürlich schon wichtig. Herr Prof. Ronellenfitch, Sie haben ausgeführt, auch im Jahr 2001, dass es auch im Baurecht Sicherung usw. gibt und das haben sie jetzt wieder erwähnt. Wo sehen sie eigentlich die Grenzen der Baurechtsicherung? Die Bundesregierung hat in einer Beantwortung im Mai festgestellt, dass es

150 nicht im Bau befindliche Maßnahmen gibt, damals war das Bauvolumen noch bei 4,7 Mrd. € planfestgestellt, dass bei diesen Maßnahmen im Grunde genommen das Baurecht nicht verfallen kann, weil vorbereitende bzw. flankierende Maßnahmen realisiert wurden. Wenn ich Sie jetzt vorher richtig verstanden habe, dann haben Sie auch ausgeführt, dass eine Unterbrechung nicht unbedingt dazu führt, dass dann auch weiter gebaut werden kann. Also wo ist praktisch die Grenze der Baurechtsicherung, dann gerichtsanhängig? Es wurde zwar von allen Sachverständigen heute ausgeführt, dass die Gerichtsbeschlüsse schneller von statten gehen als früher, und das rechtfertigt ja im Grunde genommen immer noch mehr eine Verlängerung, weil wir dann immer mehr Projekte haben, die im Bundesverkehrswegeplan stehen. Also wer das auch beantworten möchte, gerne! Eigentlich sind auch noch Fragen offen. Mich interessiert auch, welche Gründe im Jahr 1973 zur Einführung einer Begrenzung der Geltungsdauer des Baurechts geführt haben, nachdem es bis dahin ja unbefristet war. Herr Präsident Hien, vielleicht können Sie das beantworten, warum das damals so gestaltet wurde. Die Frage nach den Interessen Dritter wurde, glaube ich, in den Antworten schon ziemlich ausgeführt. Meine Frage, das geht jetzt mehr auch an den Herrn Kern und an den Herrn Maatz, in welchem Umfang bisher von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Ausnahmen von der Fünfjahresfrist zu bekommen. Also nicht nur Verlängerung, sondern dann, wenn zehn Jahre da waren, die Verlängerung, ob es dann noch einmal Ausnahmen gab in Ihren Ländern. Oder die Frage auch: Sind auch planfestgestellte, baureife Bundesfernstraßenprojekte bekannt, von deren Realisierung wegen veralteter oder überholter Planung abgesehen worden ist? Das ist vielleicht auch noch interessant. Herr Maatz, Sie haben ausgeführt, dass Nordrhein-Westfalen im Augenblick nicht von einem Projekt betroffen ist, wo die Planung abläuft. Also nach Aussage der Bundesregierung wird in Nordrhein-Westfalen bei der A 2, Anschlussstelle Hamm und Anschlussstelle Hamm-Uentrop, das Baurecht in diesem Jahr - 11/05 - verfallen. Welche Maßnahmen werden dann von Ihnen, jetzt sage ich mal von Ländersseite oder von Planungsseite aus unternommen, um ein drohendes Ende des Planrechts oder Baurechts aufzuhalten. Da sind wir wieder bei dem Thema: Wie kann es gerichtsfest gemacht werden, damit das Baurecht dann auch vor Gericht Bestand hat? Soviel jetzt einmal in der ersten Runde!

**Vorsitzender:** Vielen Dank Frau Kollegin Renate Blank! Jetzt die weiteren Wortmeldungen von Kollegen Horst Friedrich und Kollegen Albert Schmidt. Bitte!

**Abg. Albert Schmidt:** Danke Herr Vorsitzender, verehrte Sachverständige! Auch ich bedanke mich im Namen meiner Fraktion für Ihre Ausführungen schriftlicher und mündlicher Art, die uns sicherlich helfen werden, auch in der Abwägung der politischen Begründung dann das Pro und Kontra angemessen zu gewichten, das für den vorgeschlagenen Gesetzentwurf spricht oder dagegen. Ich möchte kein langes Statement halten und keine große Arie singen, sondern möchte ganz konkret in Ergänzungen zu ihren Ausführungen, noch einige Frage stellen, um hier noch mehr Klarheit zu bekommen. Zunächst Herr Prof. Holzapfel: Sie haben bei Ihrem Eingangsstatement auch das Thema der längerfristigen Verkehrsprognose angesprochen. Ist das Verkehrsaufkommen in einem Zeitraum von länger als zehn Jahren überhaupt seriös planbar? Ist nicht die demographische Entwicklung, z. B. Abnahme der Verkehrsteilnahme von Berufstätigen, ist nicht das z. B. eine Größenordnung, die erhebliche Veränderungen nach fünf, sechs oder sieben Jahren bringen kann, so dass es sich sicherlich lohnt, da noch einmal nachzuschauen, ob die ursprünglichen Planungen, die inklusive Vorlauf und Plangeldungsdauer dann durchaus sieben, acht Jahre im Gespräch gewesen sein können, ob die noch adäquat abbilden, was vom Bedarf her die Verkehrsströme nahe gelegt haben? Stichwort Planrechtfertigung. Das verbindet sich für mich auch jetzt mit der Frage an Herrn Hien vom Bundesverwaltungsgericht: Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, auch noch von der Diskussion am 7. Februar 2001, also fast genau vor vier Jahren, als wir schon einmal zu diesem Thema eine Anhörung hatten, dann wurde damals auch hingewiesen auf die Begründung für diesen § 17 Abs. 7, wo ja damals der Gesetzgeber sich etwas gedacht hat, als er überhaupt eine Befristung eingeführt hat, für die Geltung von Planfeststellungsbeschlüssen, in dem Fall die fünf Jahre, und als er aber auch die Verlängerungsoption geschaffen hat. Deshalb die Frage: Ist nicht jenseits des praktikablen Gesichtspunktes, dass die Abwägung immer schwächer wird, wie Sie aufgeführt haben, je länger der Zeitraum dauert. Ist es nicht einfach auch schlicht und ergreifend sinnvoll oder sogar notwendig, um die Eingriffstiefe oder die Vorbehalte, die dem Grundstückseigentümern auferlegt werden, weiterhin aufrechterhalten zu können, einfach diesen Revisionszeitpunkt zu setzen, wann immer das jetzt ist, um zu sagen, da muss jetzt noch einmal geguckt werden, ob die Ursprungsgründe noch tragen. Eine weitere Frage an Sie, Herr Hien: ist es den überhaupt denkbar, dass das, was der Bundesrat jetzt von uns will, umgesetzt wird? Nämlich, dass nur für einen Verkehrsträger bestimmte Geltungsdauern gesetzt werden, die aber nicht konform gehen mit anderen Verkehrsträgern. Also, ist das juristisch praktikabel, auch würde ich sagen,

grundgesetzlich, verfassungsrechtlich überhaupt akzeptabel, wenn hier Verkehrsträger erkennbar unterschiedlich behandelt würden. Ich gehe noch einen Schritt weiter mit der Frage: Müsste dann nicht überhaupt bei vergleichbaren Planungsprozessen, auch jenseits des Verkehrsbereichs, also bei Anlagenbau und dergleichen, eine entsprechende gesetzliche Änderung erfolgen, damit man hier nicht zweierlei Recht oder dreierlei Recht für verschiedene Bereiche hat. Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Kern und Herrn Maatz, also sozusagen als den Vertretern der praktischen Erfahrung aus den Ministerien: Wenn ich mich richtig erinnere, hatten wir vor genau vier Jahren bei der Debatte gehört, ... zum Beispiel hat, ich habe es im Protokoll extra noch einmal nachgelesen, damals Herr Vollbracht ausgeführt, erste Verlängerungen von Planfeststellungsbeschlüssen stünden jetzt in einigen Bundesländern an, damals 2001, ohne dies allerdings zu konkretisieren. Meine Frage ist, wie viele Planfeststellungsbeschlüsse sind in Ihrem Bundesland, in Hessen bzw. in Nordrhein-Westfalen, den nun seitdem verfallen? Oder wie viele Verlängerungsverfahren wurden denn durchgeführt oder angestrengt? Wie viele solcher sonst verfallender Planfeststellungsbeschlüsse wurden denn verlängert? Und ich schließe die Frage an Sie an: Ist nicht in manchen Situationen, ich sage mal, der stille Verfall eines Planfeststellungsbeschlusses, wo nach fünf Jahren, oder im Fall der Verlängerung nach zehn Jahren, eben nichts passiert, manchmal auch hilfreich, um eine, ich will jetzt nicht sagen Fehlplanung, aber um eine Planung, die einmal vielleicht sinnvoll war, sich aber nicht mehr als sinnvoll erweist, einfach still und friedlich beerdigen zu können? Wenn der Zeitraum aber immer länger dauert, bis ich das praktisch auch ruhen lassen kann, definitiv ruhen lassen kann, ist es dann nicht auch ein Hindernis, gerade auch für Kommunen, z. B. dann die Flächen anders überplanen zu können, wenn sie feststellen, nach fünf Jahren, das war es wohl nicht, was wir damals wollten, mag damals richtig gewesen sein, aber es entspricht nicht mehr unserer heutigen Sicht. Vielleicht als letzten Gedanken noch, die Frage will ich noch einmal unterstreichen, die der Kollege Danckert schon aufgeworfen hat: Wo sind denn solche Verlängerungsverfahren auf Schwierigkeiten gestoßen, irgendwann mal, wo sich gezeigt hat, das ist nicht machbar? Ich höre jetzt immer nur, die seien unsinnig, die seien wahnsinnig aufwendig, die seien irgendwie nicht notwendig und dergleichen. Meine Frage ist: Wo sind den ernsthaft mal Schwierigkeiten aufgetreten, wo man infolge dessen eine Verlängerung nicht durchziehen konnte, weil es zu schwierig war? Das würde mich mal ganz konkret interessieren. Weil, wir diskutieren sonst nur virtuell oder prinzipiell aber nicht konkret entlang der Wirklichkeit.



**Vorsitzender:** Vielen Dank Kollege Albert Schmidt! Jetzt gehen wir zur FDP-Fraktion. Kollege Horst Friedrich!

**Abg. Horst Friedrich (Bayreuth)** - Berichterstatter -: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Herren Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich glaube zusammenfassend sagen zu können, weil ich auch vor vier Jahren schon dabei war, wir haben kein Erkenntnisproblem, wir haben eigentlich ein politisches Umsetzungsproblem. Insbesondere dann, wenn man sich die Antwort der Bundesregierung auf den Gesetzentwurf des Bundesrates in der 14. Wahlperiode anschaut, vom 22. März 2000, und den mit dem Gesetzentwurf vergleicht, der jetzt am 2. Mai 2003 vom Bundesrat wieder eingebracht worden ist, der ist nämlich in der Diktion auf Punkt und Komma fast,..... nicht nur fast, er ist identisch. Unterschiedlich ist die Antwort der Bundesregierung. Sie hat in der 14. Wahlperiode richtigerweise erklärt, eine Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen wäre geeignet, hier Abhilfe zu schaffen. Man hat im Übrigen, Herr Präsident, schon darauf hingewiesen, dass das auch für Wasserstraßen und für Eisenbahnen gilt, nur man ist dem selbst gesteckten Ziel, da etwas vorzulegen bisher nicht nachgekommen. Die Mehrheit in dem Hause hat ja den Gesetzentwurf in der 14. Wahlperiode dann auch abgelehnt, mit dem Hinweis, es kommt etwas. Das Thema ist jetzt tatsächlich die Frage, an was hängt man es auf? Und politisch ist es dann für mich die Frage, ....ich habe also immer noch ein bisschen Bedenken, es aus dem Geldmittelfluss heraus zu begründen, denn das würde ja vice versa bedeuten, dass dann, wenn wieder mehr Geld zur Verfügung steht, irgendwann, dass ich dann die Planfeststellungsdauer umgekehrt auch wieder reduzieren müsste, wenn ich sie vorher wegen weniger Geld angehoben habe. Sondern es muss aus meiner Sicht entweder,.... und das ist für mich der entscheidende Schnitt, reicht es jetzt, und da greife ich das auf, was Herr Holzapfel gesagt hat, reicht es jetzt aus, alleine gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen. Und da habe ich viel Vorliebe für die Version Zehn plus Null, weil ich sehe, dass die Abarbeitungsdauer länger dauern kann und ich deswegen eine bestimmte Flexibilität brauche. Die Frage, die sich mir stellt, Herr Holzapfel, ist, brauche ich da dann nicht umgekehrt auch eine höhere Flexibilität der Haushalte und nicht das Ende des Fiskaljahrs immer am 31.12., mit der Situation, dass dann Geld unter Umständen zu verfallen droht? Und ist eine gewisse Flexibilität im Managen von Projekten nicht auch dadurch ergänzend zu schaffen, dass ich neben der gesetzlichen Situation Planfeststellungsdauern auf zehn Jahre anzusetzen, und nicht mehr mit Fünf plus Fünf, dann auch eine Flexibilität in

den Haushaltsmitteln haben muss, was die Übertragbarkeit angeht, um nicht von vornherein da bestimmte Probleme zu haben? Das ist die erste Frage. Die zweite ist an den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes gerichtet: Ich habe Ihren Ausführungen entnommen, dass einer Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses von zehn Jahren ohne Verlängerungsmöglichkeit der Eigentumsvorbehalt des Artikel 14 GG nicht entgegensteht, zumindest ausgeräumt werden könnte, vor allen Dingen auch deswegen, wenn ich das mal einfach interpretiere, weil ja auch bereits jetzt der betroffene Grundstückseigentümer damit rechnen müsse, dass er bei fünf Jahren Geltungsdauer, zunächst, und einer Verlängerung von fünf Jahren, die ja dann nicht mehr die eigentliche Ursache oder den eigentlichen Plan prüft, sondern nur die Frage, ist in der weiteren, zweiten Periode dann die Verwirklichung möglich. Er muss ja sowieso mit zehn Jahren rechnen, plus der unter Umständen darüber hinaus gehenden Verwirklichungsdauer. Kann das da ausgeräumt werden? Die dritte Frage, die ich gern an Herrn Kern stellen würde: Hessen hat ja nun seine Gesetze, wenn ich das richtig gelesen habe, Herr Kern, schon umgestellt und hat für sich Zehn plus Null beschlossen. Was ist die praktische Erfahrung damit und gibt es da bereits juristische Erfahrungen, dass man sagt, da ist dagegen angegangen worden? Und wenn nein, wäre das auch nicht ein Lehrbeispiel, zu sagen, wir übertragen das Ganze? Und an Herrn Prof. Ronellenfitsch noch: Ihre Ausführung, ob man nicht erst mit den Ausgleichsmaßnahmen oder mit den eigentlichen Baumaßnahmen, ob man das nicht ändern müsste, habe ich nicht ganz nachvollzogen, denn auch eine Ausgleichsmaßnahme kann ja nur dann begonnen werden, wenn die Finanzmittel für die Maßnahme eigentlich vorhanden sind, sie sind ja Teil der Maßnahme, weil sie, wenn sie im Plan festgestellt sind, ja verpflichtend sind, und deswegen das Land nur dann beginnen kann, wenn die Finanzmittel da sind. Also ist es aus meiner Sicht relativ unerheblich, ob ich erst mit dem einen oder mit dem anderen beginne. Ich werde erst dann beginnen, wenn die Finanzmittel da sind. Das heißt, der Plan muss rechtskräftig sein und dann muss die Finanzierung da sein und dann kann ich auch mit Ausgleichsmaßnahmen beginnen. Das wäre für mich jetzt nicht nachvollziehbar, aber vielleicht habe ich es auch falsch verstanden. Nur, aus der reinen Logik heraus muss ich sagen, da das ja Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses ist, wird das erst begonnen werden können, wenn tatsächlich die Finanzen da sind. Deswegen, ich plädiere also nachdrücklich dafür, den Rahmen zu setzen auf Zehn plus Null. Die Frage ist, muss ich das ergänzen, ersetzen, gibt es Erfahrungen? Und das Ganze vielleicht noch ein bisschen im Detail erläutern. Ansonsten glaube ich, wäre es jetzt

Sache des Gesetzgebers, zu sagen, das wollen wir, und das dann umzusetzen. Ansonsten ist aus meiner Sicht fast alles geklärt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank Kollege Horst Friedrich! Ich schaue mich ein bisschen bei den Kollegen um. Wir haben doch eine sehr breite Palette an Fragestellungen eigentlich gehabt. Weitere Fragen könnten wir noch in das Paket aufnehmen. Den Kollegen Georg Brunnhuber würde ich dann noch drannehmen. Bitte!

**Abg. Georg Brunnhuber:** Vielen Dank! Die wesentlichen Fragen sind gestellt. Aber ich möchte eines anbringen und daraus auch eine Frage stellen. Ich habe im eigenen Wahlkreis und im eigenen Kreis und im Lande Baden-Württemberg Maßnahmen, die noch Anfang der 90er Jahre planfestgestellt wurden, in dem vollen Glauben und der Überzeugung, die Mittel kommen so wie es immer war. Man ja hat im Grunde genommen händeringend planfestgestellte Maßnahmen gesucht. Anfang der 90er Jahre, bis man dann feststellte, durch die neuen Bundesländer und durch die da neu hinzukommenden Baumaßnahmen hat man plötzlich mit einer gut organisierten Verwaltung Planfeststellungen organisiert, die nicht mehr abgeflissen sind. Dann hat man zu dem Mittel gegriffen, dass man 1997 eine Planfeststellung hatte und 1998 mal mit 10 Mio. begonnen hat, bei Kosten von über 100 Mio. Und seither ruht die Maßnahme. Jetzt machen wir auf der gleichen Strecke wieder etwas. Da ist sozusagen die nächste Umgehung. Jetzt, kurz vor Ablauf, beginnen wir dort mit der Umlegung eines Feldweges, so dass auch diese Maßnahme als begonnen gilt. Da mal meine allererste Frage: Halten Sie das für juristisch sauber und in Ordnung, dass wir im Grunde genommen aus dieser Geldnot heraus das umgehen, was wir hier jetzt diskutieren, zehn Jahre sollen die gelten, sondern das wir so nach fünf Jahren sagen, jetzt machen wir mal mit ein paar Millionen was und dann haben wir eigentlich das Recht erledigt und dann warten wir mal, irgendwann wird schon mal jemand im Lotto gewinnen oder irgendwo Geld herbekommen, und dann wird es gut. Also das ist eine Frage, da möchte ich einfach wissen, halten Sie das für sauber und können wir da nicht irgendwann, bei Einsprüchen, Widersprüchen und sonstigen Kritikern, solche Straßen sind nie ganz ohne Bürgerinitiativen zur Planfeststellung gekommen, was könnten die uns im Zweifelsfall hier einbrocken. Das wäre eigentlich, in Anmerkung zu dem, was praktisch schon alle Kollegen in irgendeiner Form darstellten, noch von meiner Seite die Frage, und zwar an alle hier Beteiligten. Dann noch eine Frage an die Bundesregierung: Wie viele solcher Maßnahmen haben Sie in Baden-Württemberg und im Bund, wie viele Maßnahmen, wo Sie jetzt sagen, ein paar ganz geringe Mitteln nehmen wir jetzt, um damit

die Planfeststellung zu konservieren, weil wir sagen, jetzt haben wir eine begonnene Maßnahme? Gibt es das irgendwie zu greifen, einzuordnen? Sind es zehn Maßnahmen, sind es fünfzig, sind es nur ein oder zwei? Oder ist das ausnahmsweise nur bei mir in Baden Württemberg?

**Vorsitzender:** Nächste Fragestellerin, Frau Kollegin Renate Blank!

**Abg. Renate Blank:** Ich habe noch eine Frage an die Sachverständigen. Es ist nämlich auffällig, dass bei dem Thema Änderung des Bundesfernstraßengesetzes, und der Koll. Friedrich hat das schon ausgeführt, die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu der Bundesratsinitiative so ein bisschen jein sagt. Aber es ist auffällig, dass es sich bei den Maßnahmen, wo das Baurecht verfallen könnte, um Maßnahmen in den alten Bundesländern handelt. Und meine Frage hierzu: Hat das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz dazu beigetragen, dass in den neuen Bundesländern eben die Verwaltungsvereinfachung, oder der eine Schritt, dass es dann schneller ging, oder wie sehen Sie das dann, wenn wir das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz auch mit Bürokratieabbau.... und Herr Prof. Holzapfel, jetzt komme ich auf Ihre Planungen oder auf Ihre Vorschläge, das man hier zu einer zügigeren Umsetzung käme bzw. welche Alternativen gäbe es denn überhaupt, z. B. bei der Herabsetzung der Hürden, oder könnten Sie sich eine andere Alternative vorstellen, anstatt der Verlängerung, jetzt sage ich mal der Zehn plus Fünf oder Zehn plus Null, wie sie im Raume steht, das man andere Alternativen durchführen könnte?

**Vorsitzender:** Ich schaue in die Runde. Wer will noch? Jetzt liegt es an Ihnen, an den Sachverständigen, ob Sie immer alles detailliert, ob sie es immer nach dem Wunsch der jeweiligen Fragestellerin oder Fragesteller beantworten. Das ist natürlich immer subjektiv. Das kann man von vorn herein nicht sagen. Ich würde jetzt umgekehrt beginnen wie ich Sie zuerst aufgerufen habe, um die Chancengleichheit in jeder Hinsicht zu gewährleisten. Herr Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, ich würde ihnen als erstem das Wort geben. Bitte!

**Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch:** Soweit ich das richtig in Erinnerung habe, Herr Dr. Dankert, war bei Ihnen die erste Frage, wann man beginnen muss, um die Verfristung zu vermeiden. Da bin ich der Meinung, dass man mindestens ein Jahr vor Ablauf der Frist beginnen muss, sich Gedanken zu machen, gehe ich in das Verlängerungsverfahren oder nicht, um die Verlängerungsentscheidung zügig vorzubereiten, denn dieses Verfahren ist zwar im Grunde völlig nutzlos, das Verlängerungsverfahren,

dann stellt sich nur die Frage der Planungsrechtfertigung im Grunde neu, es stellt sich die Frage neu, ob sich gravierende Änderungen ergeben haben. Aber das Verfahren muss trotzdem sorgfältig und intensiv vorbereitet werden. Und in diesem Zusammenhang stellt sich das Problem, ob dann europäische Querschüsse und Querschläger einschlagen, in diesem Zusammenhang. Und da kann ich ihnen nur sagen, wie ich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes kenne, die zwar nicht punktgenau diesen Fall betrifft, aber in anderen Zusammenhängen, die werden versuchen, das als Hebel zu benutzen, europäische Entwicklungen einzubringen. Also dieses Verfahren bietet ein Einfallstor zur Erhöhung von Standards, das müssen nicht nur ökologische Standards sein, es kann auch sein, dass es zu Gunsten der Straße mal ausgeht, die Standards, also das ist ambivalent, aber um jedenfalls europäisch andere Orientierungen in das Verfahren einzubinden. Noch einmal zu dem Punkt des Verfahrens. Mit der Grundrechtsrelevanz mit zehn oder fünfzehn Jahren sind wir an der Enteignungsgrenze angelangt, aber man kann damit leben und man kann das durch die Veränderungssperren und dergleichen ausräumen, die enteignungsrechtlichen Bedenken, und der Übergang von Eigentumsbindung und Enteignung ist in dem Fall fließend. Wobei man schon sagen muss, dass, wenn man es jemanden nach 15 Jahren nicht gestattet, sein Eigentum zu nutzen, dass es fast schon ein gezielter Eingriff wird. Frau Blank ihre Frage?

**Abg. Dr. Peter Danckert:** Eine Frage: Muss das innerhalb der ersten fünf Jahre abgeschlossen sein, das Verlängerungsverfahren?

**Prof. Dr. Michael Ronellenfitch:** Das Verlängerungsverfahren muss de lege lata innerhalb der ersten fünf Jahre abgeschlossen sein. Muss abgeschlossen sein! Deswegen brauchen sie einen Vorlauf, um die Verlängerung durchgeführt zu haben. Sie stehen unter Zeitdruck. Und wenn es jemand geschickt anstellt, kann er das Verfahren sabotieren und in die Länge ziehen, dann ist die Verlängerung gescheitert. Jetzt, warum ist die Verlängerung praktisch jetzt nicht so relevant, wie wir das immer sagen müssten, warum beschäftigen wir uns überhaupt mit der Verlängerung? Ganz einfach, weil nicht nur das Land Baden-Württemberg, sondern weil de facto alle Bundesländer von der anderen Möglichkeit Gebrauch machen, das Verfahren partiell zu beginnen und dann zu sagen, wir unterbrechen nur, und die Unterbrechung ist unbefristet möglich. Das ist eigentlich, der Herr Brunnhuber hat es angesprochen, das machen nicht nur die in Baden-Württemberg, das stellt sich sonst nirgends. Und das ist dann keine politische Frage, aus Ihrer Sicht nur, wo man die entsprechenden Lager einbringen kann,

sondern es ist eine Frage der Ehrlichkeit der Verwaltung und der Ehrlichkeit einer gesetzlichen Regelung. Wenn Sie immer so groß reden von Deregulierung und von Transparenz und von Abbau von bürokratischen Hürden, dann führt eigentlich gar kein Weg daran vorbei, die Verlängerungsmöglichkeit zu streichen, die nur unnötig Verfahrensaufwand bietet und eine Zehn plus Null Lösung einzuführen. Denn, ich habe es vorhin schon einmal gesagt, Sie schüren Hoffnungen und führen Streitigkeiten ein, die das Verfahren als solches betreffen, aber materiell überhaupt keinen Gewinn bringen. Das ist eigentlich die Sache mit dem Zehn plus Null. Deswegen bin ich auch nicht für die Bundesratslösung Zehn plus Fünf. Dann haben wir das gleiche wieder, bloß nach hinten verschoben. Also entweder eine konsequente Lösung mit Bürokratieabbau, Zehn plus Null, oder sonst kann ich es genauso lassen, das ändert nichts. Und dann, wenn ich es lasse, bringe ich die Leute dazu, dass sie mit dem Verfahren in die Gänge kommen. Herr Friedrich, ich habe nicht von Ausgleichsmaßnahmen gesprochen, sondern von Ersatzmaßnahmen. Und Ersatzmaßnahmen sind bei der Eingriffsregelung Maßnahmen, die nicht vor Ort und im unmittelbaren Kontext mit dem Vorhaben durchgeführt werden müssen. Und dann zu begründen, dass das der Beginn des Vorhabens ist,... es lässt sich mit Händen und Würgen verbinden, wenn man die finanzielle Klammer zieht, so wie Sie es gemacht haben, und zu sagen, es sind die gleichen Kosten. Aber ob das dann das gleiche Vorhaben ist, das ist die fragliche Sache. Und nur um das verklammern zu können, eine Ersatzmaßnahme zu ergreifen, die gar nicht sinnvoll ist, und nicht die optimale Ersatzmaßnahme, die der Umwelt am meisten dient, die optimale Ersatzmaßnahme, der Vorratersatz, Bäume anpflanzen, lange, damit die gewachsen sind, bis die, die ich für das Vorhaben brauche, gefällt sind. Derartige Ersatzmaßnahmen ergreifen, das kann ich auch schon im Vorgriff. Ich kann im Vorgriff mit einem abgespeckten Verfahren beginnen, um vollendete Tatsachen zu schaffen. Frau Blank, nach der formalen gesetzlichen Regelung reicht es, wenn sie mit dem Verfahren beginnen, und dann ist alles nur noch Unterbrechung. Und wenn wir ehrlich sind, dass kann nicht gemeint sein. Irgendwann mal wird eine Unterbrechung der dauerhafte Abbruch. Dann ist die Enteignungsschwelle oder die eigentumsrelevante Schwelle wirklich überschritten. Und der letzte Punkt: Herr Schmidt, Sie haben gefragt: 1973, was hat man sich gedacht? Ursprünglich, 1953, war eine Befristungsregelung schon drin im Verwaltungsverfahren, im Bundesfernstraßengesetz. Dann ist 1961 die Veränderungssperre gekommen. Dann hat man gesagt, die Veränderungssperre reicht als Schutz der Betroffenen völlig aus, dann kann ich die Befristung streichen. Dann kam

1972/1973 das Verwaltungsverfahrensgesetz und dann hat man im Zuge der Anpassung an das Verwaltungsverfahrensgesetz ins Bundesfernstraßengesetz, ohne sich große Gedanken zu machen, die Befristungsregelung wieder eingeführt, nur im Interesse der Rechtseinheit und die Rechtseinheit ist eine wirklich wichtige Angelegenheit. Herr Hien hat schon zu Recht darauf hingewiesen, wenn wir an ein 78er Verfahren geraten, also ein Verfahren, in dem ein führendes Planfeststellungsverfahren die anderen absorbiert, dann sollte das sachgerecht ausgesucht werden. Das führende Verfahren muss wirklich führend sein. Man sollte es nicht danach aussuchen, was hat die beste, günstigste Frist. Dann habe ich nämlich die Neigung, mich nach der Frist zu orientieren, und das wäre unglücklich. Womit Sie Recht haben, ist, dass für andere Verkehrsträger die gleiche Regelung getroffen werden sollte, für Bundeseisenbahnen und für Bundeswasserstraßen, das ist völlig unstrittig aus meiner Sicht. Nur dafür haben wir heute nicht die Sitzung, wir haben es heute mit dem Bundesfernstraßengesetz zu tun. Warum soll man eine gute Lösung nicht treffen, weil die anderen guten Lösungen noch nicht auf der Tagesordnung stehen? Soviel nur zum Einstieg.

**Stellvertretende Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Prof. Ronellenfisch! Dann gebe ich das Wort gleich weiter an Herrn Maatz!

**MDirig. Ekhart Maatz:** Ich werde mich bemühen, das, was Herr Prof. Ronellenfisch bereits ausgeführt hat, nicht zu wiederholen und meine Mitschrift ein bisschen zu sortieren, um vielleicht auf das eine oder andere getrennt einzugehen. Zunächst einmal möchte ich noch ein Wort sagen zur Dauer innerhalb dieses Fünfjahreszeitraums, der uns zur Verfügung steht, um vor Ablauf dieses Fünfjahreszeitraums zu einer Verlängerungsentscheidung zu kommen. Ehrlich gesagt, ich hätte als Verwaltungsmann innerhalb einer Straßenbauabteilung nicht den Mut, nur ein Jahr in Anspruch zu nehmen, um eine solche Verlängerung anzugehen. Sondern ich würde, wenn sich das abzeichnete, dass wir so etwas in Nordrhein-Westfalen machen müssen, ich sagte eben, dass steht aktuell nicht an, eher daran denken müssen, unmittelbar nach Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses mit der Verlängerung zu beginnen. Denn machen wir uns nichts vor: Zwar hat nach dem geltenden Planfeststellungsrichtlinien nur der materielle Inhalt nicht überprüft zu werden, sondern es ist ausschließlich die Prüfung darauf zu beschränken, dass haben wir bereits gehört und das ist ausgeführt worden, ob bei einer Planung noch die ernsthaften Absichten des Vorhabens-träger auf die Verwirklichung in der festgestellten Form bestehen. Aber der Baulastträger hat von Amts wegen zu prüfen, ob Veränderungen vorliegen und ob diese möglicherweise so gra-

vierend sind, dass der Planung die Grundlage und damit die Planrechtfertigung entzogen worden ist. Und es mag durchaus sein, bei dem schnellen, wirklich bewundernswert schnellen Agieren der Rechtssprechung, aber den unheimlich langen und zähen Planungsabläufen, bis es dann mal in die Ebene der Planfeststellungsbeschlüsse kommt, und der dann noch vergehenden Zeit, dass es sehr wohl Änderungen gibt, die man nicht nur in den Blick nehmen muss, sondern mit denen man sich ernsthaft beschäftigen muss. Ich will ihnen ein Beispiel dazu sagen. Planfeststellungsbeschlüsse, die beklagt werden und die dann entsprechend einen Zeitraum verbrauchen, bevor sie bestandskräftig werden, bevor dann der Fünfjahreszeitraum beginnt zu laufen, erleben es bereits heute, dass in der Zwischenzeit just dort, wo die Straße gebaut werden soll, faktische Vogelschutzgebiete ausgewiesen werden. Das heißt, sie werden gar nicht ausgewiesen, dann werden sie nämlich bestandskräftig, dann wären sie ausgewiesene Vogelschutzgebiete. Mit den faktischen Vogelschutzgebieten habe ich es mit einer Veränderungssperre zu tun. So etwas müsste ich platterdings abprüfen, bei einem Verlängerungsbescheid. Und es ist überhaupt gar nicht abzusehen, wie lange ein solcher Prozess dauert. Deshalb, ein Jahr scheint mir sehr mutig zu sein. Und alles dieses führt natürlich zu der Überlegung, muss man sich diesen immensen Verwaltungsaufwand aufhalsen, muss man das Personal, was ohnehin dafür eigentlich gar nicht zur Verfügung steht, sich irgendwo frei schneiden, zu Lasten von anderen Dingen, um dieses leisten zu können. Ich möchte auf eins gerne aufmerksam machen: Die Rechtssprechung ist sehr schnell, die Verfahren dauern so lange. Sie dauern auch deswegen so lange, weil permanent neue Erkenntnisse zuwachsen und weil man innerhalb der Verfahren durchaus vor Situationen steht, die einen dazu bringen „gehe zurück auf Los“. Ich will das auch wieder an einem Beispiel festmachen. Bei all der positiven Wirkung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes, die unbestritten da sind, sind diese längst durch die komplexer werdenden Planungsverfahren überholt. Nicht zuletzt die Umweltgesetzgebung, die ja EU-Recht umsetzt, hat dazu geführt, dass auch in späteren Planungsverfahrensstadien vieles noch einmal bewerkstelligt werden muss, auf der Grundlage der inzwischen gewachsenen Erkenntnisse, auch des umgesetzten EU-Rechtes. Hinzu kommt, gerade im Bundesfernstraßenbau, dass es die Auftragsverwaltungen, sprich also die Länder, innerhalb der letzten beiden Jahre gelernt haben, dass es eine neue Planungskategorie gibt, nämlich Vordringlicher Bedarf mit besonderem Planungsauftrag. Das hat durchaus auch einige Vorhaben erwischt, auch in Nordrhein-Westfalen, die bereits unmittelbar vor dem Planfeststellungsbeschluss ge-

standen haben. Dieses muss neu aufgerollt werden und führt natürlich wiederum zu Verfahrensverzögerungen. Was die Vorratsplanung angeht, Frau Blank, noch einmal ganz deutlich, Vorratsplanung vermag ich in Nordrhein-Westfalen nicht zu erkennen, wir haben keine, und andere Länder sehe ich auch nicht in dieser Situation. Geplant werden Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs. Wie man damit umgeht, wenn das zu verfallen droht, und möglicherweise auch noch nach der Verlängerung zu verfallen droht, ist eine andere Sache. Man muss sich vorstellen, dass eine Straßenbauverwaltung diese Planungen nicht aus Jux und Dollerei macht, sondern sie wird, weil ja ein Bedarf festgestellt worden ist, zu diesem Ziel dann in der Tat auch geführt. Wenn man dann anfängt zu bauen und dann unterbricht, dann kommt es natürlich darauf an, in welchem Stadium man unterbricht und das Fatalste, was ich mir vorstellen kann, so etwas haben wir in Nordrhein-Westfalen zugegeben auch, sind so genannte „So-da-Brücken“, nämlich Brücken, die nur so dastehen. Und jeder kennt solche Brücken. Dieses sollte man tunlichst vermeiden. Aber, ich möchte einen Stab brechen für die Auftragsverwaltungen, die einfach in ihrer Not, was die Finanzsituation angeht, manchmal zu solchen Mitteln greifen müssen. Ob das gut ist oder nicht gut ist möchte ich Ihrem Urteil überlassen. Ich möchte aber auch darauf hinweisen, dass wir Planungsverlängerungen, zu denen ich eben ausführlich Aussagen gemacht habe, in Nordrhein-Westfalen nicht etwa deshalb haben, weil wir eine Koalition haben. Das ist kein Spezifikum für Nordrhein-Westfalen, das gilt in allen Bundesländern, von Nord nach Süd, von West bis Ost. Was die Besonderheiten der A 2 im Raum Hamm, Hamm – Uentrop, angeht, muss ich sagen, ist mir erstens diese Aussage nicht bekannt. Ich kann sie auch nicht nachvollziehen, denn, dort wird entweder gebaut oder aber wir liegen in den letzten Zügen der Planfeststellung, so dass unmittelbar mit dem Bau angefangen werden kann. Was die demographische Entwicklung angeht, Herr Schmidt, haben Sie Herrn Holzapfel gefragt. Ich kann das sehr gut verstehen. Ich erlaube mir dennoch eine Bemerkung dazu. Bei der demographischen Entwicklung wird man sicherlich fein betrachten müssen, und zwar sektoral betrachten müssen, die einzelnen Verkehrsträger, denn die demographische Entwicklung wird sich hier sehr unterschiedlich auswirken. Nach unserer Auffassung aus der Verkehrsseite ist es so, dass sich im Straßenverkehr etwa bis zum Jahre 2020 durch besondere Einflüsse keine großartigen Veränderungen ergeben und es erst danach zu einem Abflachen des Anwachsens kommt. Das betrifft insbesondere den Straßengüterverkehr, der stark beeinflusst wird, gerade in den Transitländern Deutschlands, durch nachbarstaatliche Aktivitäten, sei es in Belgien und den Nieder-

landen, sei es in Polen, Tschechien. Ich glaube, damit habe ich das im Wesentlichen ausgeführt. Vielleicht noch eine Frage, die angesprochen worden ist Herr Friedrich, Flexibilität in den Haushaltsmitteln, ein lang gehegter Wunsch der Verwaltungen. Ich glaube, da ist die Politik am Zuge, dort eine Entscheidung zu treffen. Schönen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Ich danke Frau Dr. Margrit Wetzel für die zwischenzeitliche Übernahme der Sitzungsleitung. Jetzt hat Dr. Peter Danckert, was ich vorhin schon angekündigt habe, eine Zwischenfrage.

**Abg. Peter Danckert:** Ich habe an alle, aber auch an Herrn Maatz, eine Zwischenfrage. Ich habe das so verstanden, dass die Praxis sich damit behilft, dass sie das einfach anfangen und dann wäre ja das Ganze, was wir hier machen, so eine Art von Phantomdiskussion. Dann brauchen wir das alles gar nicht. Dann brauchen wir nicht den Bundesratsentwurf, brauchen wir keine Modifikation. Sie fangen einfach an und dann stimmt das schon. Bisher gibt es keinen Fall, in dem das sozusagen in Frage gestellt worden ist, weil 25 oder 30 Jahre noch nicht rum sind. Aber unabhängig davon, Sie haben da eben auch, Herr Maatz, und das hat mich zu der Zwischenfrage veranlasst, so ein Szenario aufgebaut, im Grunde genommen müsste man mit der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses schon an dem Verlängerungsantrag basteln. Also ich will das hier nicht sozusagen in jedem Satz nachfragen, aber würde dann nicht für diesen Fall der Vorschlag des Bundesratesentwurfs weiter helfen, dass man sagt, wie das hier heißt, der Antrag muss innerhalb der fünf Jahre gestellt werden oder eingegangen sein und eine Verlängerung ist auch nach Fristablauf zulässig. Dann hätte man sozusagen durch diese gesetzgeberische Entscheidung, einen Tag vor Ablauf muss er eingegangen sein, und danach kann er dann noch beschieden werden, dann wäre sozusagen ihre Sorge, dass man schon mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses an dem Verlängerungsantrag basteln müsste, ja obsolet, unabhängig von der praktischen Frage, dass man dann immer noch dazwischen einen Spatenstich machen kann.

**Vorsitzender:** Der Kollegen Horst Friedrich hat sich noch gemeldet. Herr Maatz, dann kommen Sie wieder dran.

**Abg. Horst Friedrich (Bayreuth):** Also ich glaube, da sollte sich der Gesetzgeber nicht vor der gesetzgeberischen Aufgabe drücken, denn es kann ja auf Dauer nicht Sache der Verwaltung sein, durch Kunstmaßnahmen, nämlich den Beginn von Baumaßnahmen, etwas zu erreichen, was wir uns nicht zu entscheiden trauen. Und irgendwann ist auch der Punkt er-

reicht, wo ich sage, ... die „So-da-Brücken“ sind schon genannt worden. Ich habe ein anderes Beispiel. Die A 6, in der Weiterführung Nürnberg, Richtung Heilbronn, war lange in der Situation, dass man, wenn man auf den Bundesstraßen gefahren ist, die „So-da-Brücken“ gesehen hat. Die waren alle schon einmal irgendwann errichtet. Die Frage ist nur, was wäre denn passiert, wenn das Ding anders gekommen wäre, als es verläuft. Also die Gefahr, die ich sehe ist, wenn man zu sehr in diese Kunstgriffe kommt, dann wirklich eine Fehlleitung von knappen Allokationen da ist. Und es wäre vielleicht sinnvoller, sich auf Zehn plus Null zu bescheiden, um zu vermeiden, dass man zwangsläufig anfängt, einen anderen Effekt zu bekommen. Das ist ein Appell an die Politik, sich jetzt nicht über den Kunstgriff über eine Entscheidung zu retten, denn Fünf plus Fünf ist aus meiner Sicht erkennbar nicht mehr haltbar, auf Grund der jetzigen Situation.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Kollege Uwe Beckmeyer! Bitteschön!

**Abg. Uwe Beckmeyer:** Wir haben ja in den Akten alle die Antwort der Bundesregierung auf die Frage der verehrten Kollegen Blank vom März 2004. Dort wurde gefragt, welche entsprechenden Maßnahmen denn anstehen, welche im Fernplan festgestellt sind und wie viele denn und zu welchem Zeitpunkt verfallen können. Da wurden uns unter anderem, im Mai 2004, schriftlich von der Bundesregierung mitgeteilt, Maßnahmen, deren Baurecht in den Jahren 2004, 2005 verfallen könnte. Dann wurde aufgezählt: Baden-Württemberg A 5, Baden-Württemberg A 6, Baden-Württemberg, immer Abschnitte A 8, Baden-Württemberg A 98, Baden-Württemberg B 14, Baden-Württemberg B 28, Baden-Württemberg B 28, noch mal 28, 29, 32, 33 b, 313, Baden-Württemberg 464. Dann kommt eine aus Niedersachsen, A 7, ein Teilstück, dann Nordrhein-Westfalen A 2, Rheinlandpfalz B 252 und Rheinlandpfalz B 256. Meine Frage an die Bundesregierung, welche von diesen Maßnahmen sind denn tatsächlich verfallen?

**Vorsitzender:** Zuerst die Bundesregierung. Nein, nein es kommt schon noch, anschließend fahren wir mit den Sachverständigen fort. ... (Zwischenruf) ... Also, das machen wir dann hinterher. Also Herr Maatz, Sie haben noch einmal das Wort.

**MDirig. Ekhart Maatz:** Schönen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich möchte jetzt gerne dem Gedanken vorbeugen, man würde einfach so anfangen. Das tut keine verlässliche Straßenbauverwaltung. Und in Nordrhein-Westfalen gibt es solche Fälle auch nicht. Ich habe eben ausgeführt, dass wir hier in

Nordrhein-Westfalen auch nicht in der akuten Gefahr stehen, dass wir an Verlängerungen arbeiten müssten. Demzufolge droht auch insoweit nichts zu verfallen. Gleichwohl habe ich Verständnis dafür, dass Straßenbauverwaltungen in eine solche Situation kommen können und sich entsprechend verhalten, obwohl ich hinzufügen muss, ich begrüße so etwas nicht. Herr Dr. Danckert, was die Frage angeht, den Antrag, einen Tag vorher zu beginnen, dann möchte ich gerne darauf aufmerksam machen, dass der Bundesratsentwurf davon ausgeht, eine Zehnjahresfrist bereits zu haben und dann eine weitere Fünfjahresverlängerung in den Blick zu nehmen, mit einer solchen Aussage. Ich habe eingangs in meinem Statement darauf hingewiesen, dass ich diesem Gedanken so ohne weiteres nicht beitreten möchte, sondern eher dem Gedanken anhängen, es bei zehn Jahren als Neuregelung zu belassen und keine weitere Verlängerung zu machen. Ich sehe das auch vor dem Hintergrund der Schwierigkeit... man stelle sich das in der Praxis vor, zehn Jahre sind vergangen, ein Tag vor Ablauf wird ein Antrag gestellt und dann geht man in das neue Planfeststellungsverfahren rein, mit der Möglichkeit, dass dann entsprechend lange zu ziehen, denn es gibt ja keine weitere Befristung. Also da habe ich so meine Zweifel, ob man dieses tatsächlich verantwortlich machen kann.

**Abg. Dr. Peter Danckert:** Ich habe meine Frage gestellt, bezogen auf den jetzigen gesetzlichen Zustand, und da dann diese Regelung aus dem Bundesratsentwurf sozusagen hineinvernovelliert.

**Vorsitzender:** Herr Maatz, Sie haben noch einmal das Wort.

**MDirig. Ekhart Maatz:** Schönen Dank! Wenn ich Sie so verstehe, dann muss ich mich insofern relativieren, weil dieses Jahr zwar dazu beitragen könnte, den Zeitpunkt entsprechend zu verlängern und die Arbeiten entsprechend nach hinten zu verschieben, praktisch bis zum letzten Tag. Es bleibt aber trotzdem bei meinen Bedenken, das in die Zukunft hinein zu verlagern, und wenn es sein muss, auf unüberschaubar lange Zeit. Dankeschön!

**Vorsitzender:** Wir danken Ihnen! ich gebe das Wort weiter an Herrn MR Kern. Bitte!

**MR Jürgen Kern:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte gleich mit einem noch einmal anfangen: Das Verlängerungsverfahren ist kein Planfeststellungsverfahren, das will ich noch einmal ganz klar und deutlich sagen, denn wenn es ein Planfeststellungsverfahren wäre, dann würden wir das innerhalb von einer Jahresfrist mit Sicherheit nicht über die Bühne bekommen. Dann müssten wir tatsächlich spätes-

tens nach Erlass des Planfeststellungsplusses damit anfangen, die neuen abwägungserheblichen Unterlagen wieder herbeizuführen. Also es ist ein Verlängerungsverfahren. Es kann auch nicht sein, dass für diese Maßnahmen die Planrechtfertigung entfällt. Es geht hier um Bedarfsplanmaßnahmen, die Kraft des Gesetzes, nämlich Fernstraßenausbaugesetz, gerechtfertigt sind, also die Planrechtfertigung haben. Wann muss der Antrag gestellt werden? Also das ist für den Bund in den Planfeststellungsrichtlinien geregelt. Dort heißt es: „Die Straßenbaubehörde beantragt die Verlängerung bei der Planfeststellungsbehörde so rechtzeitig (in der Regel ein Jahr vorher), dass der Plan vor Ablauf der Fünfjahresfrist verlängert werden kann“. Herr Rinke und ich, wir haben ja bei der Erarbeitung dieser Planfeststellungsrichtlinien mitgearbeitet, wir gehen davon aus, dass es also wirklich nur eine Anhörung bezüglich der Verlängerung ist. Wäre es mehr, wäre es innerhalb der Frist nicht machbar. Das habe ich auch in meinen schriftlichen Ausführungen klar gemacht. .... (Zwischenruf)...Natürlich, das ist Status quo. Was haben wir für Verlängerungsmaßnahmen? Also wir haben in Hessen zwei Vorhaben gehabt, Landesstraßen, wo wir ins Verlängerungsverfahren mussten. Also, es war ein Tohuwabohu, das ist unbeschreiblich, möglicherweise, weil wir einfach zu wenig damit machen oder weil wir zu wenige Fälle hatten, auf jeden Fall war es ein riesiger Aufwand. Das hat auch den Gesetzgeber letztlich dazu veranlasst, von diesen Fünf plus Fünf... bei uns kam noch dazu, dass wir nach elf Jahren fertig sein mussten. Wenn also da noch der Mittelstreifen fehlte, konnten wir die ganze Straße rückbauen, also rein theoretisch, ist natürlich Unsinn, haben wir nicht gemacht. Also der Gesetzgeber hat selbstverständlich darauf reagiert und hat die Zehn plus Null Lösung, wie in Sachsen auch, gewählt. Bei der Unterbrechung, was könnten Gründe für die Unterbrechung sein? Wir haben teilweise den stufenweisen Ausbau von Bundesfernstraßen, da haben wir von vorne herein die Unterbrechung vorprogrammiert. Wir müssen Bauwerke und auch den Lärmschutz so ausrichten, als ob wir schon die endgültige Straße planen, obwohl der zweite Teil erst wesentlich später kommt. Wann er kommt, das wissen wir eigentlich gar nicht, das wissen wir nicht, müssen wir sehen, dass der Bund die Mittel zur Verfügung stellt oder die Maßnahme muss ja auch dann in den Vordringlichen Bedarf hinein. Europarechtliche Vorgaben, also wenn wir die bei der Verlängerung beachten müssten, dann reicht die Zeit nicht aus, dann müssten wir mit dem Verlängerungsverfahren relativ früh anfangen. Eins ist klar, Frau Blank, die Gerichtsverfahren gehen alle wesentlich schneller. Nur, was nicht schneller geht, sind die Planungsverfahren. Hier werden wir mit immer neuen Schwierigkeiten konfrontiert und deswegen brauchen wir so lange

bei den Planungen. Ich sage nur Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH - Verträglichkeitsprüfung, also nur um mal zwei Stichworte zu nennen. Wir haben in Hessen 22 % der Landesfläche unter FFH-Schutz gestellt. Das heißt, 22 % der Landesfläche sind eigentlich de facto von jeglicher weiteren Entwicklung ausgeschlossen und das sind ausgerechnet die Gemeinden, die immer sehr sorgsam mit ihrer Umwelt umgegangen sind, die werden jetzt abgestraft, die bekommen dann eben keine Umgehungsstraße mehr. Also das ist unser Problem dabei. Gibt es Ausnahmen von der Zehnjahresfrist? Es gibt keine! Also das Gesetz ist sehr stringent, wir wenden es an, wenn nach zehn Jahren nicht begonnen worden ist, dann ist die Maßnahme weg. Gibt es Maßnahmen, von denen nach überholter Planung abgesehen wird? Also ich kenne keine. Die Maßnahmen, die wir bisher immer planfestgestellt haben, sind mit fortlaufender Zeitdauer nur dringlicher geworden, nicht obsolet. Kommen wir zu den weiteren Fragen, Herr Schmidt, Verkehrsprognosen. Natürlich, eins ist klar, je größer der Planungshorizont ist, desto ungenauer sind Prognosen. Nur, es gibt keine richtigen Prognosen, das hat auch mal das Bundesverwaltungsgericht dankenswerter Weise entschieden, sondern es gibt nur richtig gestellte Prognosen - Flughafenurteil Frankfurt. Jede Prognose ist aus sich heraus falsch, dieser Wert wird nie kommen, aber sie gibt die Größenordnung an und Abweichungen, 15, 20 % von der Prognose, sind normal. Der Planungshorizont für uns ist 10 bis 15 Jahre. In der Regel halten wir uns so ein bisschen an den Bedarfsplan. Wir müssen auch mit diesen Zahlen arbeiten, um etwa die Frage des Lärmschutzes einigermaßen vernünftig beurteilen zu können. Nur was geschieht, wenn wieder erwarten die Entwicklung ganz anders sein wird. Wann wird denn etwa der Lärm relevant? Wenn eine Verdopplung des Verkehrsaufkommens auf der Straße stattfindet, drei Dezibel. Wenn wir diesen Fall haben, da kommen wir doch ohne weiteren Ausbau der Straße überhaupt nicht hin. Die Straße ist doch überhaupt nicht in der Lage, die doppelte Verkehrsmenge als prognostiziert aufzunehmen. Die Änderungen in den Jahren 1971 und 1974, da hat der Herr Ronellenfisch schon Bezug genommen, ich darf da auch noch einmal verweisen auf unsere Ausführungen in unserer ersten Stellungnahme zur Frage eins. Da hatten wir sehr genau dargelegt, wie es dazu kam. Entscheidend war, dass man 1974 wirklich nur das Verfahrensrecht vereinfachen wollte. Man hat sich überhaupt keine Gedanken gemacht. Dr. Fickert aus Nordrhein-Westfalen war derjenige, der sehr für die Vereinheitlichung des Fachplanungsrechtes plädiert hatte. Wo sind wir im Verlängerungsverfahren auf Schwierigkeiten gestoßen? Ich habe bereits gesagt, es waren die zwei Verfahren nach dem hessischen Straßengesetz. Also ich möchte so etwas nicht noch einmal machen. Wir haben

einmal machen. Wir haben natürlich keine Erfahrungen, das gebe ich Ihnen zu, mit Bundesfernstraßen, weil und wenn sie meine Stellungnahme gelesen haben, das liegt daran, dass wir eben zunächst einmal bis 2001, oder wir können sagen bis 2002 oder 2003, nur Planungen betrieben haben, die auch finanziert waren. Nur jetzt, gerade bei der Überarbeitung des Bedarfsplanen treten die Schwierigkeiten auf. Jetzt haben wir die ersten Maßnahmen, die nicht finanziert sind. Und wie das ausgehen wird, das bleibt eine spannende Frage. Deswegen für mich, Zehn plus Null ist eine ganz vernünftige Sache. Die Probleme, die in den alten Ländern entstanden sind, sind meines Erachtens nur deshalb entstanden, weil verstärkt die Finanzmittel - zu Recht, denn da war der Bedarf größer - in die neuen Bundesländer flossen. Das ist also eine ganz natürliche Sache und ist auch richtig. Und jetzt lassen sie mich noch einmal zu dem Scheinbeginn kommen. Also, genauso wie in Nordrhein-Westfalen ist es in Hessen auch. Es muss ja doch ein Beginn sein, der auf eine ernsthafte Verwirklichung des Vorhabens hinausläuft. Das heißt, es muss nicht nur eine Anlauftrate dafür in diesem Haushalt drin sein, sondern es müssen weitere Raten in den Folgehaushalten ausgewiesen sein. Und da stimmen wir uns vorher selbstverständlich mit dem Bundesverkehrsministerium ab. Wir machen nichts ohne den Bund. Wir fangen keine Baumaßnahme an, bevor nicht der Bund seinen Segen dazu gegeben hat. Da sind wir immer in ständiger Abstimmung mit dem Bund. Ich glaube, das waren so im Wesentlichen die Fragen. Herr Friedrich, Sie haben noch gefragt, praktische Erfahrungen mit Zehn plus Null. Die haben wir natürlich weder in Hessen noch in Sachsen, denn wir haben in Hessen erst im Jahre 2002 diese Regelung geschaffen und in Sachsen ist sie erst 2003 gekommen. Deswegen haben wir mit der Zehn plus Null noch keine Erfahrungen, aber man braucht sich da eigentlich nicht groß Gedanken zu machen. Es ist positiv. Wir haben es im Wesentlichen laufen lassen unter dem Gesichtspunkt Verwaltungsvereinfachung. Schönen Dank!

**Vorsitzender:** Wir danken Ihnen! Herr Prof. Holzapfel, Sie sind an der Reihe.

**Prof. Dr. Holzapfel:** Gut, da gab es ja eine ganze Menge Fragen. In der Reihenfolge versuche ich bei Frau Blank anzufangen. Das waren natürlich sehr interessante Fragen, die Sie stellen, im Kern auch teilweise generell und natürlich über diesen Punkt hinausweisend. Wenn ich sage „effektives Management“, stellen Sie sofort die Frage, wie ginge es denn schneller und wer soll es denn machen. Natürlich ist es die Frage, wir alle kennen es, der personellen Ausstattung der Landesverwaltung und anderer Dinge, hier Grenzen, die völlig getrennt zu

diskutieren wären und wo wir völlig außerhalb des Themas gehen. Aber eine Frage, da wurden Sie ja sehr konkret, nämlich bei der Frage, was hat denn die Beschleunigung in den neuen Bundesländern gebracht. Ich muss sagen, sie hat natürlich enorme Vorteile gebracht, wobei die Haupteinsparung, Sie können das sicherlich genauso beurteilen, waren natürlich durch den Wegfall der unteren Instanzen und den direkten Zugriff auf die Bundesebene. Das hat enorme Zeitvorteile gebracht. Andererseits möchte ich dies nicht..., ich sage das auch als einer, der davon profitiert hat und der in Rekordgeschwindigkeit das Planfeststellungsverfahren abgeschlossen hat, ich weiß nicht, ob sie das mittlerweile gebrochen haben, was wir da teilweise hinbekommen haben, aber ich möchte das eigentlich nicht generell so haben, obwohl mein Herz als Verkehrswissenschaftler natürlich hoch schlägt. Gibt es Beispiele auf der Welt? Neulich habe ich mir in China in Baumaßnahme des Transrapid, sehr erfreulich, angeschaut, aber das Planungsverfahren, dort gab es einen General Wuh, der am Vorabend an die Haustür geklopft hat und am nächsten Morgen mussten die Leute ausgezogen sein. Das sind sicher Bedingungen, die bei allem Herz, dass man vor Ort haben kann .... (Zwischenruf)...Aber wie gesagt, die Beschleunigung in den neuen Bundesländern konnte eine vorübergehende Sache sein, die uns sehr genützt hat und das war sehr dankenswert, aber ob man auf Dauer eine solche Lösung anstreben soll, glaube ich nicht. Die Möglichkeiten sind erheblich besser geworden. Es ist von allen Beteiligten gesagt worden, dass Planungsverfahren heute sehr viel professioneller, sehr viel schneller abgeschlossen werden, trotz mancher Widrigkeiten auf EU-Ebene und trotz der viel berühmten FFH-Gebiete. Mittlerweise passiert es uns auch sicher nicht mehr, wie bei der A 44, dass wir eines ganz vergessen bei der Planung. Es wird also hoffentlich so sein, dass wir die Informationen voll haben und, dass wir in diesem Rahmen auch mit dieser Widrigkeit fertig werden. Ich glaube, ein Großteil der Beschleunigungsmaßnahmen sind ja auch Gesetze. Ich sehe hier eigentlich mittlerweile einen Stand erreicht, der sehr gut ist. Es geht mir mit Management um etwas anderes. Und hier komme ich gleich auf die Frage von Herrn Danckert, mit den fünf Jahren. Man muss eigentlich auch ständig überprüfen, und die Frage ist merkwürdigerweise nicht beantwortet worden: Ist die Sache noch erforderlich? Das muss man schon von sich aus fragen. Das heißt, wenn in dieser flexiblen Welt nach fünf Jahren das Chemiewerk nicht mehr da ist, wo die Straße hinführt, oder nicht mehr geplant ist, der Planungsanlass entfallen ist, muss ich, auch ohne dass das Gesetz mir sagt, die Planrechtfertigung ist nicht mehr da und du musst das jetzt überprüfen, eigentlich sagen, ich gebe diese Maßnahme zurück. Das geschieht aber



im Regelfall natürlich nicht, sondern im Regelfall ist dieses äußerst selten, weil dazu auch die Kapazitäten bei dem hohen Volumen an einmal planfestgestellten Verfahren fehlen, ständige in diese Überprüfung herein zu kommen. Hier hat das Gesetz allerdings tatsächlich mit den fünf Jahren, so könnte man auch sagen, wieder eine positive Wirkung, insofern, als das Management in der Tat getrieben werden muss und dass man mal nachdenken muss, ist das Ding denn erforderlich. Es ist eigentlich kein großer Unterschied, ich muss sowieso ständig nachgucken und so muss das Verfahren auch betrieben werden. Die Frage ist, ob es immer so laufen muss, wie bei Ihren ersten zwei Fällen oder ob es auch vereinfacht werden muss. Im Regelfall kommt es auch überhaupt nicht so häufig vor. Jetzt zu dem Anfangen und zu der Umsetzung. Das hatten Sie ja auch gefragt, Herr Dr. Dankert! Der Bürger hat auch ein Recht darauf, dass angefangen wird. Es ist nicht umsonst, Herr Präsident, von Ihrer Seite argumentiert worden, wenn eine Finanzierung dieser Straße ausgeschlossen ist, innerhalb von zehn Jahren, dann ist sie rechtsunwirksam. Das heißt also, ich muss von vornherein auch die klare Absicht haben, mit diesem Vorhaben einigermaßen zeitnah zu beginnen, genau so wie ein Bürger ein Recht hat, dass irgendwann die Veränderungssperre, unter der er vielleicht leidet, aufgehoben wird, hat auch einer, dem mal irgendwann gesagt wird, die Straße wird gebaut, das Recht, dass diese endlich mal entsteht. Umso leidvoller sind natürlich diese seit Jahren sich hinziehenden Fragen, wie weit wird Finanzierung und Planung endlich auf einen Stand gebracht. Das kann auf zwei Wegen gehen, indem - ich möchte mal sagen, generell, weil ich hier wieder offen reden will - auch dieser unselige Wettbewerb um Planungsüberhänge beendet wird: Ich habe die größten Mengen an unrealisierter Planung und bin deswegen am allerwichtigsten. Das wäre also auch ein Punkt, wo man versuchen könnte, etwas zu ändern. Ich komme zu Herrn Schmidt, bei den Prognosen und den Randbedingungen. Ich war über vier Jahre im Wissenschaftlichen Beirat der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung. Dort gibt es ja einige interessante Schriften, die ihnen auch regelmäßig zugehen, wo klar wird, dass diese Veränderungsgeschwindigkeit im infrastrukturellen Bereich in der Tat enorm zunimmt. Ich will das nicht, und ganz ausdrücklich nicht, unter dem Bereich Schrumpfung bringen und sagen, dass wird alles kleiner und man muss zurückbauen, sondern es gibt eine Veränderung und es gibt Innovationen im Land und die müssen gestärkt werden, das muss sehr häufig auch eine positive Entscheidung sein, denn sonst können wir als modernes Industrieland nicht agieren. Also, wir können nicht sagen, das nimmt alles ab, auch die Fragen der Bevölkerungsveränderung. Sie haben schon darauf

hingewiesen, ÖV und anderes wird sich sehr unterschiedlich entwickeln. Es wird sich die Veränderungsgeschwindigkeit ändern. Was heißt das? Die Verkehrsprognosen werden nicht sicherer. Tut mir leid. Ich verkaufe selber welche. Aber diese Maßnahmen werden unsicherer. Das heißt, ich muss schneller reagieren können. Und ich betone noch einmal das, was ich vorhin gesagt habe: Mit zunehmender Zeitdauer, 20 Jahre, also dieses, ich glaube, das ist auch weg in der Debatte, können sie verantwortlich eigentlich nichts machen. Herr Friedrich, dass war sehr spannend! Danke für die Fragen! Also einen Punkt fand ich also sehr, sehr spannend, dass Sie nämlich auch sagen, dass man aus Finanzen heraus nichts an den Planungsverfahren verändern muss. Ich glaube auch, dass das Planungsverfahren eigentlich hier zu einem Werkzeug gemacht wird, dass eigentlich andere Probleme sozusagen verdeckt. Mit dem Planungsverfahren können Sie dieses nicht lösen, nämlich grundsätzliche Fragen, dass bei der Vorbereitung eines neuen Bundesverkehrswegeplanes, und ich denke, dass wird auch so geschehen, noch einmal neu andere Fragen geprüft werden müssen, insbesondere die Fernstraßenfinanzierung und die Frage dessen, wie ich Bedarf qualifiziere, auch damit das Parlament sozusagen sein Recht auf Reihung der Vorhaben einigermaßen weiter wahrnehmen kann. Ich denke, hier sollten wir offen reden, da müsste etwas geschehen und ich glaube eher, dass wir hier lediglich an den Details arbeiten. Und auch diese Fünfjahresgeschichte, ich halte das für ein Detail, wie gesagt, das sowieso gemacht werden muss. Und ob es nun wegfällt oder nicht, halte ich für irrelevant.

**Vorsitzender:** Prof. Holzapfel, vielen Dank!

**Abg. Albert Schmidt:** Ich muss noch der Vollständigkeit halber sagen, bei den juristischen Fragen, die ich gestellt hatte, bitte ich selbstverständlich auch Herr RA Baumann, diese zu beantworten. Ich hatte Sie angesprochen, Herr Hien, aber ich wäre sehr interessiert, dass auch die Anwaltsseite dazu Stellung nimmt.

**Vorsitzender:** Ich glaube, dass wird der Herr Baumann gerne machen. Herr Hien ist jetzt ohnehin an der Reihe. Bitteschön, Herr Hien!

**Eckart Hien:** Vielen Dank! Ich will mich kurz fassen, denn sehr vieles ist beantwortet. Herr Ronellenfisch hat auch zu den rechtlichen Problemen etwas gesagt, was ich im Grunde auch sagen würde. Ein kritischer Punkt ist ja nach wie vor, dass durch den Beginn der Baumaßnahme sozusagen eine nicht mehr endende Frist entsteht. Das ist praktisch jetzt schon so. Es gibt zwar ein paar Meinungen, die das anders sehen, aber es ist im Grunde so. Wie geht man damit um? Erstens, so das man sagen muss, der Beginn dieser Baumaßnahme,

diese Maßnahme darf keinesfalls nur symbolisch sein, keinesfalls nur eine Alibimaßnahme, keinesfalls eine, wo in den Akten steht, jetzt müssen wir aber schwer den Spaten rausholen. Und wir haben immer die Akten, also da muss man halt vorsichtig sein, zumindest. Sondern es muss eine, und das steht im Entwurf ja drin, planvolle Ausführung sein und planvoll heißt, dass ich auch in den Finanzen hier mitgeplant habe. Eine so genannte „so-da-Brücke“ ist schon ganz schön viel, muss man sagen. Also die reicht allemal, denn das ist so ein erheblicher Aufwand, dass man sagen muss, hier ist auf keinen Fall mehr eine Vorratplanung inmitten, sondern da wird ganz konkret mit einer doch erheblichen Baumaßnahme begonnen. Wo sind die Grenzen einer Bausicherung? Wie kann man so etwas überhaupt definieren? Es gibt eben, wenn man es ins Gesetz nicht rein schreibt, keine gerichtsfeste oder handhabbare Grenze. Es gibt dann das Rechtsinstitut der Verwirkung des Baurechts. Schwierig zu handhaben. Es muss das Vertrauen in den Bürgern erweckt worden sein, dass der Bau nichts mehr wird, sozusagen. Oder die Funktionslosigkeit. Das sind die beiden Rechtsinstrumente. Die Funktionslosigkeit heißt, inzwischen ist so viel Wasser geflossen oder anderes entstanden, dass mit einer Verwirklichung schlechterdings nicht mehr zu rechnen ist. Das ist aber schwer handhabbar. Darum ist es vielleicht zu überlegen, ob man da eine Begrenzung einführt. Warum ist das Problem der Planungen, die jetzt nicht verwirklicht werden können, in den neuen Ländern nicht so sondern in den alten? Das wurde schon gesagt, Geld wurde umgeschichtet. Ein ganz wesentlicher Punkt ist, dass die neuen Länder vor, was weiß ich, 1991 gar nicht planen konnten. Die alten Länder haben geplant und geplant. Die hatten schon viel in der Schublade. Das war in den neuen Ländern gar nicht möglich. Im Grunde will ich es dabei belassen. Nur eine Frage vorweg: Soll man es dann für alle Verkehrsträger machen? Herr Ronellenfitsch sagt: ja. Ich sage, verfassungsrechtlich zwingend würde ich das nicht sehen. Es sind einfach Unterschiede zwischen, meinerwegen einem Industrieanlagenbau, wo der Investor von vornherein sagt, wenn ich es nicht in vier Jahren baue, vergesse ich es, gehe ich woanders hin. Man muss da ganz konkret auf die Situation schauen. Gibt es Unterschiede, die eine differenzierte Behandlung rechtfertigen. Verfassungsrechtlich würde ich sagen: Okay! Aber praktisch wäre es ein echter Unsinn, weil es z. B. den § 78 gibt, wo verschiedene Verkehrsträger gemeinsam planen, sogar gemeinsam planen müssen, und dann brauche ich eine einheitliche Frist, sonst ist das nicht zu machen. Für den Verkehrsausschuss sind zudem Prognosen vielleicht ganz wichtig. Das entscheidende Wort zu Prognosen hat Karl Valentin gesagt: Progno-

sen sind schwierig, vor allem wenn sie die Zukunft betreffen.

**Vorsitzender:** Ich möchte mich im Namen aller südbayrischen Abgeordneten herzlich dafür bedanken, dass Sie Karl Valentin auch hier im Parlament entsprechend würdigen. Ich finde das ausgesprochen gut. Den anderen werde ich gerne mal darstellen, was Karl Valentin alles für wunderbare Sachen gemacht hat, diese würden auch eine Parlamentsdebatte wesentlich bereichern. Vielen Dank Herr Präsident! Ich gebe jetzt zu Rechtsanwalt Wolfgang Baumann.

**RA Wolfgang Baumann:** Meine Damen und Herren! Ich möchte zunächst auf die Fragen von Herrn Danckert und Herrn Schmidt eingehen, die noch mal verfassungsrechtliche Seite betroffen haben. Wann ein Gesetz verfassungswidrig ist, das stellen wir dann fest, wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden hat. Nichts gegen Herrn Hien, der durchaus hier ein hohes Gericht vertritt, aber ich möchte doch noch einige Gesichtspunkte zu dieser Frage anführen. Der Gesetzgeber steht ja vor der Frage, aus welchem Anlass, aus welchem Grund und aufgrund welchen Sachverhalts möchte er oder soll er das Gesetz ändern. Wenn es nur dazu dient, einen nicht vorhandenen Bedarf bzw. ein in der Bedarfsplanung aufgeblähten Bedarf hier durch eine Zehnjahresregelung zu retten, dann halte ich das oder hielte ich das, ich möchte es ja nicht unterstellen, dann hielte ich das für ein verfassungsrechtliches Problem. Und es würde nicht zu einer Legitimation führen, über zehn Jahre dann die Eigentümer von Grundstücken sozusagen mit dem Damoklesschwert einer solchen Planung zu belasten. Es gibt auch noch einen weiteren Gesichtspunkt verfassungsrechtlicher Art, der hier noch nicht genannt worden ist. Das Rechtsstaatsgebot verpflichtet dazu, das ist technisch von Herrn Prof. Holzapfel erwähnt worden, verpflichtet geradezu dazu, eine Überprüfung daraufhin vorzunehmen, ob bezüglich einer Planung ein Bedarf besteht. Das gilt insbesondere dann, und darauf möchte ich speziell hingewiesen haben, wenn über Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz die Planung wirklich zwingend geboten sein muss. Wir kommen aus meiner Sicht da nicht drum rum, uns Gedanken zu machen. Das Rechtsstaatsgebot führt aber dazu, dass Planungen, die sich nachträglich als rechtswidrig herausstellen sollten, dann auch aufgehoben werden. Die Fünfjahresfrist, die bisher im Gesetz enthalten ist, gibt eine solche Möglichkeit. Hier gab es natürlich unterschiedliche Überlegungen, mit welcher Intensität hier und in welcher Zeit geprüft werden kann. Ich halte also vier Jahre oder drei Jahre oder zwei Jahre für völlig überzogen, in Anbetracht der Tatsache, dass nur geprüft werden muss, ob es einen Änderungsbedarf gibt, ob gesetzliche Vorschriften, die neuerdings gelten und zwin-

gend wären oder auch völlig neue Situationen dazu führen müssten, dass hier die Planung noch einmal auf den Prüfstand gestellt wird, ob eine Verlängerung denn überhaupt möglich ist. Des Weiteren ist natürlich zu prüfen, ob finanzielle Mittel zur Verfügung stehen oder ob es vielleicht so ist, dass die Planung, die jetzt vorliegt, mit großer Voraussicht in den nächsten fünf Jahren nicht verwirklicht werden kann. Diese Planungsinhalte, da teile ich die Auffassung von Herrn Professor Ronellenfisch, sind natürlich nicht gerade umfänglich und mit großen Problemen behaftet. Es ist eine Frage, ob ein Verfahren noch einmal aufgegriffen werden soll, wenn man es verwaltungsrechtlich formulieren würde, oder nicht. Und das ist eine kleine Prüfung, hätte ich gesagt, die man zumuten kann, die aber schlimmstes verhindert, wenn nämlich eine Veränderung der Situation eingetreten sein sollte und insoweit dann ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip zu befürchten wäre. Es hätte mich gewundert, wenn die Länder gesagt hätten, sie würden Vorratsplanung betreiben. In meiner anwaltlichen Praxis erlebe ich es aber immer wieder, dass Planungsentscheidungen in ziemlich großer Eile durchgedrückt werden und, dass sich dann die Finanzierungsfrage stellt. Und diese Finanzierungsfrage zu klären dauert viel länger als das Verfahren inzwischen durchzuführen. In Anbetracht leerer Kassen ja auch kein Wunder. Die Frage ist also: Sollte man nicht vielleicht sogar die Prüfung nach fünf Jahren, die Prüfungsinhalte, konkretisieren und eine Änderung des Gesetzes dahingehend vornehmen, dass untersucht werden müsste und untersucht werden soll, ob das Projekt denn eine Verwirklichungschance hat und das auch konkret an der Finanzierungsfrage festmachen. Das wäre eine Regelung, die sicherlich in die Richtung geht, die hier schon eingeschlagen wurde, das man sich fragt, ob man nicht den Bedarfsplan mal überprüfen müsste und ob man hier dann daraus auch im Hinblick auf ganz konkrete Projekte Schlüsse zieht. Die Frage mit der Verlängerungsentscheidung stellt sich aus meiner Sicht so drastisch nicht, wie sie hier geschildert worden ist. Erstens: Wenn Baumaßnahmen begonnen worden sind, haben wir ja gar kein Problem. Damit sind, würde ich mal sagen, 98 % aller Probleme schon gelöst, denn was unter Baumaßnahmen nach der Rechtsprechung angesehen wird, das ist ja schon sehr weitgreifend. Wenn Verträge mit Baufirmen betroffen werden, wenn Finanzierungsgespräche geführt werden, OVG Koblenz, dann ist das schon der Beginn der Maßnahme. Das OVG Münster ist nicht so weit gegangen, hat einen Fall zu entscheiden gehabt, dass die Aushebung einer Baugrube oder erste Planungsmaßnahmen, dass das ein Beginn ist. Das ist also schon baulich, physikalisch erlebbar, das andere findet ja in camera statt und kann auch gar nicht mehr so ganz nachgeprüft werden.

Aber Sie sehen, diese „So-da-Brücken“, die sind eigentlich gar nicht so das große Thema, sondern es wird wahrscheinlich dann ganz andere kleine Maßnahmen geben, wenn man das Problem auf diese Art und Weise lösen möchte. Ich halte es nicht für gut, wenn es so gelöst wird, durch kleine Beginnmaßnahmen, die pointiert angesetzt werden, damit man dann sagen kann: Hurra, wir haben begonnen, damit ist die gesetzliche Voraussetzung erfüllt! Das ist sicherlich nicht gut. Aber ich halte es auch nicht für richtig, dass eine Zehnjahresregelung hier angesetzt werden soll. Ich halte die bisherige Regelung mit den fünf Jahren für ausreichend und geeignet. Bedenken Sie eines: Wir diskutieren in diesen Tagen bezüglich der PM 10-Problematik. Da geht es um Luftreinhaltepläne, die von den zuständigen Behörden gemacht werden sollen. Es könnte sein, dass nach fünf Jahren eine neue Überlegung beginnt, ob diese Straßen, die jetzt so geplant sind, wirklich sinnvoll geplant sind, unter Berücksichtigung der Belastung des Raumes. Ich bin also der Auffassung, dass hier noch zusätzliche Voraussetzungen gegebenenfalls mit eingebaut werden, nicht ein Automatismus hier eingeführt wird, um die Problematik für die Straßenbauverwaltung zu lösen. Es geht eines meines Erachtens nicht, dass durch eine solche Regelung, und das wäre die Folge dieser Regelung, weiterer Appetit geweckt wird, um zusätzliche, ich möchte nicht Vorratsplanung nennen, das Wort ist inzwischen abgegriffen, um weitere Projekte auf den Weg zu bringen und eine Verschärfung der Situation letztendlich herbeizuführen, statt die bisherigen Planungsstaus oder die Planungsvorräte, die hier vorliegen, dann abgebaut werden durch eine vernünftige Überlegung. Sie hatten ja, Frau Abgeordnete Blank, und auch Herr Abgeordneter Brunnhuber die Problematik mit den Bedarfsplänen angesprochen und auch, dass in manchen Regionen zahlreiche Planungen auf den Weg gebracht worden sind, die, wenn man sie heute betrachtet, wahrscheinlich auch gar nicht verwirklichtbar sein werden, weil sie nicht finanzierbar sind. Das heißt also, aus meiner Sicht müsste man den richtigen Weg gehen, dass man hier nicht eine Gesetzeslage an eine Situation anpasst, die bereinigt werden muss, sondern umgekehrt, man muss aus meiner Sicht von einer solchen Gesetzesregelung Abstand nehmen und sollte, ohne das ich Ihnen da in ihrer Entscheidung irgend etwas vorschreiben wollte, was ich sowieso nicht kann, dafür sorgen, dass hier eine Überprüfung der Bedarfspläne insgesamt stattfindet. Keinesfalls darf es zu einer Präjudizierung des Bundesverkehrswegeplanes kommen. Denn das ist auch eine gewisse Gefahr, die man nicht unterschätzen sollte, wenn nämlich von den Ländern Planungen auf den Weg gebracht werden und es dann heißt: Ja, das ist planfestgestellt, es hat höchstens Vorrang, selbst wenn es noch nicht im Be-

darfsplan im Übrigen drin war. Solche Fälle gibt es auch. Und dann wird auf das Parlament der entsprechende Druck ausgeübt. Auch das hatten wir in der Vergangenheit schon in Verfahren, die zu betreuen waren. Das soll es zu nächst gewesen sein.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, lieber Herr Baumann. Darum laden wir Sie ja ein, um Sie als Sachverständige zu hören. Ihren Rat, den nehmen wir gerne auf, und Sie wissen, dass Entscheidungen sich oft auch auf ganz anderen Gesichtspunkten zu orientieren haben. Aber deswegen sind wir, ich sage das übereinstimmend, Ihnen für ihren Rat sehr dankbar. Ich habe jetzt noch die Nachfrage von Frau Kollegin Renate Blank. Bitte!

**Abg. Renate Blank:** Also gerade an Sie, Herr Baumann, das Thema ist doch, dass wir einen gültigen Bundesverkehrswegeplan haben, der vom Parlament beschlossen ist. Jetzt lasse ich mal die Mehrheit weg, ob das jetzt Rot-Grün, Schwarz-Gelb oder sonst wer beschließt. Es gibt einen gültigen Bundesverkehrswegeplan. Und alle Maßnahmen, die im vordringlichen Bedarf sind, können von den Ländern auch angefangen werden zu planen. Ich glaube, dass ist rechtlich unstrittig. Dann müssen aber auch die Länder, und deswegen gefällt mir das Wort Vorratsplanung überhaupt nicht, die Länder müssen etwas planen, damit sie im Grunde genommen dann, bis die Planfeststellung...., das eine Projekt dauert jetzt zwei Jahre, das andere fünf Jahre, aber es gibt eine Länderquote an Finanzmitteln, also müssen die Länder etwas mehr planen. Meine Bemerkung wäre eigentlich noch gewesen, wir reden jetzt von Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs, es gibt jetzt im neuen Bundesverkehrswegeplan auch „Weiteren Bedarf mit Planungsrecht“. Wie das dann weiter gesehen wird...., aber ich glaube, dass würde dann heute zu weit führen, denn es wird auch noch Probleme geben, der „Weitere Bedarf mit Planungsrecht“. Aber Herr Baumann, ich stimme mit ihren Ausführungen, bezüglich der Vorratsplanung usw., auch wenn das Wort aus ihrer Sicht abgegriffen ist, absolut nicht überein, denn die Länder müssen planen. Egal ob es sich jetzt um ein schwarzes, ein schwarz – rotes, ein schwarz – grünes Land handelt, sie müssen etwas mehr planen, damit sie dann nachher entsprechend bauen können. ...(Zwischenruf)... Das sind doch die Punkte und an diesen Realitäten können wir doch nicht vorbei.

**Vorsitzender:** Herr Baumann, ich würde Ihnen die Chance geben, wenn Sie noch einen Satz sagen wollen, selbstverständlich, wenn nicht, kann man es auch so stehen lassen. Bitteschön Herr Baumann!

**Wolfgang Baumann:** Frau Abgeordnete Blank, ich habe nicht angezweifelt, dass es eine gewisse Planung geben muss, für solche Fälle, die Sie geschildert haben. Die Frage ist nur, ob dieser Fall nicht schon längst überschritten ist. Und, ich möchte es Ihrer Einschätzung anheim stellen, ich habe diesen Eindruck allenthalben, wenn dann zwei, drei Jahre Finanzierungsgespräche laufen müssen, nachdem ein Planfeststellungsbeschluss gemacht worden ist.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Jetzt gebe ich das Wort dem Parlamentarischen Staatssekretär Achim Großmann, dem ich auch danke, dass er hier unsere Arbeit begleitet hat. Bitteschön, Herr Staatssekretär!

**PSts Achim Großmann:** Vielen Dank, es sind einige Fragen gestellt worden. Zunächst, Herr Beckmeyer, von den Maßnahmen, die wir hier aufgelistet haben, deren Baurecht verfallen könnte, nach der ersten Durchsicht, allerdings muss ich das ohne Gewähr sagen, da werden Sie auch Verständnis für haben, nach der ersten Durchsicht ist davon keine Maßnahme verfallen. Zu der Frage: Zahl der angefangenen Strecken. Auch da gibt es ja, aber das ist auch der Sachstand vom letzten Jahr, gibt ja die Auflistung mit 42 aufgenommenen Maßnahmen, davon sind aber elf hier schon beschrieben mit Baubeginn 2004, der auch erfolgt ist. Es sind in den meisten Fällen Teilstrecken fertig. Es sind einige längsgeteilte Dringlichkeiten, z. B. in meiner Region Rheinland-Pfalz - ich bin Nordrhein-Westfale, aber die halbe Familie von mir wohnt in Rheinland Pfalz, also Winterspelt/Prüm – die A 60 hat eine längsgeteilte Dringlichkeit, wo so wenig Verkehr drauf ist, dass im Grunde genommen die Landesregierung uns jeweils sagt, die eine fertige Spur reicht aus. Ein ähnliches Problem haben wir bei der A 98 unten in Baden-Württemberg. Und dann gibt es eben eine ganze Reihe von Maßnahmen, wo drin steht, Teilstrecke fertig, was auch stimmt. Also von daher ist aus meiner Sicht die Zahl überschaubar. Wenn man sich jetzt anschaut, wie viele Länder das sind, die von möglicherweise verfallenden Baurechten betroffen sind, dann waren das bei der letzten Berichterstattung im Mai 2004 vier Länder. Und wenn man das fort schreibt, wir haben letzte Woche noch einmal einen Blick drauf geworfen, sind es immer noch vier Länder von sechzehn. Und mehr als die Hälfte davon ist Baden-Württemberg. Und jetzt komme ich zu einem Rechenexempel. Baden-Württemberg hat planfestgestellte, baureife Maßnahmen in einem Wert von 1,3 Mrd. €. Das Land erhält zurzeit etwa 300 Mio. €. Davon geht die Hälfte in Erhaltungsmaßnahmen. Das haben wir auch im Bundesverkehrswegeplan so festgelegt. Das bedeutet, wir hätten 150 Mio. € für Neubeginn, haben aber natürlich auch noch die Schleppe abzarbeiten, das heißt, wir haben

Maßnahmen, die im Bau sind. Das bedeutet, dass selbst eine Verlängerung, eine mögliche Verlängerung des Planfeststellungszeitraums der Baureife auf zehn Jahre dazu führen müsste, dass Baden-Württemberg streng genommen zurzeit nicht planen dürfte. Also das nur einfach mal zur Erläuterung. Ich glaube, dass wir nicht in die Gefahr kommen können, es als großes Problem zu beschreiben, es ist aus meiner Sicht ein im Einzelfall ernst zu nehmendes Problem. Von den vier Ländern, die ich hier gerade auf dem Radarschirm habe, ist das Problem Hessen aus meiner Sicht nach den nächsten Baugesprächen, die wir zusammen zu führen haben gelöst. Das gilt für einige andere Maßnahmen auch. Also ich will einfach nur dafür werben, dass wir uns mit den Detailfragen sehr genau beschäftigen, was kann im Einzelfall für eine Problematik auftauchen? Aber ich habe das Gefühl, dass es in der Regel für die deutliche Mehrzahl der Bundesländer kein Problem ist. Vielen Dank?

**Vorsitzender:** Vielen Dank für die Stellungnahme der Bundesregierung! Mein Dank gilt den Sachverständigen, bei denen ich mich sehr herzlich für ihre Ausführungen heute, aber auch für die Vorbereitung und für die Übersendung der Stellungnahmen herzlich bedanken möchte. Mein Dank gilt den Parlamentariern, die sich an dieser Anhörung beteiligt haben. Herzlichen Dank auch zur für die Vorbereitung und die Durchführung dieser Anhörung. Ich will jetzt nicht weiter auf die Inhalt eingehen. Wir werden uns jetzt innerhalb der Arbeitsgruppen der einzelnen Fraktionen damit zu beschäftigen haben und werden dann im Ausschuss dieses Thema beraten. Ich bedanke mich bei Ihnen allen, wünsche unseren Gästen noch eine gute Heimreise, trotz der schwierigen Bedingungen, aber dank einer guten Infrastruktur in Deutschland wird dies ja möglich sein. Alles Gute und vielen herzlichen Dank!

**Schluss der Sitzung:** 16.30 Uhr

Eduard Oswald, MdB  
**Vorsitzender**

**Stellungnahmen der Sachverständigen  
zum Gesetzentwurf des Bundesrates  
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des  
Bundesfernstraßengesetzes (...FStrÄndG)  
BT-Drucksache 15/409  
Öffentliche Anhörung am 23. Februar 2005**

Eckart Hien	Präsident Bundesverwaltungsgericht	<b>S. 31</b>
MR Jürgen Kern	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	<b>S. 38</b>
Prof. Dr. Helmut Holzapfel	Universität Kassel	<b>S. 44</b>
MDgt. Eckhart Maatz	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nord- rhein-Westfalen	<b>S. 46</b>
Pro Mobilität		<b>S. 54</b>
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde	Dolde & Partner Rechtsanwälte	<b>S. 61</b>

## **Anhörung zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes am 23. Februar 2005**

Eckart Hien, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

### **1. Frage: Wie haben sich die Planungsverfahren nach der Umsetzung zahlreicher Neuerungen im europäischen Gemeinschaftsrecht entwickelt?**

Das Gericht hat keinen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Planungsverfahren, weil immer nur einzelne Planungen angegriffen werden und auch hier meist nur einige Aspekte – etwa Trassenwahl oder Lärmschutz.

Gleichwohl kann gesagt werden, dass durch die europarechtlichen Vorgaben insbesondere im Umweltrecht (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie; Vogelschutzrichtlinie; UVP-Richtlinie; Luftreinhaltungsrichtlinie; Umgebungslärm) der Ermittlungsaufwand und die Ermittlungstiefe für die Planfeststellung zugenommen haben.

Diese Ermittlungen sind meist zeit- und arbeitsintensiv; sie werden häufig von beauftragten Privatfirmen durchgeführt.

Durch die – ebenfalls europarechtlich vorgegebene - Einführung der Verbandsklage wurde wohl auch der Druck auf die Planungsbehörden erhöht, die umweltrechtlichen Anforderungen sorgfältig zu erfüllen und soz. "gerichtsfest" zu machen.

Bei einem Außerkrafttreten eines Planfeststellungsbeschlusses wegen Zeitablaufs wären solche Ermittlungen allerdings für ein erneutes Planungsverfahren nicht völlig wertlos, soweit sich die Verhältnisse nicht grundlegend geändert haben.

### **2. Frage: Wie ist das Verbot von Vorratsplanungen zu beurteilen?**

Das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass eine Planung rechtswidrig ist, die zu verwirklichen nicht beabsichtigt oder objektiv nicht realisierungsfähig ist (vgl. Urteil vom 24. 11. 1989 – 4 C 41.88 – BVerwGE 84,123; vom 20. 5. 1999 – 4 A 12.98 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 154). Das BVerwG führt hierzu folgendes aus:

Es darf daher im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht ausgeschlossen sein, dass das planfestgestellte Vorhaben auch verwirklicht werden kann. Die Realisierung eines Straßenbauvorhabens kann auch an dem Fehlen der erforderlichen Finanzierung scheitern. Die Planung eines Vorhabens, dessen Finanzierung ausgeschlossen ist, ist verfrüht und damit unzulässig; ihr fehlt die Planrechtfertigung, weil sie nicht "vernünftigerweise geboten" ist. Auch rechtsstaatliche Grundsätze sind berührt; denn Recht, dessen Vollzugsunfähigkeit im Zeitpunkt seines Erlasses feststeht, ist sinnlos. Die Planfeststellungsbehörde hat deshalb bei der Planfeststellung vorausschauend zu beurteilen, ob dem geplanten Bauvorhaben unüberwindbare finanzielle Schranken entgegenstehen würden. Diese Einschätzung setzt einen Zeithorizont voraus, für den das Bundesverwaltungsgericht den Zeitrahmen des § 17 Abs. 7 FStrG (insgesamt 10 Jahre) herangezogen hat.

Dieser Zeitrahmen – so führt das BVerwG aus – berücksichtigt, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der planerischen Entscheidung deren tatsächliche und rechtliche Grundlagen fortlaufend zweifelhafter werden können. Zum anderen wächst die Unsicherheit der planbetroffenen Grundeigentümer, ob ihre Grundstücke für das Vorhaben benötigt werden.

Das BVerwG hat dem § 17 Abs. 7 FStrG (5 Jahre plus Verlängerung um 5 Jahre) einen Anhaltspunkt für die Dauer des Zeitraums entnommen, in dem die Unsicherheiten einer Plandurchführung längstens als zumutbar erscheinen und von den Planbetroffenen hinzunehmen sind. Diesen Zeitraum hat das Gericht auch auf das planungsrechtliche Vollzugshindernis der mangelnden Finanzierbarkeit des Vorhabens übertragen.

Eine Planung, deren Realisierung in diesem Sinn ausgeschlossen ist, wird als (unzulässige) "Vorratsplanung" bezeichnet. Mir ist jedoch kein einziger Fall bekannt, in dem die Rechtsprechung eine Planung aus diesem Grund für rechtswidrig erklärt hat. Das leuchtet ein, weil die Hürde des "Ausgeschlossenenseins" einer Realisierung doch sehr hoch ist. In dem oben zitierten Urteil vom 20. Mai 1999 ging es im übrigen um die Ostumgehung Hof der A 93, die im "vordringlichen Bedarf" eingestuft war. Diese Tatsache bewertete das BVerwG wie folgt:

Der Beschluss der Bundesregierung, ein Straßenbauprojekt der Dringlichkeitsstufe des "vordringlichen Bedarfs" zuzuordnen, und die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, diese Einstufung in den Bedarfsplan des Fernstraßenausbaugesetzes zu übernehmen, schließt in aller Regel die Annahme aus, die direkte Finanzierbarkeit des Vorhabens aus Mitteln des Bundeshaushalts innerhalb von 10 Jahren sei ausgeschlossen. Die Bedarfs-



planung ist auch ein Instrument der Finanzplanung, die haushaltmäßige und zeitliche Prioritäten zum Ausdruck bringt und deshalb indizielle Bedeutung für die Finanzierbarkeit prioritärer Vorhaben besitzt. Dem steht nicht entgegen, dass alle Neu- und Ausbaumaßnahmen des Bedarfsplans unter Haushaltsvorbehalt stehen, d. h. ihre Finanzierung nur im Rahmen der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgen kann. Die Ausweisung als "vordringlicher Bedarf" unterstreicht nicht nur die Dringlichkeit der Planung, sondern auch die Vorrangigkeit der Finanzierung im Rahmen aller in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben.

Unter diesem Aspekt ist eine "Vorratsplanung" im Fernstraßenbau höchst unwahrscheinlich, weil bereits die Prognose der Finanzierbarkeit innerhalb von 10 Jahren ausreichend ist.

Das Bundesverwaltungsgericht billigt der Planfeststellungsbehörde zudem bei dieser Prognose eine "optimistische Einschätzungsprärogative" zu, um die planerischen Vorstellungen nicht unnötig einzuschränken (vgl. Urteil vom 24. 11. 1989 – a.a.O. S. 129).

Im Übrigen wurde der Zehnjahreszeitraum vom BVerwG in Anlehnung an § 17 Abs. 7 FStrG angenommen. Wäre der Zeitraum in § 17 Abs. 7 FStrG damals länger festgesetzt gewesen (z.B. 8 plus 5 = 13 Jahre oder 10 plus 5 = 15 Jahre), hätte das BVerwG vermutlich diesen Zeitraum als Anknüpfungspunkt herangezogen.

Fazit: Es besteht der Eindruck, dass der Gesetzentwurf die Gefahr der Vorratsplanung überschätzt. Bereits jetzt reicht die "optimistische" Prognose, dass mit dem Vorhaben vor Ablauf von 10 Jahren (5 Jahre plus Verlängerung um 5 Jahre) begonnen werden kann. Der Gesetzesbegründung kann nicht entnommen werden, dass bei Beachtung dieser Vorgaben tatsächlich eine nennenswerte Zahl von Planungen bereits jetzt oder in näherer Zukunft dem Verdikt der Vorratsplanung unterliegen würden.

**3. Frage: Wie ist die Rechtsstellung von Bürgern zu bewerten, die von einem Antrag auf Verlängerung des Planfeststellungsbeschlusses betroffen werden.**

Von einem Verlängerungsantrag "betroffen" sind wohl alle Bürger und Bürgerinnen, die unter Berufung auf einen eigenen abwägungserheblichen Belang Einwendungen gegen die Planfeststellung erhoben hatten und deren Einwendungen nicht im vollen Umfang Rechnung getragen wurde. Diese Betroffenen sind zum Verlängerungsantrag anzuhören. Das gilt insbesondere für die von der Planung betroffenen Grundstückseigentümer. Mit der Verlängerung der Wirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses werden nicht nur das Anbauverbot und die Veränderungssperre nach §§ 9, 9a FStrG zeitlich verlängert, sondern auch die enteignungsrechtliche Vorwirkung, das heißt die Feststellung, dass die Inanspruchnahme des Grundstücks auch weiterhin dem Grunde nach gerechtfertigt ist (vgl. § 19 FStrG). Wegen dieser zeitlichen Erweiterung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung ist die Verlängerung (sei es durch Verwaltungsakt, sei es durch Gesetz) materiell-rechtlich nicht an Art. 14 Abs.1 Satz 2 GG (Inhalts- und Schrankenbestimmung), sondern an Art. 14 Abs. 3 GG (Enteignung) zu messen (vgl. BVerfGE 74,264/282 – "Boxberg – Entscheidung").

Wenn § 17 Abs. 7 Satz 2 FStrG von einer "auf den Antrag begrenzten Anhörung" spricht, so folgt daraus, dass nicht mehr der bereits entschiedene Inhalt der Planfeststellung (also Trasse, Lärmschutz, Zufahrten etc.) Gegenstand der Anhörung ist, sondern allein die Frage, ob die Gültigkeit dieser bereits feststehenden Planung verlängert werden soll. Die Betroffenen haben also nicht die Möglichkeit, die bereits früher erhobenen oder möglichen Einwendungen gegen den Planungsinhalt erneut zur Diskussion zu stellen.

Unklar ist, wie zu verfahren ist, wenn wegen des Zeitablaufs inzwischen völlig neue Betroffenheiten entstanden sind, die bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses noch gar nicht berücksichtigt werden konnten. Handelt es sich um neue Tatsachen, deren Berücksichtigung die Grundlagen der bisherigen Planung erschüttern nach dem Motto: Wären die Tatsachen damals schon vorhanden gewesen, hätte sich der Planfeststellungsbehörde eine andere Entscheidung aufgedrängt – so wird das der Verlängerung entgegengehalten werden können.

Kleinere Veränderungen, die die Grundzüge der Planung nicht berühren, stehen einer Verlängerung grundsätzlich nicht entgegen. Die Planfeststellungsbehörde könnte aber wohl nach Ermessen solchen "kleineren" Änderungen in der Weise Rechnung tragen, dass die Verlängerung unter der Auflage der Anpassung der Planung an die Veränderung ausgesprochen wird.

Für Änderungen der Rechtslage wird entsprechendes gelten müssen mit der Folge, dass nicht jede kleine Veränderung der Verlängerung entgegensteht.

Für eine Änderung des Europarechts ist allerdings Vorsicht geboten. Es ist anzunehmen, dass der Europäische Gerichtshof fordern wird, dass bei einer Verlängerungsentscheidung inzwischen eingetretene Änderungen des EU-Rechts beachtet werden müssen.

Haben sich in diesem Sinn Betroffene gegen die Verlängerung ausgesprochen, so können Sie gegen den Verlängerungsbeschluss Anfechtungsklage erheben (§17 Abs. 7 Satz 3 FStrG). Das Gericht prüft dann, ob die Planfeststellungsbehörde die für und gegen die Verlängerung vorgebrachten Gründe sachgerecht abgewogen hat.

Gegen die Verlängerung könnte insbesondere eingewendet werden, dass die Aufrechterhaltung der Baubeschränkungen und der Veränderungssperre trotz der grundsätzlich gegebenen Entschädigungsansprüche nach § 9 a FStrG für einen Betroffenen auch im Hinblick auf die Gründe für eine Verlängerung unzumutbar sei.

Hinweis: Da bisher in der Praxis Verlängerungsanträge kaum vorgekommen sind, gibt es auch keine ausreichende Rechtsprechung zu diesem Problemkreis. Es muss deshalb bei der Beurteilung dieser Frage von einer gewissen Unsicherheit ausgegangen werden.

#### **4. Frage: Die Realisierung von planfestgestellten Maßnahmen kann auf Grund begrenzter Haushaltsmittel unterbrochen werden. Wie wirken sich diese Unterbrechungen auf die Gültigkeit des Planfeststellungsbeschlusses aus?**

In Literatur und Rechtsprechung werden hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gibt es zu dieser Frage bisher nicht. Zum Teil wird angenommen, nach der Unterbrechung der Baumaßnahmen laufe eine erneute Fünfjahresfrist. Nach anderer – und wohl überwiegender – Auffassung führt die Unterbrechung der Baumaßnahmen nicht zum Lauf einer neuen bestimmten Frist, der Planfeststellungsbeschluss bleibt vielmehr "bis auf weiteres" gültig.

Letztere Ansicht halte ich für zutreffend. Mit dem (**ernsthaften!**) Beginn der Realisierung der planfestgestellten Maßnahme wird bereits dokumentiert, dass es sich nicht um eine bloße Vorratsplanung handelt, zumal solche Maßnahmen regelmäßig bereits den Einsatz nicht unerheblicher finanzieller Mittel erfordern. Bei dieser Sachlage eine über den Wort-

laut des Gesetzes hinausgehende weitere Frist für ein automatisches Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses anzunehmen, geht wohl über eine zulässige Gesetzesinterpretation hinaus.

Allerdings kann der bloße Beginn der Realisierung nicht dazu führen, dass trotz Unterbrechung der Maßnahmen die Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses gleichsam "ins Unendliche" verlängert wird. Eine äußerste Grenze der Gültigkeit markieren die Rechtsinstitute der Verwirkung und der Funktionslosigkeit der Planung. Das ist der Fall, wenn zum einen das Verhalten des Vorhabenträgers einen Vertrauenstatbestand für die Planbetroffenen dahingehend schafft, dass von einer Verwirklichung der Planung Abstand genommen wurde, oder wenn zum anderen die tatsächliche Entwicklung eine Verwirklichung der Planung als nahezu ausgeschlossen erscheinen lässt.

Auch vor Erreichen dieser äußersten Grenze kann es für die Planbetroffenen im Einzelfall unzumutbar sein, auf unbestimmte Zeit den eigentumsrechtlichen Beschränkungen ausgesetzt zu sein.

Man wird den in diesem Sinn Planbetroffenen daher eine Klagemöglichkeit zubilligen müssen, um in solchen Fällen die Feststellung begehren zu können, dass die enteignungsrechtliche Verwirkung entfallen ist.

Fazit: Für die Planbetroffenen – aber auch für den Vorhabenträger - wird der Fall der "stecken gebliebenen" Realisierung eines Bauvorhabens mit fortschreitendem Zeitablauf immer problematischer, weil die Instrumente der Verwirkung oder der Funktionslosigkeit einer Planung nicht besonders griffig sind. Eine darauf gestützte Klage ist also mit noch mehr Unsicherheiten behaftet, als das bei Planungsverfahren ohnehin der Fall ist.

Es könnte daher überlegt werden, ob es im Interesse der Rechtssicherheit nicht sinnvoll wäre, für die (unschädliche) Unterbrechung der Verwirklichung eine Höchstdauer festzulegen, deren Überschreitung nur bei Vorliegen besonderer Umstände hinzunehmen ist.

#### **5. Frage: Welche rechtlichen Voraussetzungen müssen beim Antrag auf Verlängerung des Planungsrechts nach § 17 Abs. 7 FStrG vorliegen?**

Ich verstehe die Frage so: Welches rechtliche Prüfprogramm hat die Planfeststellungsbehörde bei der Entscheidung über die Verlängerung zu absolvieren?

Die Behörde hat zu prüfen, ob das Vorhaben innerhalb des Verlängerungszeitraums verwirklicht werden kann (Prognose wie oben). Ist das auszuschließen, ist die Verlängerung abzulehnen.

Sie hat weiter zu prüfen, ob die Verlängerung für die Planbetroffenen zu Härten führen kann, etwa weil diesen eine weitere Unsicherheit in der Grundstücksnutzung nicht zumutbar ist. In der Regel dürften aber die Kompensationsmöglichkeiten des § 9 a FStrG diese Belange soweit abdecken, dass sie das Verlängerungsinteresse nicht überwiegen.

Die Behörde wird zumindest summarisch prüfen müssen, ob sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse so grundlegend geändert haben, dass sich eine Realisierung des ursprünglichen Vorhabens verbietet, etwa weil nachträglich die Planrechtfertigung entfallen ist. Eine Verlängerungsentscheidung, die solche gravierenden Umstände ignorieren würde, wäre ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig (vgl. hierzu bereits die Ausführungen zu Frage 3).

#### **6. Frage: Wirken sich Änderungen der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen nach § 17 Abs. 7 FStrG auf andere Verkehrsträger aus?**

Sollte die Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse für Straßen verlängert werden, so sollten auch die anderen Fachplanungsgesetze angepasst werden. Insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Vorhaben verschiedener Verkehrsträger nach § 78 VwVfG wäre ein Auseinanderfallen der Zeiträume sehr misslich.

Auch für die Bauleitplanung der Gemeinden wirkt sich eine Verlängerung der Geltungsdauer einer überörtlichen Planung aus (vgl. auch § 38 BauGB).

Aber auch bei Fällen der sukzessiven Planung verschiedener Verkehrsträger wäre eine unterschiedliche Geltungsdauer nicht sachgerecht. So liegt dem BVerwG etwa folgender Fall vor:

Die planfestgestellte Fernstraße soll auf einer bisherigen Bahntrasse gebaut werden; der Planfeststellungsbeschluss für die Verlegung der Bahntrasse ist ebenfalls erlassen, kann aber mangels finanzieller Mittel momentan nicht realisiert werden. Liefere die Geltungsdauer der Bahnplanung nach 5 Jahren aus, so würde die längere Geltungsdauer der Straßenplanung ins Leere gehen, weil die Verlegung der Bahntrasse stecken geblieben ist.

Eine Harmonisierung der Geltungsdauer der Planungen aller Verkehrsträger sollte daher angestrebt werden.

Ministerialrat Jürgen Kern  
Hessisches Ministerium für  
Wirtschaft, Verkehr und  
Landesentwicklung

Wiesbaden, den 18.02.2005

**Stellungnahme  
zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des  
Bundesfernstraßengesetzes (...FStrÄndG)  
Bundestagsdrucksache 15/409 vom 05.02.2003**

Vorbemerkung:

Bereits am 07.02.2001 habe ich zu dem vorliegenden Gesetzentwurf im Rahmen der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestags Stellung genommen. Ich darf feststellen, dass ich keine Veranlassung sehe, auch aus heutiger Sicht sowohl von meiner grundsätzlichen Einstellung zum Gesetzentwurf als auch meiner damaligen rechtlichen Bewertung abzuweichen.

Ich gehe davon aus, dass die damaligen Stellungnahmen bekannt sind, so dass ich mich auf einige aus meiner Sicht wichtige Argumente beschränken möchte.

Gegen den Gesetzentwurf werden einerseits rechtliche Bedenken vorgetragen und andererseits werden die darin vorgesehenen Regelungen für nicht erforderlich gehalten. Hierauf möchte ich zunächst eingehen. Sodann werde ich die inzwischen eingetretenen Entwicklungen verdeutlichen.

Soweit ich in meinen folgenden Ausführungen von der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen spreche, so gilt dies auch für die Plangenehmigung. § 17 Abs. 7 FStrG befasst sich mit der Durchführung des Plans. Hierbei handelt es sich sowohl um den festgestellten (§ 17 Abs. 1 FStrG) als auch um den genehmigten (§ 17 Abs. 1a FStrG) Plan.

1. Gegen den Gesetzentwurf bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Bereits aufgrund der Ergebnisse der Anhörung im Jahre 2001 war festzustellen, dass ernsthafte rechtliche Bedenken gegen die Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen um weitere 5 Jahre nicht vorgetragen werden können.

a. Art. 14 GG

Unsere Rechtsordnung kennt aus gutem Grund keinen Zeitrahmen, bei dessen Überschreitung die Beeinträchtigung des Grundeigentums unzulässig würde. Der Planfeststellungsbeschluss berührt die Eigentumsrechte der betroffenen Grundstückseigentümer, indem er die Enteignung insoweit für zulässig erklärt, als sie zur Ausführung eines nach § 17 FStrG festgestellten oder genehmigten Bauvorhabens notwendig ist (§ 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG). Eine Beeinträchtigung dieser Eigentumsrechte tritt jedoch bereits zu einem früheren Zeitpunkt ein, nämlich auf Grund der Veränderungssperre, die mit der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren beginnt (§ 9a Abs. 1 FStrG). Die Beeinträchtigung

endet auch nicht 5 bzw. 10 Jahre nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, sondern erst dann, wenn diese Frist nach Eintritt der Unanfechtbarkeit der Zulassungsentscheidung ausläuft. Ich hatte in meiner inzwischen über 30-jährigen Praxis manche Verwaltungsstreitverfahren führen müssen, deren Dauer sich über 10 Jahre erstreckte; absoluter Spitzenreiter war ein Rechtsstreit, der zweimal vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig war und von 1971 bis 1994 dauerte.

Nicht von der Hand zu weisen ist das Argument, dass die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der planerischen Entscheidung mit dem größer werdenden zeitlichen Abstand zwischen Zulassungsentscheidung und Verwirklichung des Vorhabens immer zweifelhafter werden können. Dies ist jedoch nicht zwingend so und kann deshalb auch nicht als allgemeiner Grundsatz gelten. Darüber hinaus ist der Baulastträger bereits aus haushaltsrechtlichen Gründen verpflichtet, eine Planung, für die beispielsweise die Planrechtfertigung weggefallen ist, aufzugeben. Die immer knapper werdenden Haushaltsmittel können nur für sinnvoller Weise gebotene Vorhaben verwendet werden. Ich kenne allerdings keine Planung, die durch Zeitablauf obsolet geworden ist; es hat sich vielmehr stets gezeigt, dass das Vorhaben immer dringlicher wurde, je länger die Planung und die rechtliche Auseinandersetzung über sie andauerte.

Und schließlich ist noch auf Folgendes hinzuweisen: Nach § 17 Abs. 3 FStrG ersetzen Bebauungspläne die Planfeststellung. Dies bedeutet, der Vorhabenträger kann die Zulassung seines Vorhabens auch durch die kommunale Bauleitplanung bewirken. Die Gültigkeitsdauer eines Bebauungsplans ist jedoch nicht befristet.

#### b. Immissionschutz

Soweit wegen der von einer Straße auf ihre Umgehung einwirkenden Immissionen Bedenken erhoben worden sind, sind diese unbegründet. Es wurde vorgetragen, die der Planung und ihrer Zulassungsentscheidung zu Grunde liegenden Untersuchungen zum Lärm und zu den Erschütterungen seien beispielsweise nach 20 Jahren veraltet. Hier wird verkannt, dass bei der Planung von Straßen mit Prognosen gearbeitet wird, wobei der Prognosezeitraum ca. 10 bis 15 Jahre beträgt (in der Regel auf die Geltungsdauer des Bedarfsplans abgestellt). Selbst wenn man jedoch unterstellen würde, die Verkehrszunahme sei wider Erwarten wesentlich größer, so ist darauf hin zu weisen, dass etwa beim Lärm eine spürbare Veränderung für die Anwohner erst bei einer Pegelzunahme von über 3 dB(A) eintritt. Hierfür ist eine Verkehrsverdoppelung erforderlich. Eine solche Verkehrsmenge lässt sich ohne erneuten Ausbau der Straße nicht auf ihr abwickeln. Darüber hinaus bietet § 75 Abs. 2 VwVfG die Möglichkeit, in diesen Fällen der „nicht vorhersehbaren Wirkungen des Vorhabens“ ergänzende Vorkehrungen oder Anlagen dem Vorhabenträger aufzuerlegen.

### 2. Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen ist dringend geboten.

Noch im Jahr 2001 wurde von einigen Experten die Auffassung vertreten, die dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Daten seien überholt, es stünden ausreichende Haushaltsmittel im erheblichen Umfang durch den Wegfall der globalen Minderausgaben und durch das Anti-Stau-Programm sowie das Ortsumgehungsprogramm zur Verfügung. Inzwischen mussten wir erfahren, dass die Finanzmittel des Bundes nicht ausreichen, um die Finanzierung der im überarbeiteten Bedarfsplan in den vordringlichen Bedarf eingestuft Maßnahmen zu sichern.

Noch im Jahr 2001 konnte ich für das Land Hessen sagen, dass wir (bis zu diesem Zeitpunkt) keinen Planfeststellungsbeschluss erlassen (haben), wenn die Finanzierung des Vorhabens nicht sicher gestellt ist. Dies galt umso mehr, als die Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs kraft Gesetzes (§ 17 Abs. 6a Satz 1 FStrG) sofort vollziehbar sind. Diese Aussage kann ich nicht mehr aufrechterhalten. Wir haben inzwischen zwei Bauvorhaben, für die der jeweilige Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden (B 277 Haiger) bzw. sofort vollziehbar ist (B 45 Höchst im Odenwald), die jedoch wegen der fehlenden Finanzmittel nicht begonnen werden können. Weitere Bauvorhaben befinden sich in der Planfeststellung, zum Teil vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, ohne dass die Finanzierung der Vorhaben sicher gestellt ist.

Dies zeigt, dass sich die Lage nicht entspannt, wie von den Gegnern des Gesetzentwurfs seiner Zeit prognostiziert, sondern dramatisch verschlechtert hat. Die ursprünglich als Ausnahme geregelte Verlängerungsmöglichkeit der Gültigkeitsdauer wird künftig die Regel werden.

Dies wird offensichtlich von Vertretern der Bundesregierung ebenso gesehen. In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage betr. Geltungsdauer und Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen beim Bundesfernstraßenbau vom 05.01.2005 (Drucksache 15/4618) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Prüfung und Positionierung der Bundesregierung in dieser Frage noch nicht abgeschlossen sei; dies solle im Rahmen des Vorhabens, Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung von Planungsverfahren zu ergreifen, erfolgen.

### 3. Das Verfahren zur Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses.

Das Verfahren zur Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen ist in § 17 Abs. 7 Satz 2 und 3 FStrG geregelt. Danach ist vor der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde über den vom Baulastträger gestellten Verlängerungsantrag eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Nun könnte der Eindruck entstehen, die Planfeststellungsbehörde würde in diesem Verfahren eine erneute materiell-rechtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses vornehmen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Gegenstand der Entscheidung ist allein die Erstreckung der Geltungsdauer des bereits festgestellten Plans, nicht aber seine erneute Feststellung. Folglich unterliegt diese Entscheidung nicht den gleichen Bindungen wie die planerische Gestaltungsfreiheit bei der (erstmaligen) Feststellung des Plans. Dies wäre auch nicht möglich. Bei der Feststellung des Plans erhält die Behörde alle für die Entscheidung notwendigen Erkenntnisse über die Erforderlichkeit der Maßnahme, die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Interessen sowie deren Gewichtung durch das gesetzlich vorgeschriebene umfassende Anhörungsverfahren, das bei der Verlängerung nicht vorgesehen ist. Vielmehr findet lediglich eine auf den (Verlängerungs-) Antrag begrenzte Anhörung statt, so dass die Planfeststellungsbehörde überhaupt nicht in der Lage ist, eine umfassende inhaltliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses vorzunehmen. Hierzu wäre sie auch zeitlich nicht in der Lage.



In den für die Bundesfernstraßen eingeführten Planfeststellungsrichtlinien (VkBfI. 2002 S. 802 ff., 820) heißt es deshalb unter Nr. 38 Abs. 2:

„Der festgestellte Plan kann höchstens um fünf Jahre verlängert werden (17 Abs. 7). Die Straßenbaubehörde beantragt die Verlängerung bei der Planfeststellungsbehörde so rechtzeitig (in der Regel ein Jahr vor Außerkrafttreten), dass der Plan vor Ablauf der Fünfjahresfrist verlängert werden kann. Vor der Entscheidung ist eine auf diesen Antrag beschränkte Anhörung nach Maßgabe von § 73 VwVfG durchzuführen. Der materielle Inhalt des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses ist nicht zu überprüfen....“.

Die Ausführungen unter C. Alternativen der Drucksache 14/2994 sind deshalb meiner Auffassung nach unzutreffend. Im Verlängerungsverfahren können gerade aus den genannten Gründen die aktuellen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Städtebaus und der berührten Bürger nicht gewürdigt werden. Im Rahmen des Verlängerungsverfahrens überprüft die Planfeststellungsbehörde lediglich die Gründe, die den Vorhabenträger davon abgehalten hat, innerhalb der Fünfjahresfrist mit der Ausführung des Plans zu beginnen, sowie die Frage, ob der Wille erkennbar ist, innerhalb der Verlängerungsfrist mit dem Vorhaben zu beginnen. So muss der Vorhabenträger nachweisen, dass die hierfür erforderlichen Finanzmittel im Haushalt eingeplant sind. Die Beteiligung der Öffentlichkeit in diesem Verfahren, das zunächst als reine behördeninterne Ordnungsvorschrift konzipiert (§ 18b Abs. 2 FStrG 1974) und gegen dessen Ergebnis ein Rechtsbehelf nicht möglich war, dient allein dazu, sowohl den Vorgang als auch die Entscheidung transparent zu machen. Ob es sinnvoll war, die Entscheidung als Verwaltungsakt auszugestalten, erscheint allerdings zumindest als fraglich.

#### 4. Die Regelungen über die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen in den Straßengesetzen der Länder.

Bereits 1987 wurde im Straßengesetz Baden-Württemberg eine von allen anderen Bundesländern abweichende Regelung bezüglich der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen aufgenommen. § 38 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes lautet:

„Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von acht Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert.“

In Hessen wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Hessischen Straßengesetzes vom 13. Dezember 2002 (GVBl. I S. 738) § 33 Abs. 7 neu gefasst. Satz 1 der Vorschrift lautet:

„Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren begonnen, so tritt er außer Kraft.“

Zur Begründung wird ausgeführt:

„Abs. 7 regelt die Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen gegenüber der bisherigen Regelung in § 34 Abs. 5 des Hessischen Straßengesetzes neu und in Abweichung von § 75 Abs. 4 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und

§ 17 Abs. 7 des Bundesfernstraßengesetzes. Diese Abweichung ist aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung erforderlich.

Nach dem Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz beträgt die Gültigkeitsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses 5 Jahre. Dies ist für den straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss angesichts der mit einer solchen Baumaßnahme verbundenen Kosten zu kurz. Deshalb sah § 34 Abs. 5 des Hessischen Straßengesetzes eine einmalige Verlängerungsmöglichkeit von weiteren 5 Jahren vor. Das Vorhaben musste somit nach einer erfolgten Verlängerung spätestens nach 10 Jahren begonnen und nach elf Jahren abgeschlossen sein. Angesichts der im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Finanzmittel sind diese Fristen unrealistisch. Innerhalb der Frist von 5 Jahren wird oft nicht mit einer neuen Maßnahme begonnen werden können. Die Verlängerung, die früher die Ausnahme war, wird zur Regel. Dies bedeutet einen erheblichen Verwaltungsaufwand, weil vor einer Verlängerung ein Anhörungsverfahren, welches allerdings inhaltlich auf die Verlängerung beschränkt ist und keine materiell-rechtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses bedingt, durchgeführt werden muss. Mit der neuen Regelung entfällt dieser Aufwand.“

Wenngleich nach meinen Kenntnissen die anderen Bundesländer bisher die in ihren Straßengesetzen enthaltenen Vorschriften über die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen noch nicht geändert haben, so ist davon auszugehen, dass sie aufgrund der personellen und finanziellen Situation auf Dauer um eine entsprechende Anpassung ihrer Gesetze nicht umhin kommen.

#### 5. Die Regelung in § 17 Abs. 7 Satz3 des Gesetzentwurfs.

In der bisherigen Diskussion um die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen blieb die Regelung in § 17 Abs. 7 Satz 3 des Gesetzentwurfs völlig unbeachtet. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Zweckmäßigkeit dieser Regelung außer Frage steht.

Diese Klarstellungen im Gesetz, nämlich

- die Definition des Begriffs „Beginn der Durchführung des Plans“ und
- die Feststellung, dass eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Plans auf die Geltungsdauer eines Plans keinen Einfluss hat,

sind dringend geboten. Es wird nichts Neues geregelt, sondern ausschließlich das Gewollte verdeutlicht, um bereits bei der Rechtsprechung entstandenen Irritationen entgegen zu wirken. Von großer Bedeutung ist diese Klarstellung insbesondere beim stufenweisen Ausbau von Bundesfernstraßen.

#### 6. Zusammenfassung.

Die finanzielle Situation im Bund zwingt uns mehr denn je, die Geltungsdauer eines festgestellten oder genehmigten Plans über die bisherigen fünf Jahre hinaus zu verlängern. Bei der Festsetzung des Zeitrahmens ist zu berücksichtigen, dass die Sinnhaftigkeit des Verlängerungsverfahrens zumindest zweifelhaft ist, zumal es mit erheblichem zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand verbunden ist. Es sollte deshalb auf dieses Verfahren weitestgehend verzichtet werden.

Bei der im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Lösung würde allerdings das Verlängerungsverfahren wieder zu dem werden, was es einmal war, nämlich eine Ausnahme. Deshalb ist der Lösungsansatz unter Berücksichtigung der derzeit geltenden Rechtslage sachgerecht. Rechtliche Bedenken stehen ihm nicht entgegen.

Als Alternative bietet sich an, nach dem Vorbild des Hessischen Straßengesetzes die Geltungsdauer des Plans auf zehn Jahre ohne Verlängerungsmöglichkeit auszudehnen. Hierdurch würde nur insoweit eine Rechtsänderung eintreten, als das Verlängerungsverfahren entbehrlich werden würde; am zulässigen Zeitrahmen würde sich hingegen nichts ändern.

gez. Jürgen Kern

Öffentliche Anhörung am 23. Februar 2005

### Kurzstellungnahme

Mit großem Interesse verfolge ich die seit einiger Zeit geführte Debatte über die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen und auch die damit in Zusammenhang stehende Rechtsprechung.

Als Verkehrsplaner und ehemaliger Abteilungsleiter in einem der „Neuen Bundesländer“ kann ich als Sachverständiger vor allem auf die planungspraktischen Aspekte und der Umsetzung eingehen. Betrachtet man also nicht allein die rechtlichen, sondern auch die tatsächlichen Grundlagen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Rechtsveränderung, so fallen einige bisher weniger diskutierte Tatbestände auf:

- 1) In der Planungspraxis geht es heute weniger um die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen nach dem Eintritt der Unanfechtbarkeit, sondern vielmehr um ein möglichst modernes und flexibles Management des Straßenbaus, in einer – viel stärker als jemals – durch ständige Veränderung der Anforderungen geprägten Wirklichkeit. Wesentliche Ursachen für diese Unsicherheiten in der Nachfrage sind unter anderem Umbrüche bei wesentlichen Verkehrserzeugern (z.B. Schließung oder erhebliche Beschäftigungsveränderung an Firmenstandorten, schnell zu befriedigende Anforderungen durch neue Investitionsentscheidungen) und keineswegs in ihrer räumlichen Komponente absehbare Veränderungen der Bevölkerungsstruktur. Entsprechende Flexibilitäten bedingen bei knappen Mitteln ein überschaubares Planungsvolumen, das in einem regelmäßigen „Monitoring“ auf seine Veränderungsnotwendigkeit überprüft werden kann und muss. Eine längere Geltungsdauer von Planungen erscheint vor diesem Hintergrund kontraproduktiv und als kaum ein Beitrag zur Planungsvereinfachung, da mit größerer Menge an – unrealisiertem – Planungsvolumen ein ständiges, angepasstes Management der Planungen selbstredend aufwendiger wird. Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht diesen Widerspruch offenbar selbst, wenn unter Punkt C. "Alternativen" ausgeführt wird, dass „eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung durch Veränderung der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Zeitpunkt der Planung vom Zeitpunkt der Entscheidung stetig zweifelhafter werden kann.“
- 2) In der Rechtsprechung werden die Veränderung der Planungspraxis und die Notwendigkeit von Flexibilität offenbar registriert und dies äußert sich in einer Art „Paradigmenwechsel“: Sowohl die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes als auch neue Entwicklungen im Planungsrecht generell (so § 9 Abs. 2 BauGB seit 21.07.2004) zielen auf eine zeitlich begrenzte Gültigkeit von Planungen ab. Wie immer man dies rechtlich beurteilen

mag, den Ansprüchen eines modernen Planungsmanagements kommt dies sicher eher entgegen.

- 3) Im Gegensatz zu der Argumentation im Gesetzentwurf des Bundesrates muss der Gutachter aus seiner eigenen Praxis als ehemaliger Abteilungsleiter in einem Bundesland feststellen, dass die absehbaren Baumittel und die im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als vordringlich ausgewiesenen Straßenbauvorhaben nicht erst aktuell in Missverhältnis stehen, dies kann daher kein Argument für eine Gesetzesänderung sein. Schon seit mindestens 10 Jahren war dieses Missverhältnis unter allen Fachleuten mehr als klar. Schon damals musste es ein verantwortliches Management des Straßenbaus vermeiden, absehbar unfinanzierbare Straßen zu planen.

Insgesamt können jedenfalls aus der Planungspraxis keine Argumente für die angestrebte Veränderung abgeleitet werden, die näherer Prüfung standhalten.

MDgt Ekhart Maatz  
Leiter der Abteilung StraÙeninfrastruktur  
und StraÙenverkehr  
Ministerium für Verkehr, Energie und  
Landesplanung des Landes NRW  
40190 Düsseldorf

Düsseldorf, 20.02.2005/Roh

**Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des BundesfernstraÙengesetzes – BT – Drucksache 15/405 am 23. Februar 2005**

Die Bundesratsinitiative verfolgt mit den vorgesehenen Änderungen des § 17 Abs. 7 BundesfernstraÙengesetz (FStrG) im Wesentlichen das Ziel, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für Bauvorhaben im Bereich der BundesfernstraÙen von bisher 5 auf 10 Jahre zu verlängern. Ausgangspunkt und Anlass für die Initiative war und ist die auch vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vertretene Erkenntnis, dass in verschiedenen Bundesländern bei der mittelfristig zu erwartenden Finanzausstattung des BundesfernstraÙenhaushalts die Bedarfsplanmaßnahmen nicht innerhalb der bisherigen Geltungsdauer von bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen realisiert werden können.

In Nordrhein-Westfalen ist diese Gefahr, dass die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für den Bau von BundesfernstraÙen abläuft, derzeit zwar nicht aktuell, für die Zukunft aber nicht völlig auszuschließen.

Probleme träten dann auf, wenn das Land in Erfüllung seines auf Grund des Bedarfsplanes bestehenden Planungsauftrages Planfeststellungsbeschlüsse erarbeitete, deren Finanzierbarkeit im Nachhinein durch mittelfristig vorgesehene geänderte Haushaltsansätze des Bundes aber nicht mehr rechtzeitig gesichert wäre. In diesem Fall könnte das rechtmäßige Baurecht nicht wie geplant umgesetzt werden.

Es ist festzustellen, dass auch für Projekte in Nordrhein-Westfalen die Unsicherheit wächst. Vor dem Hintergrund der von der BundesfernstraÙenverwaltung als möglich angedeuteten mittelfristigen Finanzplanung, auch unter Berücksichtigung der auf Investitionen des StraÙenbaus übertragenen Wirkungen des beabsichtigten Abbaus von Subventionen kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch in Nordrhein-Westfalen Verlängerungen von Geltungsdauern für Planfeststellungen notwendig werden. Dass dies zu Verwaltungsmehrkosten führen würde, liegt auf der Hand. Erschwerend kommt hinzu, dass für solche Aktivitäten Personal nicht zur Verfügung steht, das – wie an anderer Stelle auch – längst aus Haushaltssanierungsgründen

auf ein zahlenmäßiges Niveau zurückgeführt ist, das deutlich unter einem Optimum liegt. Die Konsequenz wäre zwangsläufig eine Reduzierung des Fortschrittes von den in Arbeit befindlichen prioritären Planungs- und Planfeststellungsprojekten.

Zurzeit ist eine klare Steuerung bei Beginn der Planung, wann der Bau welcher Vorhaben begonnen werden kann, nicht immer möglich. Weder ist bei Planungszeiträumen von 10 Jahren oder mehr anfangs sicher abzuschätzen, wann Planfeststellungsbeschlüsse bestandskräftig werden, noch wann die Finanzierung absolut gesichert ist. Auch die Auftragsverwaltung in Nordrhein-Westfalen hat sich vor dem Hintergrund der Haushaltsentwicklung auf Bundeseite bereits verschiedentlich mit der Frage beschäftigen müssen, welche Baustellenaktivitäten gestreckt oder gar unterbrochen werden müssen. Dass letztlich dramatische Entwicklungen vermieden werden konnten, war nicht jederzeit absehbar.

Auch durch die nunmehr laufenden Mauteinnahmen ist keine Entspannung eingetreten oder absehbar. Zunächst ist festzustellen, dass diese Einnahmen mindestens 1 Jahr später als zunächst beabsichtigt realisiert werden können. Sodann müssen sich die Länder auf die Situation einstellen, dass anders als zunächst erwartet zur Haushaltskonsolidierung eine drastische Reduzierung der Mittelzuweisung im Bundeshaushalt für die Hauptbautitel des Bundesfernstraßenbereichs zu berücksichtigen ist. Die Hoffnungen auf Beseitigungen der Unterfinanzierung laufen insofern leer.

Zudem sind auch die Projekte, die aus Sonderprogrammen finanziert werden sollten (IP, ZIP, ASP), aus unterschiedlichen Gründen – fehlendes Baurecht und/oder fehlende Haushaltsmittel – noch nicht vollständig realisiert, obwohl die Planzeiträume für diese Programme bereits abgelaufen sind oder vor dem Auslaufen stehen.

Würde aus der potentiellen Gefahr der Notwendigkeit zur Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen in Nordrhein-Westfalen eine reale werden, müsste nach geltendem Recht möglicherweise sofort mit der Arbeit von Verlängerungsbeschlüssen begonnen werden, d.h. unmittelbar nach Bestandskraft der Beschlüsse. Die steigende Komplexität unseres Planungsrechts und die Berücksichtigung der Kriterien für eine Verlängerung lässt Zweifel aufkommen ob ein jetzt gültiger 5-Jahreszeitraum überhaupt ausreicht, rechtzeitig, d.h. vor Ablauf der Gültigkeit der Ursprungsplanfeststellung zu einem Verlängerungsbeschluss zu kommen.

Konsequenz der Beibehaltung der bisherigen Regelungen wäre für die betroffenen Länder ein erheblicher Verwaltungs- und Kostenaufwand sowohl für die erforderlichen Verlängerungen der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen als auch von neuen Planfeststellungsverfahren, falls Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf

der Geltungsdauer außer Kraft treten. Die häufig in mühsamen Verhandlungen gefundenen Lösungen würden wieder in Frage gestellt bzw. durch Zeitablauf hinfällig.

Planungsverfahren nach Umsetzung von Neuerungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht:

Die Umsetzung zahlreicher europarechtlicher Vorschriften, wie etwa in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz (FFH; Vogelschutz; Umweltverträglichkeit), Luftqualität, Umgebungsärm und Wasserqualität haben die Planungsverfahren ständig aufwendiger, komplexer und länger gemacht. Die Verhandlungen mit den Betroffenen und den Trägern Öffentlicher Belange sind schwieriger geworden. Kompromisse sind oft nur mühsam zu erreichen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, einmal gefundene, weitestgehend einvernehmliche Lösungen zu erhalten.

Das Planungsrecht hat sich in praktischer Umsetzung so entwickelt, dass vor allem nicht bei Beginn einer Planung einigermaßen verlässlich abgeschätzt werden kann, wann die Planung zum Planfeststellungsbeschluss und zur Baureife geführt werden kann. Es ist klar herauszustellen, dass andere Projekte als die, die sich im Bedarfsplan im Vordringlichen Bedarf befinden, sowieso nicht beplant werden. Eine an den tatsächlichen Notwendigkeiten orientierte Prioritätenreihung erfährt allerdings im Laufe des Planungsprozesses vielfach eine Änderung, die allein schon vom Planungsfortschritt und den damit zusammenhängenden Hemmnissen wie Umplanungen oder ergänzende Untersuchungen aufgrund stets neuer rechtlicher Vorgaben beeinflusst werden.

Verbot der Vorratsplanung:

Nach der Rechtsprechung darf ein Plan nicht festgestellt werden, dessen Verwirklichung nicht beabsichtigt ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn dem Plan planungsrechtliche Vollzugshindernisse in Form mangelnder Finanzierbarkeit des Vorhabens entgegenstehen. Den Zeitrahmen für die Bereitstellung der Finanzmittel setzt die Rechtsprechung in Anlehnung an die bisherige Regelung des § 17 Abs. 7 FStrG mit 10 Jahren fest (5 + 5). Ist damit eine Bereitstellung der Finanzmittel innerhalb von 10 Jahren nach Planfeststellungsentscheidung ausgeschlossen, fehlt der Planung die Planrechtfertigung (zuletzt BVerwG NVWZ 2000, 555 (558)).

Ließe die Planung diese Vorgaben außer Acht, handelte es sich um eine rechtswidrige Vorratsplanung. Eine solche ist in Nordrhein-Westfalen, und meines Wissens



auch in anderen Bundesländern, nicht zu erkennen. Das im Zusammenhang mit der Verlängerungsfrage auftretende Problem steht vielmehr mit einer zuvor nicht zu erkennenden nicht ausreichenden Finanzsituation im Zusammenhang.

#### Rechtstellung von Bürgerinnen und Bürgern:

Die Verlängerung der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses ist ein Verwaltungsakt. Die Planfeststellungsbehörde trifft insoweit eine Sachentscheidung.

Eine Verlängerungsmöglichkeit von weiteren 5 Jahren über eine Geltungsdauer von 10 Jahren hinaus halte ich nicht für angemessen. Den Risiken, die sich aus dem zunehmenden zeitlichen Abstand zur planerischen Entscheidung für das weitere Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen eines Planfeststellungsbeschlusses ergeben können, kann nur schwer begegnet werden.

Dagegen ist die Verlängerung der Geltungsdauer eines fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses von bisher 5 auf 10 Jahre für betroffene Grundstückseigentümer zumutbar. Zwar verlängert sich für die planbetroffenen Grundstückseigentümer die Unsicherheit, ob ihre Grundstücke tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dieser Schwebezustand ist jedoch unvermeidbar und tritt nicht erst nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses, sondern bereits mit der Auslegung der Pläne zur Einleitung des Planfeststellungsverfahrens ein. Unzumutbare Beeinträchtigungen der Betroffenen werden durch Entschädigungsansprüche wegen Vermögensnachteilen oder durch Übernahmeansprüche nach § 9 a Abs. 2 FStrG ausgeglichen. Da diese Ansprüche bereits vier Jahre nach der Veränderungssperre, die von der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren anläuft, geltend gemacht werden können, treten durch die Verlängerung der Geltungsfrist auf 10 Jahre insofern keine zusätzlichen Nachteile ein, die nicht durch genannten Entschädigungsansprüche ausgeglichen werden könnten. Das gleiche gilt für die Eigentümer der Flächen neben der geplanten Straße, auf denen nach § 9 Abs. 4 FStrG vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren an die anbaurechtlichen Beschränkungen nach § 9 Abs. 1 und 2 FStrG gelten; und zwar wegen des ihnen nach § 9 Abs. 9 und 10 FStrG zustehenden Entschädigungsanspruchs.

Auch ist die Verlängerung der Geltungsdauer für Planfeststellungsbeschlüsse auf 10 Jahre und der damit einhergehende Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrecht (Artikel 14 GG) aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung (Reduzierung des Planungs- und Kostenaufwands) gerechtfertigt. Zumal der Eingriff ange-

sichts der oben dargestellten Entschädigungs- und Übernahmeansprüche zur Erfüllung dieser dringenden staatlichen Aufgabe zumutbar ist.

§ 17 Abs. 7 FStrG regelt, wie das Verfahren zur Verlängerung der Geltungsdauer auszugestalten ist. Der Bestimmung des § 17 Abs. 7 Satz 3 FStrG ist zu entnehmen, dass vor der Entscheidung "eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen" ist. Zweck der Bestimmung ist es, die Verlängerung unter erleichterten Aussetzungen zu ermöglichen und zwar im Hinblick darauf, dass die Planentscheidung früher schon Gegenstand eines förmlichen Verfahrens war. Der Erlass des Verlängerungsbescheides erfordert jedoch ein Verfahren nach § 17 FStrG, § 72 ff. VwVfG und insbesondere auch die Anhörung Beteiligter. Auch in dem Verfahren zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen steht den Betroffenen rechtliches Gehör zu.

Die Erfahrungen, die in Nordrhein-Westfalen mit der Verlängerungsmöglichkeit gemacht worden sind, sind äußerst gering. Lediglich im Landesstraßenbereich ist einzeln eine Verlängerungsentscheidung getroffen worden. Die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen für Bundesfernstraßen ist in Nordrhein-Westfalen bisher nicht verlängert worden.

Wirkung einer Unterbrechung der Realisierung von planfestgestellten Maßnahmen auf die Gültigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.

Nach § 17 Abs. 7 Satz 1 FStrG tritt ein straßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss dann außer Kraft, wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb seiner Geltungsdauer begonnen worden ist. Zweifel ergeben sich, wenn eine einmal begonnene Realisierung unterbrochen wird.

Insoweit wird einerseits die Auffassung vertreten, dass nach dem Beginn der Plandurchführung der Planfeststellungsbeschluss grundsätzlich unbefristet Geltung habe (vgl. dazu die Urteile des OVG Nordrhein-Westfalen vom 11. Mai 1981 – 9 A 1100/80 – und vom 19. Februar 1987 – 9 A 2149/85 – sowie das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 2. Oktober 1984 DVBl. 1985, 408).

Dem steht andererseits die Auffassung gegenüber, dass im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung eine neue Geltungsfrist von 5 Jahren (mit Verlängerungsmöglichkeit) zu laufen beginne (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. Dezember 1987, VBLBW 1988, 299).

Letztere Ansicht ist vom Bundesverwaltungsgericht im Revisionsverfahren (vgl. Urteil vom 24. November 1989, DVBL 1990, 424) im Falle einer gestuften Ausbauplanung im Hinblick auf die gesetzgeberische Wertung im § 17 Abs. 7 (§ 18 b Abs. 2 alt) FStrG als zu weit gehend verworfen worden; im konkreten Streitfall war vom Gericht allerdings nicht zu entscheiden, wie lange ein Planfeststellungsbeschluss im Falle der Unterbrechung der Plandurchführung noch gilt.

Eine gesetzliche Klarstellung dieser Rechtsunsicherheit erscheint sinnvoll. Insbesondere zeigt der Einsatz öffentlicher Mittel in einer ersten Umsetzungsphase, dass die Realisierung des mit der Planfeststellung zugelassenen Straßenbauvorhabens ungeachtet des weiteren Ablaufs der Realisierung im Einzelfall zielorientiert auf den Weg gebracht ist.

Rechtliche Voraussetzungen für Verlängerung des Planungsrechts nach § 17 Abs. 7 FStrG:

Wenn nach Bestandskräftigwerden des Planfeststellungsbeschlusses erkennbar wird, dass mit der Realisierung des Projektes nicht in dem zur Verfügung stehenden Geltungszeitraums von 5 Jahren begonnen werden kann, ist gegebenenfalls ein Antrag auf Verlängerung des Baurechts geboten.

Nach den geltenden Planfeststellungsrichtlinien (Nr. 38 Abs.2) ist der materielle Inhalt des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses im Rahmen der Verlängerungsentscheidung nicht zu überprüfen. Die von der Planfeststellungsbehörde vorzunehmende Prüfung beschränkt sich ausschließlich auf die Frage, ob bei einer Planung noch die ernsthafte Absicht des Vorhabensträgers auf ihre Verwirklichung in der festgestellten Form besteht. Mit der Verlängerungsentscheidung sollte keineswegs die Anpassung des festgestellten Plans an den fortschreitenden "Stand der Technik" ermöglicht werden.

Allerdings hat der Baulastträger von Amts wegen zu prüfen, ob Veränderungen vorliegen und diese so gravierend sind, dass der Planung die Grundlage und damit ihre Planrechtfertigung entzogen ist. Wird auf Grund veränderter Grundlagen eine Änderung des Plans erforderlich, so bedarf es nach § 76 Abs. 1 VwVfG eines neuen Planfeststellungsverfahrens.

Im Übrigen müssen im Rahmen der Verlängerungsentscheidung die vom Plan betroffenen Grundstückseigentümer davon in Kenntnis gesetzt werden, dass beabsichtigt ist, die Gültigkeit des Beschlusses zu verlängern. Es ist eine auf den Verlängerungsantrag beschränkte Anhörung nach § 73 VwVfG durchzuführen, um den Betroffenen

Gelegenheit zu geben, sich zur Verlängerung zu äußern. Soweit Einwendungen erhoben werden, hat die Planfeststellungsbehörde über sie zu entscheiden.

Eine Verlängerungsentscheidung ist daher mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Zudem handelt es sich bei den Verlängerungsentscheidungen um Verwaltungsakte, die beklagt werden können.

Wirkung der Änderungen der Geltungsdauern von Planfeststellungsbeschlüssen nach § 17 Abs. 7 FStrG auf andere Verkehrsträger

Die in Rede stehende Verlängerung der Geltungsdauer für bundesfernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse würde nach dem vorliegenden Gesetzentwurf allein im Bundesfernstraßengesetz geregelt. Eine Präjudizierung für andere Fachgebiete wäre damit nicht notwendigerweise verbunden.

Im übrigen steht bei luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungen hinter dem Vorhaben ein privater Investor, der nur dann die Durchführung des mit erheblichen Kosten verbundenen Zulassungsverfahrens beantragt, wenn er es nach Erlangung des Baurechts auch verwirklichen will und kann.

Bei der Planfeststellung nach dem Personenbeförderungsgesetz wird die Frage der Finanzierung des Projektes bereits in der Planungsphase grundsätzlich geregelt. Mit der Gewährung der Zuschüsse unmittelbar nach Erlangen des Baurechts ist die Finanzierung endgültig gesichert.

Allenfalls denkbar ist, dass es im Bereich der Planfeststellung für Eisenbahnen und Bundeswasserstraßen zu einer entsprechenden Problemlage kommen könnte. In diesem Fall wäre eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auch in diesem Bereich sinnvoll.

Wegen der allseits Voraussicht nach insbesondere in den alten Ländern entstehenden oder weiter anwachsenden Rückstaus an planfestgestellten und baureifen Bauvorhaben drohen vermehrt Verfahren zur Verlängerung der Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse. Um die damit verbundenen enormen Verwaltungsaufwände und zusätzlichen Kosten zu vermeiden, könnte die begehrte Änderung des Bundesfernstraßengesetzes hilfreich sein. Die vorgesehene Verlängerung der Geltungsdauer von fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen dient damit in besonderem Maße der Verwaltungsvereinfachung.

Die Begründung des Gesetzentwurfes setzt sich mit möglichen Bedenken verfassungsrechtlicher Art – etwa im Hinblick auf den Eigentumsschutz nach § 14 Abs. 3 GG und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – gegen die Verlängerung der Geltungsdauer auseinander. Bereits daraus wird deutlich, dass derartige Bedenken nicht als völlig fern liegend abgetan werden können. Jedenfalls dürfte die Verdoppelung der Geltungsdauer den verfassungsrechtlichen Spielraum weitgehend ausreizen.

Düsseldorf, 20. Februar 2005

(Ekhart Maatz )

## **STELLUNGNAHME**

### **Pro Mobilität**

Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 154

10117 Berlin

Tel.: 030 / 22 48 84 12

Fax: 030 / 22 48 84 14

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

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

22. Februar 2005

### **zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes**

**(Bundestagsdrucksache 15/409 vom 5.2.2003)**

anlässlich der Experten-Anhörung zum Gesetzentwurf  
im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen  
des Deutschen Bundestages am 23. Februar 2005

## Position von PRO MOBILITÄT

Der Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen führt am 23. Februar 2005 eine Anhörung zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 5.2.2003 (Bundestagsdrucksache 15/409) durch.

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. nimmt als Bündnis von Verbänden und Unternehmen, die sich für eine leistungsfähige Straßeninfrastruktur einsetzen, zu diesem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

### I. Gegenstand und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Der Bundesrat strebt mit dem Gesetzentwurf an, die Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen ab Eintritt der Unanfechtbarkeit von fünf Jahren auf zehn Jahre auszuweiten. An der bisher schon vorhandenen Option, die Gültigkeit vor Ablauf noch einmal um fünf Jahre zu verlängern, soll festgehalten werden. Außerdem soll gesetzlich klargestellt werden, dass nach dem Beginn der Plandurchführung innerhalb der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses dieser unbefristet Geltung besitzt.

Dem Gesetzentwurf liegen folgende Ziele zugrunde:

- Den Verfall von Planfeststellungsbeschlüssen verhindern
- Verwaltungskosten für die Verlängerung von Beschlüssen verringern
- Rechtssicherheit für begonnene, aber unterbrochene Vorhaben schaffen

Der Bundesrat begründete den Gesetzentwurf im Jahr 2003 mit der angespannten Finanzlage bei Bundesfernstraßen und rechtlichen Unsicherheiten, ob der Planfeststellungsbeschluss für begonnene, dann aber unterbrochene Projekte aufgehoben werden können. Im Frühjahr 2005 stellen sich diese Probleme, insbesondere die unsichere Finanzierungsperspektive, mit neuer Aktualität.

### II. Bewertung durch Pro Mobilität

#### II.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Planfeststellungsbeschlüsse berühren die Eigentumsrechte an Grundstücken und Gebäuden entlang des geplanten Verkehrsweges. Daher muss der Bürger von der Politik erwarten dürfen, dass die mit dem Bau von Verkehrswegen einhergehenden Einschränkungen möglichst gering gehalten werden. Diese Verpflichtung reicht von den Planungsverfahren bis hin zu einer zügigen Realisierung eines planfestgestellten Vorhabens. Bezogen auf den Fernstraßenbau empfiehlt sich daher eine enge **Koordination von Planung und Durchführung** durch die beteiligten Ebenen der öffentlichen Hand. Die Länder sind im Zuge der Auftragsverwaltung für Planung, Bau und Betrieb der Bundesfernstraßen verantwortlich, der Bund trifft die Auswahl und Position von Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (Bundestagsdrucksache 15/409 vom

5.2.2003) sorgt für die Finanzierung der Vorhaben. Der vorliegende Gesetzesentwurf des Bundesrates ist Ausdruck der Tatsache, dass diese Koordination von Planungsprozessen und Investitionsplanung Defizite aufweist.

Als eine Ursache für einen hohen Bestand an planfestgestellten Projekten, deren Finanzierung nicht gesichert ist, wird oftmals angeführt, einige Bundesländer hätten zu viele Planungsverfahren durchgeführt. Aus Sicht der heutigen Investitionsetats mag eine solche Kritik relevant erscheinen. Sie trifft aber nur dann zu, wenn die Länder **Planungssicherheit über mittel- und langfristige Investitionsetats** haben würden und dennoch weit höhere Budgets planen würden. Die Länder konnten vor vielen Jahren, als sie die Planungsverfahren begannen, von einem wesentlich höheren Fernstraßenetat ausgehen. So bleibt der Bundeshaushalt 2005 um mindestens 500 Millionen Euro und die aktuelle mittelfristige Finanzplanung des Bundes für 2006 bis 2008 bei den Fernstraßeninvestitionen jährlich um 800 Millionen Euro bis 1 Milliarde Euro hinter den im Bundesverkehrswegeplan 2003 vorgesehenen Ansätzen zurück. Diese Kürzungen treffen vor allem den Neu- und Ausbau der Fernstraßen, die so genannten Hauptbautitel. Zur Umsetzung des ohnehin knapp bemessenen Bundesverkehrswegeplans müssten hierfür bis 2015 Jahr für Jahr durchschnittlich 2,8 Milliarden Euro bereit stehen.

Zu beachten ist auch, dass es die Länder sind, die die Verkehrsprobleme unmittelbar vor Augen haben und von den Betroffenen gedrängt werden, Lösungen für die überlasteten Straßen zu finden. Die zunehmenden Verkehrsprobleme haben die Länder seit vielen Jahren zum Anlass genommen, auf den seit mehr als einem Jahrzehnt angewachsenen **Investitionsstau** hinzuweisen. 1998 stellte die Länderverkehrsministerkonferenz einen Investitionsbedarf von mehr als sechs Milliarden Euro pro Jahr fest. Das bedeutete damals eine Lücke von mindestens zwei Milliarden Euro. Die Regierungskommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter der Leitung von Dr. Wilhelm Pällmann hat diesen Bedarf im Jahr 2000 bestätigt. In der Folge hat der Bund die Länder in dem Eindruck bestärkt, die Investitionsansätze dauerhaft zu erhöhen und dazu insbesondere die Einnahmen der Lkw-Maut zu nutzen. Der Investitionsanstieg war eigentlich mit der Änderung des Mautgesetzes im Mai 2003 vom Bundesrat politisch abgesichert worden, als gesetzlich verankert wurde, die Mauteinnahmen zusätzlich in die Verkehrswege zu investieren. Der Bund hat dieses Konzept unterlaufen, indem die Investitionen aus der Maut nur solche ersetzen, die bisher aus Haushaltsmitteln finanziert wurden. Selbst unter Einschluss der Lkw-Maut sind die Investitionen im Jahr 2005 niedriger als zuvor. Die Erwartungen der Länder wurden enttäuscht, die finanzielle Grundlage für viele Projektplanungen kam abhanden.

Der Investitionsplanung fehlt es nicht nur mittelfristig, sondern auch kurzfristig an Verlässlichkeit und Kontinuität. Allein für das Haushaltsjahr 2004 schwankten die Planungen im Laufe des Jahres zwischen 4,9 und 4,4 Milliarden Euro. Dass letztendlich doch 4,9 Milliarden Euro erreicht wurden, ist vor allem dem Umstand zu verdanken, dass vom Schienenverkehr nicht abgerufene Mittel in Höhe von 280 Millionen Euro zur Fernstraße umgeschichtet werden konnten. Die von der Bundesregierung im Jahr 2003 errichtete Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft hat sich somit



im ersten Jahr ihres Bestehens bereits als sinnvoll erwiesen, da über sie diese Umschichtungen möglich wurden. Eine **dauerhafte Absicherung der Fernstraßeninvestitionen vor Etatkürzungen** hätte erforderlich gemacht, die Lkw-Maut vollständig direkt einer vom Bundeshaushalt unabhängigen Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft zuzuführen.

***Pro Mobilität: Eine unstetige Investitionsplanung des Bundes hat es den Bundesländern erschwert, den mehrjährigen Planungsvorlauf auf das Investitionsniveau auszurichten. Eine dauerhafte Erhöhung des Straßenbauhaushalts ist das Mittel erster Wahl, um den Stau bei planfestgestellten Fernstraßenvorhaben aufzulösen. Der nun entstandene Gesetzgebungsbedarf unterstreicht die Notwendigkeit, die Einnahmen aus der Lkw-Maut vollständig für zusätzliche Straßenbaumaßnahmen einzusetzen.***

## II.2 Zielsetzung der Gesetzesinitiative

### 1. Den Verfall von Planfeststellungsbeschlüssen verhindern

Fehlende Finanzmittel gefährden planfestgestellte Fernstraßenprojekte, die noch nicht begonnen wurden oder deren Fortsetzung in den kommenden Jahren unterbrochen werden muss.

Die in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes bis 2008 vorgesehenen Investitionsmittel für Fernstraßen werden unter Berücksichtigung des steigenden Erhaltungsbedarfs, voraussichtlich gerade einmal dazu reichen, die laufenden Vorhaben abzuschließen. Der Finanzbedarf für diese Projekte beläuft sich zu Jahresbeginn 2005 auf rund 8,7 Milliarden Euro, wovon in 2005 rund 2,4 Milliarden Euro durch Investitionen in Bedarfsplanmaßnahmen abgedeckt sind. Die Bundesregierung beziffert das **Investitionsvolumen noch nicht begonnener Vorhaben mit Baurecht auf rund 3 Milliarden Euro**. Für die Mehrzahl dieser Projekte wird somit frühestens 2009 der Startschuss fallen können.

In den Jahren 2005 bis 2007 müssten nach Angaben der Bundesregierung rund 25 Vorhaben mit einem Bauvolumen von rund 670 Millionen Euro gestartet werden, wenn dort nicht von der Möglichkeit zur Verlängerung des Baurechts Gebrauch gemacht werden soll. Dabei sind die Vorhaben, deren Planfeststellungsbeschlüsse bereits verlängert wurden, die also von einer Verlängerung der Geltungsdauer auf zehn Jahre nicht betroffen wären, nicht einmal eingeschlossen. Diese sollten möglichst schnell mit zusätzlichen Investitionsmitteln begonnen werden.

Die Streckung laufender Maßnahmen, um dadurch Finanzmittel in neue Projekte umzuschichten, wäre nur in Ausnahmefällen akzeptabel. Die Verlängerung von Stau-Problemen und Unfallrisiken an den Baustellen wäre weder für die Betroffenen noch gesamtwirtschaftlich wünschenswert.

***Pro Mobilität: Der Bund schiebt einen Berg von Fernstraßenprojekten vor sich her, für die Planfeststellungsbeschlüsse vorliegen, deren Finanzierung in den kommenden Jahren aber ungewiss ist. Ein Verfall des Planungsrechtes würde die Planungsverfahren und die damit verbundenen umfassenden gesellschaftlichen Abstimmungsprozesse entwerten und die Realisierung der Vorhaben noch einmal um viele Jahre zurückwerfen.***

## **2. Verwaltungskosten für die Verlängerung von Beschlüssen verringern**

Der Bundesverkehrswegeplan 2003 hat gezeigt, dass es bei den meisten Vorhaben zum Neu- und Ausbau von Bundesstraßen und Autobahnen eine hohe gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit gibt. Die Verkehrsnachfrage nimmt im Personen- und vor allem im Güterverkehr weiter zu. Die Bundesländer stehen somit unter großem Handlungsdruck, Lösungen für Verkehrsprobleme zu konzipieren und umsetzungsreif zu machen. Wie schon erwähnt, hatten sie in den vergangenen Jahren guten Grund anzunehmen, dass mittelfristig höhere Investitionsvolumina zur Verfügung stehen werden, als sich dies nun für die kommenden Jahre abzeichnet. Problem verschärfend wirkt, dass der Erhaltungsbedarf zunimmt und somit einen größeren Anteil am Investitionsetat absorbieren muss. Für Neu- und Ausbau bliebe somit selbst bei gleich bleibenden Investitionen weniger übrig. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die Bundesländer nicht auf Kosten verfallender Planfeststellungsbeschlüsse sitzen bleiben wollen, die aus einer unstetigen und zu gering bemessenen Investitionspolitik des Bundes resultieren.

Durch die Verlängerung der Regelzeit eines Planfeststellungsbeschlusses von fünf auf zehn Jahre kann sich ein Kosteneinsparungseffekt ergeben, wenn auf eine anschließende Verlängerung um weitere fünf Jahre verzichtet werden kann. Ob diese Kostensenkung erzielt wird, hängt davon ab, dass es dem Bund gelingt, den Projektbeginn innerhalb von zehn Jahren zu gewährleisten.

***Pro Mobilität: Der Bund muss durch eine stetige Investitionspolitik den Ländern verlässliche Finanzrahmen als Grundlage für Planungsverfahren gewährleisten. Da die Verlängerung von fünfjährigen Planfeststellungsbeschlüsse zum Regelfall werden wird, ist es sinnvoll, deren Gültigkeit auf zehn Jahre auszudehnen. Damit würden auch Verwaltungskosten eingespart werden können.***

### **3. Rechtssicherheit für begonnene, aber unterbrochene Vorhaben schaffen**

Kommunen und Unternehmen brauchen Planungssicherheit bei Fernstraßenprojekten, denn sie nehmen oft parallel zur Planungs- und Bauphase von Fernstraßen begleitende Investitionen in Verkehrsverbindungen, Gewerbegebiete oder Betriebsanlagen vor. Der Umstand, dass sich ein begonnenes Fernstraßenprojekt erheblich verzögert, ist schon sehr unbefriedigend. Nicht hinnehmbar wäre es jedoch, wenn bei unterbrochenen Vorhaben der Planfeststellungsbeschluss und damit die Verkehrsanbindung erneut in Frage gestellt würden. Mit begonnenen Straßen oder Brücken, die ins Nichts führen, weil nach einer Bauunterbrechung keine Fortsetzung möglich ist, wäre niemandem geholfen.

***Pro Mobilität: Planfeststellungsbeschlüsse für begonnene Vorhaben, deren Umsetzung unterbrochen wird, müssen rechtlich unanfechtbar abgesichert werden.***

#### **II.3 Anwendung des Gesetzes auf planfestgestellte, aber noch nicht begonnene Vorhaben**

Die Gesetzesänderung soll sich auf alle neuen Planfeststellungsverfahren beziehen und auch auf solche Vorhaben Anwendung finden, deren Planfeststellungsbeschluss erfolgt ist, ohne dass dieser bereits verlängert wurde. Angesichts des bereits dargestellten Projektstaus ist diese Rückwirkung des Gesetzes notwendig. Sie trägt wesentlich zum Nutzen der Gesetzesänderung bei.

***Pro Mobilität: Es ist notwendig, die Anwendung des Gesetzes auf bereits planfestgestellte Vorhaben zu erstrecken.***

### III. Fazit:

**Pro Mobilität unterstützt den Gesetzentwurf des Bundesrates**, durch eine Änderung des Fernstraßengesetzes die Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen von fünf auf zehn Jahre zu verlängern.

Die bisherige Finanzplanung des Bundes wird es in den nächsten Jahren kaum noch möglich machen, neue Straßenbauvorhaben zu beginnen. Das vorhandene Investitionsvolumen wird vorrangig benötigt, um den steigenden Erhaltungsbedarf zu decken und laufende Neu- und Ausbauvorhaben abzuschließen. Deshalb droht der Verfall von Planfeststellungsbeschlüssen bei Vorhaben, die noch nicht begonnen wurden oder deren Umsetzung unterbrochen werden muss.

Daher gilt es, zu handeln:

1. Höhere Investitionen würden der steigenden Verkehrsnachfrage Rechnung tragen, die eine Stärkung von Erhaltung und Ausbau der Autobahnen und Bundesstraßen erforderlich macht. **Mittel erster Wahl bleibt von daher die dauerhafte Erhöhung des Fernstraßenetats.**
2. Die wachsende Finanznot im Fernstraßenbau erzwingt es, die eigentlich als Ausnahme vorgesehene **Verlängerung des Planfeststellungsbeschlusses** von fünf **auf zehn Jahre zur Regel zu machen**. Der vorliegende Gesetzentwurf ist somit eine Reparaturmaßnahme angesichts einer fehlenden investitionspolitischen Kontinuität und dem mangelnden Willen, die Einnahmen aus der streckenbezogenen Lkw-Maut für eine deutliche Steigerung des Fernstraßenbaus zu nutzen.
3. Wir begrüßen, dass der **Anwendungsbereich** des Gesetzes **auf vorhandene Planfeststellungsbeschlüsse** erstreckt werden soll, die noch nicht verlängert wurden. Ein wichtiger Bestandteil des Gesetzes ist es auch, Rechtssicherheit für begonnene Vorhaben herzustellen, indem deren Planfeststellungsbeschlüsse dauerhaft unanfechtbar bleiben.
4. Noch **nicht begonnene Vorhaben mit bereits verlängerten Gültigkeiten der Planfeststellungsbeschlüsse**, die von der Gesetzesänderung nicht betroffen sind, sollten in den kommenden Jahren **vorrangig umgesetzt werden**, damit das Planungsrecht nicht verfällt.

PF OF. DR. KLAUS-PETER DOLDE  
DR. RAINARD MENKE  
DR. ANDREA VETTER  
DR. WINFRIED PORSCH

Durchwahl  
Tel. 0711-601701-10

14. März 2005  
Do/sd

**Stellungnahme zum „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (... FStrÄndG)“ - BT-Drs. 15/409 vom 05.02.2003**

**I. Allgemeines**

1. Der wesentliche Inhalt des Gesetzentwurfs besteht darin, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen von fünf auf zehn Jahre zu verlängern, kombiniert mit der bisher schon bestehenden Möglichkeit, die Geltungsdauer um weitere fünf Jahre durch Verwaltungsakt zu verlängern. Diese Regelung soll auch für Planfeststellungsbeschlüsse gelten, die vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes erlassen wurden.

Der Entwurf stimmt weitgehend mit dem Gesetzentwurf überein, der Gegenstand der Anhörung vom 07.02.2001 war. Meine damalige Stellungnahme hat nach wie vor Gültigkeit. Es ergaben sich keine Umstände für eine abweichende Beurteilung.

2. Das Ziel des Gesetzentwurfs, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen zu verlängern, verdient Unterstützung, und zwar noch mehr als im Jahr 2001. Die Gründe, die für die Gesetzesänderung sprechen, sind im Hinblick auf die zunehmende Finanzknappheit dringender geworden.

Maßgebend dafür ist zum einen die Komplexität von Planfeststellungsverfahren für Bundesfernstraßen, die daraus resultierende Verfahrensdauer sowie der mit solchen Verfahren verbundene Verwaltungs- und Verfahrensaufwand. Planfeststellungsverfahren für Fernstraßen sind häufig sehr kompliziert, langwierig und langdauernd. Bei der Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens ist in den meisten Fällen nicht absehbar, wann das Planfeststellungsverfahren abgeschlossen wird. Erst recht ist nicht absehbar, wann ein Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig wird mit der Folge, dass die bisherige Fünf-Jahres-Frist beginnt. Zudem ist in aller Regel im Vorhinein nicht absehbar, wann die notwendigen Finanzmittel für die Realisierung des Vorhabens zur Verfügung stehen. Es ist deshalb im Voraus nicht möglich, Planung und Finanzierung von Straßen so zu steuern, dass mit hinreichender Sicherheit innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen werden kann.

Die Unanfechtbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen tritt heute in der Regel früher ein als nach früherem Recht. Dies hat zur Folge, dass die tatsächliche Zeitspanne zwischen Erlass des Planfeststellungsbeschlusses und Beginn bzw. Ablauf der Fünf-Jahres-Frist heute kürzer ist als früher. Ursache dafür ist zum einen die Tatsache, dass nicht in allen Fällen Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss erhoben wird, zum anderen die Änderung des Verwaltungsprozessrechts. Mit der Einführung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des OVG/VGH bzw. des Bundesverwaltungsgerichts für Vorhaben nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz wurden die Gerichtsverfahren deutlich verkürzt.

Ein weiterer Grund, der für die Unterstützung des Gesetzesvorhabens spricht, liegt im Verwaltungsaufwand und in den Rechtsunsicherheiten, die mit einer Verlängerung des Planfeststellungsbeschlusses nach § 17 Abs. 7 FStrG verbunden sind. Die Verlängerungsentscheidung setzt ein Verfahren voraus, das im wesentlichen dem Planfeststellungsverfahren entspricht. Dieses Verfahren ist zeit- und arbeitsaufwändig. Es ist jedoch unverzichtbar, um die für eine sachgerechte Verlängerungsentscheidung notwendigen Informationen einzuholen. Über den notwendigen Prüfungsumfang einer Verlängerungsentscheidung gibt es keinen gesicherten Stand. Die damit verbundenen Unsicherheiten werden durch den Gesetzentwurf vermindert.

## **II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit**

1. Planfeststellungsbeschlüsse haben enteignungsrechtliche Vorwirkung (§ 19 FStrG). Die vorgeschlagene Änderung des § 17 Abs. 7 FStrG ändert am Inhalt und an der Bedeutung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung nichts, sie verlängert allerdings deren Bindungswirkung.

Ob die vorgeschlagene Änderung dem Regelungsbereich der Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) oder der Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) zuzuordnen ist, kann zweifelhaft sein. Da die wesentliche Wirkung darin besteht, die Bindungen zeitlich zu verlängern, die mit dem Planfeststellungsbeschluss vor seiner Realisierung verbunden sind (Anbauverbot, Veränderungssperre, Vorkaufsrecht), spricht vieles dafür, sie der Inhaltsbestimmung des Eigentums zuzuordnen. Maßstab für die Prüfung wäre dann Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Danach ist die sachgerechte Einzelausgestaltung, Weiterentwicklung und gesetzgeberische Klärung der mit der Geltungsdauer verbundenen Fragen Sache des Gesetzgebers. Er hat abzuwägen zwischen den Belangen, die für die Verlängerung der Geltungsdauer sprechen und den Belangen, die dagegen sprechen. Dabei kommt dem Gesetzgeber im Rahmen des Gebotes

der Verhältnismäßigkeit ein weiter Einschätzungs- und Ermessensspielraum zu.

Würde man die Regelung dem Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 3 GG zuordnen, würde im Ergebnis nichts grundlegend anderes gelten. Die Zulässigkeit der Enteignung ist durch § 19 FStrG verfassungsrechtlich zulässig bestimmt. Die Regelung in § 17 Abs. 7 FStrG betrifft nicht den Enteignungszweck und dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit, sondern die Dauer der enteignungsrechtlichen Vorwirkung, die sich allerdings erst dann realisiert, wenn tatsächlich enteignet wird. Auch bei Zuordnung zum Schutzbereich des Art. 14 Abs. 3 GG hat der Gesetzgeber unter Beachtung des Gebotes der Verhältnismäßigkeit die Belange abzuwägen, die für die Verlängerung der Geltungsdauer sprechen, mit den Belangen, die dagegen sprechen.

2. Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 24.11.1989 (BVerwGE 84, 123, 128 f.) festgestellt, die Planung nach § 17 Abs. 1 FStrG sei Objektplanung, nicht Angebotsplanung. Es dürfe im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht ausgeschlossen sein, dass das planfestgestellte Vorhaben auch verwirklicht werden wird. Eine Planung, die nicht mit ihrer Realisierung innerhalb des im Gesetz bestimmten Zeitraums rechnen kann, sei verfrüht und damit unzulässig. Das BVerwG stellt auf die gesetzliche Bestimmung der Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses ab. Aussagen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Geltungsdauer enthält das Urteil nicht.

Das BVerwG weist weiter darauf hin, die Befristung des Planfeststellungsbeschlusses trage der Tatsache Rechnung, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der planerischen Entscheidung deren tatsächliche und rechtliche Grundlagen stetig zweifelhafter werden könnten. Diese Ausführungen betreffen die Abwägung, die mit zunehmendem Zeitablauf ihre Grundlage verlieren kann. Insoweit gibt es keine verfassungsrechtliche vorgegebene Grenze. Dies zeigt schon die Tatsa-



che, dass es für die Geltung von Bebauungsplänen keine zeitliche Beschränkung gibt.

Das BVerwG weist schließlich auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung hin. Darin unterscheiden sich Planfeststellung und Bauleitplanung. Nur der Planfeststellungsbeschluss, nicht jedoch der Bebauungsplan, entscheidet abschließend über die Zulässigkeit der Enteignung. Die Enteignung selbst ist jedoch erst zulässig, wenn das Grundstück für die Realisierung des Vorhabens konkret gebraucht wird. Die Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen erleichtert deshalb die Enteignung nicht. Sie verlängert vielmehr die „Sperrwirkungen“, eines unanfechtbaren, jedoch noch nicht realisierten Planfeststellungsbeschlusses, nämlich Anbauverbot, Veränderungssperre, Vorkaufsrecht. Die Unsicherheit der planbetroffenen Grundeigentümer, ob ihr Grundstück zur Verwirklichung des Vorhabens benötigt wird, wird verlängert. Unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 9, 10 FStrG ist für das Anbauverbot mit rechtskräftiger Feststellung des Plans, spätestens nach vier Jahren, angemessene Entschädigung zu leisten. Dauert die Veränderungssperre länger als vier Jahre, können gem. § 9 a Abs. 2 FStrG die Eigentümer für die dadurch entstandenen Vermögensnachteile angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Außerdem können sie die Übernahme der vom Plan betroffenen Grundstücke verlangen, wenn es ihnen nicht zuzumuten ist, die Grundstücke in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen. Die Verlängerung der Geltungsdauer der Planfeststellung wird damit finanziell ausgeglichen.

Unter Berücksichtigung dieser Kompensationsregelungen ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung der Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses verhältnismäßig.

3. Auch der vom Bundesverfassungsgericht betonte Zusammenhang zwischen Planungsentscheidung und Enteignung führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Das Junktim zwischen Planfeststellung und Enteignung

führt zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung insoweit, als die für eine Enteignung in Frage kommenden Grundstücke durch die Planfeststellung bestimmt werden (BVerfGE 45, 297, 319 f.; 56, 259, 234 f.; 74, 264, 282). Die Verlängerung der Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses ändert an diesem vom BVerfG gebilligten Zusammenhang nichts: Durch die Planfeststellung werden die für die Ausführung des Vorhabens notwendigen Grundstücke bestimmt. Ihre Inanspruchnahme durch Enteignung ist jedoch erst dann möglich, wenn die Realisierung der Planfeststellung bevorsteht. Die Verlängerung der Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses führt nicht zur Erleichterung der Enteignung, sondern zur Verlängerung der Bindungen bis zur Realisierung. Dafür wird nach den geschilderten Grundsätzen Entschädigung geleistet.

### **III. Entscheidung über die Verlängerung**

1. Nach § 17 Abs. 7 Satz 2 FStrG ist eine „auf den Antrag begrenzte Anhörung“ durchzuführen. Gegenstand der Anhörung ist nicht die ursprüngliche Planfeststellung, sondern nur die Frage, ob die Gültigkeit des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses verlängert werden soll.
2. Die Verlängerung steht im Ermessen der Behörde. Gegenstand der Anhörung sind deshalb die Gesichtspunkte, die im Rahmen der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen sind. Im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung hat die Behörde keine neue vollständige und umfassende Abwägung vorzunehmen, dies wäre eine neue Planfeststellung, nicht jedoch die Verlängerung eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses. Gegenstand der Entscheidung ist die Frage, ob die Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses verlängert werden kann.

Die Frage ist nur dann negativ zu beantworten, wenn es unter Beachtung der maßgebenden Ziele des Fernstraßengesetzes und der in der

Planfeststellung zu beachtenden rechtlichen Anforderungen nicht vertretbar ist, die Geltungsdauer des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses zu verlängern. Dies kann der Fall sein, wenn durch eine Änderung der Sach- oder Rechtslage, z. B. des Gemeinschaftsrechts (UVP, FFH-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie u.ä.) die Grundlagen des Planfeststellungsbeschlusses erschüttert oder gar weggefallen sind. Um in der Terminologie des Bundesverwaltungsgerichts zu sprechen: Wenn das „Kerngerüst“ der Abwägung erschüttert ist, dürfte eine Verlängerung kaum in Betracht kommen. Bei Änderungen, die dieses Kerngerüst nicht berühren, kommt eine Verlängerung unter Maßgaben in Betracht, die eine Anpassung der Planung an die veränderten Umstände betreffen, ohne die Planung selbst in Frage zu stellen.

3. Behördliche Verlängerungsentscheidungen sind im Hinblick auf Gemeinschaftsrecht, das nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erlassen wurde, fehleranfällig. Diese Fehleranfälligkeit wird vermindert, wenn der Gesetzgeber die Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse entsprechend dem Entwurf verlängert.

#### **IV. Beginn der Ausführung**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Klarstellung zum Beginn der Durchführung des Planes ist im Interesse der Rechtssicherheit zu begrüßen. Sie entspricht der Rechtsprechung und bringt keine materielle Änderung mit sich.

#### **V. Unterbrechung der Verwirklichung**

1. Nach dem Gesetzentwurf berührt die Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens den Beginn der Durchführung nicht. Eine Unterbrechung des Vorhabens führt deshalb nicht zum Erlöschen des Planfeststellungsbeschlusses.

2. Diese Klarstellung ist im Hinblick auf in der Rechtsprechung unterschiedlich vertretenen Auffassungen zu begrüßen. Sie entspricht der Rechtslage z. B. im Bundes-Immissionsschutzgesetz (§ 18 BImSchG). Nur in den Landesbauordnungen ist vorgesehen, dass die Baugenehmigung erlischt, wenn die Bauarbeiten für einen bestimmten Zeitraum unterbrochen werden.
3. Bei Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens kann es allerdings keine „endlose“ Verlängerung des Planfeststellungsbeschlusses geben. Auch hier sind zeitliche Grenzen notwendig, die allerdings nicht in einer festen Jahreszahl angegeben werden sollten. Die Rechtsinstitute der Verwirkung der Rechte des Vorhabenträgers oder der Funktionslosigkeit von Planungen und ihre gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung sind geeignet, angemessene Lösungen zu finden.

#### **VI. Rückwirkung**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Rückwirkung für noch nicht außer Kraft getretene Planfeststellungsbeschlüsse ist ein Fall der unechten Rückwirkung. Sie ist grundsätzlich zulässig, da es dem Gesetzgeber freisteht, bestehende Sachverhalte, Rechte und Rechtsbeziehungen durch eine Gesetzesänderung einer neuen Rechtslage zu unterwerfen. Die Möglichkeit, durch neue Gesetze auf bestehende Rechtslagen und Rechtsverhältnisse einzuwirken, ist jeglicher Gesetzgebung immanent (BVerfGE 48, 403, 415).

Die vorgesehene unechte Rückwirkung ist zulässig.

  
Prof. Dr. Dolde  
Rechtsanwalt