

DE WITT · Kurfürstendamm 21 · 10719 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Siegfried de Witt**
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Ingo Heberlein*
Rechtsanwalt

Dr. Peter Durinke*
Rechtsanwalt

Maria Geismann, LL.M.*
Rechtsanwältin

Dr. Corinna Durinke*
Rechtsanwältin

*Kurfürstendamm 21
10719 Berlin
T +49(0)30 42 02 83 05
F +49(0)30 42 02 83 35

**Freiberger Straße 39
01067 Dresden
T +49(0)351 4 86 53 95

www.dewitt-berlin.de
dewitt@dewitt-berlin.de

Berlin, den 07.06.2012

Unser Az.: P0
Sekretariat: Frau Topolinski

Drucksache 17/9156
für einen neuen Infrastrukturkonsens

in Kooperation mit:
Lill Rechtsanwälte

Kurfürstendamm 21
10719 Berlin
www.lill-rae.de

Zu dem Antrag nehme ich Stellung:

I. Allgemeine Vorbemerkung

1. Deutschland braucht den gemeinsamen Willen, eine leistungsfähige Infrastruktur zu erhalten und auszubauen. Vorhandene Straßen können besser genutzt werden, z. B. Standstreifen der Autobahn bei hoher Verkehrsbelastung, wie bereits im Ruhrgebiet erprobt.
2. Bessere, insbesondere frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine notwendige Voraussetzung für eine größere Zustimmung der Bürger, jedoch keine Garantie für eine mehrheitliche Akzeptanz. Die Entwicklung einer demokratischen Planungskultur stellt nicht nur Anforderungen an die Verwaltungen, sondern ebenso an die Bürger.
3. Akzeptanz hängt auch ab von den materiellen Standards, die trotz eines allgemein hohen Niveaus mit verhältnismäßigem Aufwand verbessert werden können.



II. Beschleunigung

1. Eine Beschleunigung der Planungsverfahren erhöht rasch die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur, dient dem Rechtsanspruch der Vorhabenträger (DB AG, Netzbetreiber) und damit der Effizienz staatlicher Verwaltung. Eine übliche Verfahrensdauer von 10 Jahren z. B. für den Autobahnbau ist nicht akzeptabel.

2. Planungsstufen straffen: Mit dem Bundesverkehrswegeplan entscheidet der Bund, welche Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen mit welcher Priorität erhalten, ausgebaut oder neu gebaut werden. Die Flughäfen sollten in diese Verkehrswegeplanung einbezogen werden.
 - a) Darauf aufbauend unter Berücksichtigung der Haushaltslage entscheidet der Gesetzgeber mit dem Fernstraßenausbaugesetz, welche Vorhaben zu verwirklichen sind. Damit ist rechtsverbindlich über die Planrechtfertigung entschieden. Das **Ob und Warum** steht damit durch Gesetz für alle nachfolgenden Planungsstufen fest.

Eine vergleichbare Regelung besteht für die Übertragungsnetze mit dem Bundesbedarfsplan. Zu ergänzen ist eine solche Regelung für die Schienenwege.

- b) Die Entscheidung über die Trassenalternative und die Ausgestaltung der Verkehrswege sollte einheitlich im Planfeststellungsverfahren getroffen werden. Die Planfeststellung kann aus eigener Kompetenz die Abstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung vornehmen, so dass ein Raumordnungsverfahren entfallen kann. Das spart nicht nur erheblich Zeit, sondern vermeidet auch Doppelprüfungen im Rahmen der UVP (Raumordnungsverfahren und nachfolgend Planfeststellung).

Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass die Infrastrukturvorhaben des Bundes sowie die länderübergreifenden Vorhaben Vorrang vor Landesplanungen haben, mithin ohne Zielabweichungsverfahren von Zielen der Raumordnung in Landes- und Regionalplänen abweichen können.

- c) Das Anhörungsverfahren ist durch die Planfeststellungsbehörde durchzuführen, so dass eine gesonderte Anhörungsbehörde entfallen kann. Eine Ausnahme bilden die Schienenwege.

 - d) Die Bundesfachplanung nach NABEG ist nur ein halber Schritt in die richtige Richtung, bringt aber immerhin schon Verbesserungen



gegenüber einem Raumordnungsverfahren durch die Verbindlichkeit der Entscheidung für die nachfolgende Planfeststellung und den ausdrücklichen Vorrang vor der Landesplanung.

3. Zeitliche Vorgaben:

Zeitliche Vorgaben für das Planfeststellungsverfahren müssen realistisch und mit Sanktionen durchsetzbar sein.

- a) Ein Beispiel für eine unrealistische Zeitvorgabe ist § 11 Abs.3 NABEG. Ein vereinfachtes Verfahren der Bundesfachplanung ist in den 3 Monaten nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen abzuschließen. Wird eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, beträgt die Frist 4 Monate. Allein die Auslegung von Unterlagen nach § 9 Abs. 3 NABEG benötigt einen Monat.

Beispiele: Die Prüfung, ob die Unterlagen vollständig sind, gilt 6 Monate nach Antragstellung als abgeschlossen, gleich ob noch Nachforderungen bestehen oder nicht.

Die Planfeststellungsbehörde hat innerhalb eines Monats die Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit einzuleiten. In der Öffentlichkeit ist bislang der Fall noch nicht diskutiert, wenn die zeitliche Durchführung des Verfahrens von der Planfeststellungsbehörde behindert oder nicht betrieben wird. Private Vorhabenträger wie die Netzbetreiber und die DB AG haben einen Rechtsanspruch auf Einhaltung der Fristen. Eine Sanktion könnte darin bestehen, dass auf Beschwerde des Vorhabenträgers das zuständige Ministerium innerhalb eines Monats für Abhilfe sorgt, hilfsweise eine Ersatzvornahme durchführt.

- b) Eine bessere Personalausstattung der Planfeststellungsbehörden ist notwendig. Eine beschleunigte Durchführung der Verfahren wird jedoch ohne externe Hilfe im technischen, naturwissenschaftlichen wie rechtlichen Bereich nicht möglich sein. Insbesondere für die Juristen ist eine hohe Spezialisierung mit Verständnis der technischen und naturwissenschaftlichen Sachverhalte erforderlich. Eine allgemeine Kostenregelung wie in § 29 NABEG wäre hilfreich.
- c) Eine bundeseinheitlich gleichmäßige Planungspraxis setzt einheitliche Standards voraus. Nötig sind fachliche Regelwerke insbesondere für die naturschutzrechtliche Ermittlung und Bewertung. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik lassen sich Bagatellschwellen definieren sowie die Anforderungen an die gute fachliche Praxis.



Diese Standards sollten unter zeitlicher Vorgabe durch die zuständigen Ministerien gemeinsam von den Vorhabenträgern und Behörden vorbereitet und nach Anhörung der Vereinigungen, Verbände und der Öffentlichkeit von den Ministerien verkündet werden.

Die Fachlichen Regelungen bedürfen einer regelmäßigen Überprüfung im Hinblick auf neue Erkenntnisse. Für die Änderungen gilt das gleiche Verfahren.

4. Gerichtliche Kontrolle

- a) Das Bundesverwaltungsgericht bewältigt die erstinstanzlichen Verfahren sehr zügig. Dennoch befürworte ich die erstinstanzlich Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/ Verwaltungsgerichtshöfe.
- b) Beim Klagerecht der Vereinigungen lassen sich Umweltvorschriften, die auf Unionsrecht beruhen, nur schwer abgrenzen von sonstigen umweltrechtlichen Vorschriften. Es ist deshalb in Zukunft von einer umfassenden Klagebefugnis der Vereinigungen in Umweltfragen auszugehen.

Die Vereinigungen setzen ihre Klagen gezielt ein, um eigene Unternehmensziele zu optimieren: Mitgliederzahlen, Spendenaufkommen und Aufmerksamkeit.

III. Materielle Standards

1. Muss ein vom Betroffenen selbst bewohntes Wohnhaus enteignet werden, ist aus sozialer Verantwortung eine Entschädigung zum Neubauwert eines vergleichbaren Objektes geboten. Diese Regelung wird beispielsweise im Braunkohletagebau der Lausitz praktiziert.
2. Zur Vermeidung individueller Härten sollte der Vorhabenträger einen finanziellen Spielraum haben, um Einzelfall-Regelungen zu treffen. Ein allgemeiner Ausgleichsfonds lädt dazu ein, jeweils nach dem Gießkannen-Prinzip verlangt und ausgeschüttet zu werden.
3. Der Vorhabenträger sollte nach Offenlage der Pläne berechtigt sein zum Grunderwerb, z. B. Erwerb eines landwirtschaftlichen Betriebs, um für andere weitergeführte Betriebe Ersatzflächen bereitzustellen.
4. Eine generelle Orientierung der Entschädigung nach dem wirtschaftlichen Nutzen des Vorhabens ist nicht gerechtfertigt (Leitungsbau).



5. Die Lärmsanierung der Schienenwege sollte stärker finanziert werden, vorrangig dort, wo beim Ausbau Bestands- und Ausbaustrecken wechseln.

IV. Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Vereinigungen

1. Grundsatz

Es gilt, eine demokratische Planungskultur zu entwickeln. Lernen müssen aber nicht nur die Verwaltungen, sondern ebenso die Bürger.

Die Beteiligung muss frühzeitig erfolgen. Die Informationen zum Planungsverfahren sind über das Internet bis zum Verfahrensabschluss zu aktualisieren. Danach folgt die entsprechende Information über den Bauablauf. Gutachten und Stellungnahmen, soweit sie nicht schützenswerte private Umstände enthalten, sind ebenfalls im Internet zu veröffentlichen. Es bedarf – bis auf die förmliche Auslegung – keiner weiteren Auslegung der Akten. Um auch den Bürgern, die nicht über eine Internetverbindung verfügen, diese Informationen zu liefern, könnten Gemeinden im Rahmen ihres Bürger-Services den Zugang eröffnen. In der Regel werden die Informationen mit Hilfe der vor Ort agierenden Bürgerinitiativen zur Verfügung stehen.

Erforderlich sind allgemein verständliche Zusammenfassungen. Gutachten sollten im Übrigen im guten Deutsch verfasst, Fachbegriffe erläutert werden. Da die Vorhaben sich sehr stark unterscheiden, lassen sich allgemeine Standards nur sehr schwer formulieren. Erläuterungen wie im vorgelegten Entwurf des Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung des BMVBS sind vorzugswürdig. In schwierigen Verfahren wird ohnehin eine professionelle Unterstützung erforderlich sein.

Mit verhältnismäßigem Aufwand sollte der künftige Planungszustand in Bildern dargestellt werden.

2. Grenzen der Beteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsverfahren für die Infrastruktur ist keine Abstimmung über Projekte. Darüber entscheidet letztlich die demokratisch legitimierte Verwaltung. Eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie um Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zu Gesetzesvorhaben des Bundes ist zu befürworten. Allerdings könnte beispielsweise das Fernstraßenausbaugesetz insgesamt nicht Gegenstand eines Plebiszits werden, weil mit diesem Gesetz der Bund eine mittelfristige Haushaltsplanung vornimmt. Ich könnte mir allenfalls vorstellen, dass einzelne Vorhaben Gegenstand eines Plebiszits sein können.



Bei der Netzplanung nach EnWG und NABEG ist beginnend mit dem Szenariorahmen über den Bundesbedarfsplan bis hin zur Planfeststellung eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet. Die Volksabstimmung über eine einzelne Übertragungsleitung erscheint mir höchst problematisch, da dies unmittelbar Rückwirkungen für das übrige Netz haben würde.

Für eine Mediation ist in diesen Verfahren keine Raum, denn die Projekte selbst sind nicht verhandelbar. Der Vorhabenträger (Übertragungsnetzbetreiber sowie Deutsche Bahn AG) hat einen Rechtsanspruch auf Planfeststellung, wenn alle Voraussetzungen für die Entscheidung erfüllt sind.

Die Einrichtung z. B. einer Bürgerstiftung zur Finanzierung von „Gegengutachten“ ist nicht zu empfehlen. Erforderliche Ermittlungen, mit hin auch Gutachten, sind im Verfahren zu erheben. Gerade die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist dazu zu nutzen, den Ermittlungsumfang mit den Bürgern abzustimmen. Es bedarf auch keiner Stiftung zur Finanzierung juristischen Beistands für Bürger. Nach bisheriger Erfahrung besteht kein Mangel an rechtlicher Beratung.

Eine qualifizierte Beteiligung in einem Verfahren, auch über die förmlichen Anhörungen hinaus, setzt voraus, dass sich die Bürger selbst organisieren. Die Bildung von Bürgerinitiativen macht eine solche Beteiligung erst möglich. Nötig ist ein beiderseitig aufrichtiger Umgang miteinander. Solchen Initiativen – wie auch den Vereinigungen – sollen die Planungsunterlagen sowie wichtige Gutachten in digitaler Form zur Verfügung gestellt werden.

3. Bundesverkehrswegeplan

Erstmals wird es hier eine bundesweite Öffentlichkeitsbeteiligung geben. Der Entwurf des Handbuchs des BMVBS ist eine erste gute Vorbereitung. Frühzeitig sollte ein „Drehbuch“ für die Beteiligung im Internet veröffentlicht werden mit der Möglichkeit, Stellung zu beziehen. In geeigneter Weise umfasst die Öffentlichkeitsbeteiligung die Ermittlung des regionalen Bedarfs für die Anmeldung, die Prognosegrundlagen ebenso wie die Bewertungskriterien. In einzelnen Abschnitten kann es sinnvoll sein, erst bei der Projektplanung zu entscheiden, ob eine Bundesfernstraße als Bundesstraße oder Autobahn verwirklicht werden soll.

4. Netzplanung Energie

Die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere bei den Übertragungsnetzen erfolgt in vielen Stufen und birgt das Risiko, dass die Bürger den Über-



blick verlieren, wann welche Stellungnahmen sachgerecht sind. Wenn eine Verfahrensstufe abgearbeitet wird, sollte sie auch mit einer Präklusionswirkung Doppelprüfungen vermeiden. Eine solche Präklusionsregelung fehlt bei der Bundesfachplanung.

5. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Darüber besteht allgemeiner Konsens. Es sollte dem Vorhabenträger überlassen bleiben, ob und wie er eine solche Beteiligung organisiert. Jedenfalls sind die Möglichkeit zur Stellungnahme und Erörterung vorzusehen. Die Ergebnisse sind nicht nur der Behörde, sondern auch der Öffentlichkeit zu dokumentieren. Weitere gesetzliche Vorgaben sollten derzeit nicht formuliert werden, um erst praktische Erfahrung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung zu sammeln. Auch eine Bürgerversammlung vor einem Erörterungstermin sollte freigestellt bleiben.

6. Beteiligung der Betroffenen

Enteignungsbetroffene sollten schriftlich informiert und über die Bedeutung der Einwendungsfrist belehrt werden. Da ein Grunderwerbsverzeichnis vorhanden ist, ist eine solche Information mit geringem Aufwand möglich. Sie ist verfassungsrechtlich durch Art. 14 Abs. 3 GG geschuldet.

Persönlich Betroffene sollten die Stellungnahme des Vorhabenträgers schriftlich erhalten.

7. Erörterungstermin

a) Eine verständliche Erläuterung, was zu einer Einwendung zählt und was nicht, insbesondere im gestuften Verfahren, macht damit auch die jeweilige Grenze des Beteiligungsrechts deutlich. Es ist weiterhin mit sehr vielen Einwendungen zu rechnen, zumal sie mit geringem technischen Aufwand vervielfältigt werden können. Einwendungen müssen vom jeweiligen Einwender persönlich unterschrieben werden. Sie können deshalb im Unterschied zu Stellungnahmen nicht per eMail (ohne elektronische Signatur) eingesandt werden.

Die Bearbeitung einer großen Anzahl von Einwendungen (Masseneinwendungen) erfordert ein besonderes Verfahrensmanagement, dem ich mich intensiv gewidmet habe.

b) Die Zeitdauer von Erörterungsterminen sollte durch den Gesetzgeber begrenzt werden. Die Zeitdauer könnte in Abhängigkeit von der



Zahl der erhobenen Einwendungen festgelegt werden. Eine solche Begrenzung hat Vorteile gegenüber einer Beschränkung durch den Verhandlungsleiter.

Daraus resultiert ein begrenztes Zeitbudget für die einzelnen Einwender.

8. Vereinigungen

Lokale Naturschutzvereinigungen verfügen oft über gute örtliche Kenntnisse, insbesondere des Artenvorkommens.

Der Gesetzgeber sollte bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG) vorsehen, dass der Vorhabenträger die Vereinigungen auffordern kann, die ihnen vorliegenden Informationen zur Verfügung zu stellen, gegen angemessene Kostenerstattung. Damit verbunden wäre ein Präklusionsregel, dass ein späteres Vorbringen hinsichtlich dieser Arten ausgeschlossen ist. Wenn die Vereinigungen als „Anwalt der Natur“ agieren, müssen sie ihre Kenntnisse auch frühzeitig für die Vorhabenplanung bereitstellen.

Bei der förmlichen Anhörung werden die Vereinigungen den Bürgern gleichgestellt. Daran ist nichts zu ändern. Allerdings sollte den Vereinigungen der Planungsordner und die einschlägigen Gutachten digital zur Verfügung gestellt werden.

V. Flugrouten

Bürger und Gemeinden in der Umgebung eines geplanten Flughafens bzw. einer geplanten weiteren Start- und Landebahn sind frühzeitig über künftige alternative Flugrouten zu informieren. Die Entscheidung über Lärmschutzbereiche setzt die Festlegung der Flugrouten voraus. Die Entscheidung über die Lärmschutzbereiche könnte auch im Planfeststellungsbeschluss vorbehalten bleiben; sie müsste allerdings so rechtzeitig erfolgen, dass die Schutzmaßnahmen vor der Inbetriebnahme realisiert werden können.

Änderungen der Flugrouten führen zu veränderten Lärmschutzbereichen. Geänderte Flugrouten sind deshalb erst in Betrieb zu nehmen, wenn insoweit der Lärmschutz angepasst werden kann.