

European Legal Studies Institute
Institut für Europäische Rechtswissenschaft

– Abteilung Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung –



Fachbereich Rechtswissenschaften

Prof. Dr. Thomas Groß

Süsterstraße 28
D-49074 Osnabrück

Tel. (05 41) 9 69-4500/4501
Fax (05 41) 9 69-4509
elsi.public.law@uos.de

7.6.2012

Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in Infrastrukturplanungsverfahren *Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion BT-Drs. 17/9156*

I. Allgemeines

Eine Neuordnung des Infrastrukturplanungsrechts muss von zwei Leitideen ausgehen, dem Ausbau der Bürgerbeteiligung und der Straffung der Verfahren. Für beide Aspekte, die keineswegs grundsätzlich unvereinbar sind,¹ kann das NABEG eine gewisse Vorbildwirkung entfalten,² wobei allerdings einige Ungereimtheiten ausgeräumt werden müssen. Reformbedürftig ist außerdem der Rechtsschutz auf den vorgelagerten Planungsstufen. Hier muss insbesondere die Verbandsklage als Instrument des altruistischen Umweltschutzes gestärkt werden.

Auf der einen Seite ist eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung erforderlich.³ Großprojekte mit gravierenden ökologischen Folgen dürfen nur noch mit einer breiten Einbeziehung der Betroffenen und größtmöglicher Transparenz verwirklicht werden. Vielfältige öffentliche Proteste, z.B. gegen die Flughafenerweiterungen in Berlin und Frankfurt oder gegen

¹ *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 28 Rn. 83.

² Ebenso *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, 203, 209.

³ Vgl. dazu z.B. den Antrag der Abgeordneten Kotting-Uhl u.a., BT-Drs. 16/3360.

Schienenprojekte wie in Stuttgart oder im Rheintal, zeigen, dass als obrigkeitsstaatlich empfundene Planungen auf großen Widerstand stoßen.

Allerdings kann auch eine deutlich verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung klare Interessengegensätze zwischen den Umweltnutzern und den in eigenen Belangen Betroffenen, insbesondere den Nachbarn, sowie die damit oft korrelierten Unterschiede in den Wertepreferenzen nicht aufheben.⁴ Zu den Umweltnutzern zählen nicht nur die Vorhabenträger, sondern auch alle Personen, die eine von ihm geschaffene Infrastruktur nutzen, also meist ein sehr großer Kreis. Ein transparentes Verfahren könnte aber die Entscheidungsprämissen und die Kompromisspielräume deutlicher machen und damit zur Befriedung von Konflikten beitragen.

Auf der anderen Seite müssen auch aus ökologischen Gründen die notwendigen Projekte, etwa zum Ausbau des Schienenverkehrs als umweltfreundlichstem Verkehrsmittel und zum Ausbau des Stromnetzes, der für die Bewältigung der verstärkten Einspeisung erneuerbarer Energien erforderlich ist, in einem angemessenen Zeitrahmen durchgeführt werden können. Hierfür ist eine Vereinfachung und Straffung der Verfahren nötig, indem eine effektive Verzahnung der Planungsebenen und eine intelligente Problemabschichtung erfolgt. Dies wird dadurch ermöglicht, dass eine grundsätzliche Bindung der nachgelagerten Stufen des Planungsverfahrens im Sinne einer Berücksichtigungspflicht normiert wird. Andererseits wird dann die Abwägungspflicht auf die vorgelagerten Planungsstufen erstreckt, aus der sich Fehlerquellen, sei es beim Verfahrensablauf, sei es bei der eigentlichen Abwägung, ergeben können.⁵ Deshalb muss eine Möglichkeit des Zurückspringens auf die vorherige Stufe geschaffen werden, wenn eine Vorentscheidung sich bei näherer Prüfung des Einzelvorhabens als fehlerhaft und deshalb nicht umsetzbar herausstellt.⁶

Die Vereinfachung darf allerdings nicht so weit gehen, dass die Komplexität der Planungsaufgabe nicht mehr hinreichend abgebildet werden kann. Deshalb ist eine Dreistufigkeit des Planungsverfahrens zur Problemabschichtung erforderlich. Die Bundesnetzplanung für die Verkehrswege und für die Stromnetze dient in erster Linie zur Ermittlung der Nutzenbilanz und nimmt im Verkehrsbereich als besondere Funktion eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung für eine ökologisch möglichst verträgliche Mobilität vor. Die Trassenbestimmung als zweite Stufe dient der Optimierung der räumlichen Zuordnung des einzelnen Vorhabens. Dieser Aspekt ist gerade wegen der Notwendigkeit des Ausgleichs mit anderen Raumnutzungen so gewichtig, dass nicht auf diese Zwischenstufe verzichtet werden kann.⁷ Die Detailplanung des Vorhabens erfolgt auf der dritten Stufe im Planfeststellungsverfahren, an dessen Ende die rechtsverbindliche Zulassung des Projekts steht.

⁴ Dazu auch *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, 2003, S. 26 ff.; *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 61 ff. (zit. nach Manuskript); *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, S. 148 ff.

⁵ Vgl. *Wahl*, FS Sellner, 2010, S. 155, 170 ff.

⁶ So auch *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 214.

⁷ Ebenso *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 66 (zit. nach Manuskript).

II. Planfeststellungsverfahren

Der Fokus des Antrags liegt einseitig auf der Beschleunigung von Planungsverfahren. Bürgerbeteiligung darf aber nicht nur instrumental als Mittel zur Verbesserung der Akzeptanz von Großvorhaben verstanden werden, sondern hat einen demokratischen Eigenwert. Die Alternativenprüfung muss allerdings schwerpunktmäßig auf den vorgelagerten Planungsstufen erfolgen.

Auf das Raumordnungsverfahren kann angesichts der Bedeutung der Raumverträglichkeit von Infrastrukturprojekten nicht ersatzlos verzichtet werden. Zur Vereinfachung des Planungsverfahrens sollten jedoch das Raumordnungs- und das Linienbestimmungsverfahren im Bereich der Verkehrsplanung zusammengelegt werden und ähnlich wie die Bundesfachplanung Trassenkorridore die verbindliche Zwischenstufe der Infrastrukturplanungsverfahren darstellen. Die Zuständigkeit könnte für alle Planungsverfahren dem Bund übertragen werden, damit Abstimmungsprobleme der Länder bei landesgrenzenüberschreitenden Vorhaben nicht zu Verzögerungen führen.

Die notwendige Einführung einer obligatorischen frühen Bürgerbeteiligung führt zu einem erhöhten Zeitbedarf, der allerdings zu einer Entlastung des Planfeststellungsverfahrens führen kann. Der Vorschlag der Bundesregierung, in § 25 III VwVfG einen Verfahrensgrundsatz aufzunehmen, wonach die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht verpflichtend sein soll, sondern lediglich eine „Obliegenheit“ darstellt und die Behörde eine Pflicht haben soll, bei dem Vorhabenträger auf ihre Durchführung hinzuwirken,⁸ ist völlig unzureichend. Er stellt die Beteiligung der Öffentlichkeit in das Belieben des Vorhabenträgers und nimmt damit ihre demokratische Funktion nicht ernst.

Bei der verfahrensintegrierten Bürgerbeteiligung sollte die Einwendungsbefugnis auf die allgemeine Öffentlichkeit erweitert werden.⁹ Dies trägt auch zur Vereinfachung des Verfahrens bei, da die subjektive Berechtigung von der Behörde nicht mehr geprüft werden muss. Die geltende Frist zur Erhebung der Einwendungen von einem Monat während der Auslegung und zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist stellt angesichts der zunehmenden Komplexität der Planungsverfahren mit außerordentlich umfangreichen Unterlagen keinen guten Kompromiss zwischen Bürgerfreundlichkeit und Beschleunigung mehr dar.¹⁰ Sie entspricht auch nicht den Anforderungen von Art. 6 UVP-RL. Jedenfalls dann, wenn man die Präklusionsregelung in § 73 IV 3 VwVfG als Ausdruck von zumutbaren Mitwirkungslasten¹¹ aufrecht erhalten will, muss die Einwendungsfrist auf mindestens zwei Monate verlängert werden. Gleiches gilt für die Frist, die den Umweltvereinigungen für ihre Stellungnahme eingeräumt wird. Nur eine Verlängerung auf zwei Monate rechtfertigt die

⁸ BR-Drs. 171/12.

⁹ So auch *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, S. 163.

¹⁰ Kritisch auch *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, S. 184 f.; *Schmidt*, ZUR 2012, 210, 217 f.

¹¹ BVerwG, NVwZ 1997, 489, 489 f.; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, § 2 Rn. 91; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rn. 3235.

Präklusionsregelung für Umweltvereinigungen in § 2 III UmwRG. Allerdings dürfen keine zu hohen Anforderungen an die Substantiierung gestellt werden.¹²

Die Verbandsklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz muss deutlich aufgewertet werden. Sie darf – wie nun vom EuGH klargestellt wurde – nicht auf schutzrechtsakzessorische Normen beschränkt werden.¹³ Die zur Umsetzung des Urteils notwendige Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sollte genutzt werden, um die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 BNatSchG zu integrieren und einen einheitlichen Umweltverbandsrechtsbehelf zu schaffen.¹⁴ Die Rügefähigkeit aller Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, sollte erhalten bleiben, da eine Beschränkung auf Vorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund schwierige neue Abgrenzungsprobleme schaffen würde.¹⁵ Eine solche Differenzierung wäre zudem mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention nicht vereinbar, da diese Vorschrift alle umweltrechtlichen Vorschriften erfasst.¹⁶ Außerdem ist eine Erweiterung des § 4 UmwRG auf wesentliche Verfahrensfehler erforderlich.¹⁷ Diese dürfen sich überdies angesichts der EU-rechtlichen Anforderungen nicht nur auf die Umweltverträglichkeitsprüfung beziehen.¹⁸

Alle Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse im Bereich der Infrastrukturplanung sollten bei den Oberverwaltungsgerichten erhoben werden. Die erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 I Nr. 6 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sind verfassungsrechtlich problematisch¹⁹ und jedenfalls mehr als zwei Jahrzehnte nach der Herstellung der deutschen Einheit nicht mehr mit einer Sondersituation begründbar.

III. Netz- und Bedarfsplanung

Die Netzplanung auf Bundesebene ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die nachfolgenden Planungsstufen, da hier die wesentlichen Prioritätenentscheidungen getroffen werden. Im Gegensatz zur Netzplanung im Energierecht ist das Verfahren für die Erstellung des Bundesverkehrswegeplans völlig unzureichend geregelt.

Der Bedarf für ein neues Vorhaben bzw. eine Erweiterung einer vorhandenen Anlage ist nach der neueren Rechtsprechung ein zentrales Element der Planrechtfertigung und damit eine wichtige Voraussetzung für die Planfeststellung. Der Bedarf wird allerdings in der traditionellen Verkehrsplanung nur als Befriedigung einer aufgrund von Extrapolationen erwarteten zukünftigen Nachfrage verstanden.²⁰ Hierin manifestiert sich die Grundeinstellung, wonach das Wachstum des Verkehrsbedarfs ein quasi naturgesetzliches Phänomen ist, an das

¹² BVerwG, NVwZ 2012, 176, 178.

¹³ EuGH, ZUR 2011, 368 ff.; zur Umsetzung vgl. den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 17/7888.

¹⁴ Schmidt, ZUR 2012, 210, 212.

¹⁵ Schmidt, ZUR 2012, 210, 212, m.w.N.

¹⁶ Hong, JZ 2012, 380, 387; Ekardt, NVwZ 2012, 530, 531.

¹⁷ So auch BT-Drs. 17/7888, § 4 I 1 UmwRG n.F.; vgl. dazu den Vorlagebeschluss des BVerwG, NVwZ 2012, 448.

¹⁸ Schlacke, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, 2010, § 3 Rn. 178.

¹⁹ Vgl. BVerwGE 120, 87, 93 f.; 131, 274, 279 ff.: erstinstanzliche Zuständigkeit als Ausnahmefall.

²⁰ So z.B. Hösch, UPR 2008, 378, 383.

die Kapazität der Infrastruktur angepasst werden muss. Allerdings erfolgen nach den Prognosen sehr wohl Prioritätenentscheidungen, da die zu verteilenden finanziellen Ressourcen für den Ausbau der Infrastruktur knapp sind.²¹ Das Bundesverwaltungsgericht hat, soweit ersichtlich, noch nie einen Planfeststellungsbeschluss wegen Fehlens des Bedarfs aufgehoben.²²

Aus ökologischer Sicht ist jedoch die Einbeziehung der schädlichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt schon bei der Grundsatzentscheidung auf der ersten Planungsstufe notwendig. Die übergreifende Planung auf Bundesebene ist prädestiniert, Systemalternativen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu prüfen, um Einfluss auf den modal split zu nehmen.²³ Voraussetzung ist allerdings, dass ein politischer Gestaltungswille entwickelt wird, der über eine Prioritätensetzung bei den Anmeldungen der Bundesländer hinaus geht.

Insbesondere müssen die nationalen Klimaschutzziele, wenn sie ernst genommen werden, bei der übergeordneten Verkehrsplanung wie auch bei der Planung des Hochspannungsnetzes berücksichtigt werden.²⁴ Nur auf dieser Ebene der Netzplanung können die notwendigen Prioritätenverschiebungen auf ökologisch verträglichere Verkehrsträger erfolgen, die mit einer entsprechenden Änderung der Finanzierungsanteile aus dem Bundeshaushalt verbunden sein müssen. Ebenso ist eine nationale Netzausbauplanung notwendig, um den veränderten Anforderungen durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien zu entsprechen. Deshalb muss auf der Ebene der Netzplanung eine umfassende Bilanzierung von Kosten und Nutzen eines Vorhabens erfolgen. Nur dann, wenn der Nutzen des Projekts auch die negativen ökologischen Folgen überwiegt, darf es in den Plan aufgenommen werden.

Eine weitere wichtige Funktion der Netzplanung ist die Lenkung der entsprechenden Finanzmittel des Bundes. Der Bundesverkehrswegeplan kann seine Funktion als Instrument der mittelfristigen Investitionsplanung nur erfüllen, wenn seine Vorgaben für die nachfolgenden Planungsebenen verbindlich sind. Zwar kann auf dieser ersten Stufe der Planungskaskade nicht ausgeschlossen werden, dass sich in den nachfolgenden Verfahren herausstellt, dass ein Vorhaben nicht oder nur mit größeren Modifikationen durchgeführt werden kann. Dies erfordert dann eine Rückkoppelung, die zu einer Änderung des Plans führt. Außerdem muss der Plan eine Ausschlusswirkung für die Finanzierung von Projekten haben, die nicht in ihm enthalten sind, damit seine Steuerungsfunktion nicht unterlaufen werden kann.

Wegen der zentralen Bedeutung der Netzplanung für die grundlegende Ausrichtung des Infrastrukturausbaus muss gerade auf dieser Ebene, wo der größte Entscheidungsspielraum besteht, eine ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen.²⁵ Eine Akzeptanz für auch ökologisch notwendige Vorhaben kann nur geschaffen werden, wenn sie frühzeitig diskutiert und nach einer überzeugenden Alternativenprüfung in die weiteren Planungsstufen gegeben werden.

²¹ Vgl. *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 48.

²² *Tausch*, Gestufte Bundesfernstraßenplanung, 2011, S. 263.

²³ *Groß*, NVwZ 2001, 513, 516 f.; *Tausch*, Gestufte Bundesfernstraßenplanung, S. 366 ff., detailliert jetzt *Wulforth*, DVBl. 2012, 466, 469 ff.

²⁴ *Groß*, in: Böhm/Schmehl (Hrsg.), Verfassung – Verwaltung – Umwelt, 2010, S. 35, 45 f.

²⁵ *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, 203, 204.

Problematisch ist allerdings eine Vorverlagerung der Beteiligung auf den Anmelder. Da es bei der Bundesnetzplanung wesentlich auf die Vernetzung und auf die verkehrsträgerübergreifenden Alternativen ankommt, ist eine Vorprüfung einzelner Vorhaben nur partiell sinnvoll zu bewerkstelligen. Vielmehr sollten bereits in der Scopingphase die Umweltvereinigungen nicht nur wie nach § 14f IV 3 UVPG fakultativ sondern obligatorisch einbezogen werden.²⁶ Sie können dort ihren Sachverstand bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens einbringen.

Eine Beteiligung der Betroffenen über die öffentliche Auslegung des Planentwurfs sowie des Umweltberichts an von der Behörde auszuwählenden Orten, wie es in § 14i II UVPG vorgesehen ist, wäre für eine bundesweite Planung mit vermutlich vielen hundert betroffenen Gemeinden kaum praktikabel. Deshalb erscheint es sinnvoll, die allgemeine Öffentlichkeit in Bezug auf den Planentwurf allein über das Internet zu beteiligen.²⁷ Alle erforderlichen Unterlagen müssen für jedermann während einer ausreichenden Frist von mindestens zwei Monaten online abrufbar sein. Auf der entsprechenden Webseite muss außerdem eine allgemein verständliche Erläuterung der Vorhaben und ihrer voraussichtlichen räumlichen Auswirkungen veröffentlicht werden, damit die Interessierten feststellen können, ob sie möglicherweise zu den Betroffenen zählen werden, wenn die Planung verwirklicht wird. Solche internetgestützten Verfahren sind von der Bundesnetzagentur bereits durchgeführt worden. Sie setzen allerdings voraus, dass die Interessierten auf dieses Internet-Angebot aufmerksam werden.

Die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene ist zu begrüßen. Ob allerdings die Netzplanung bzw. Bedarfsplangesetze hierfür ein geeigneter Gegenstand sind, ist zweifelhaft. Die Aufmerksamkeit vieler Bürgerinnen und Bürger wird sich v.a. auf die Projekte richten, von denen sie jedenfalls möglicherweise persönlich betroffen sind. Wegen der Netzstruktur und der projektübergreifenden Alternativenprüfungen kann aber – jedenfalls auf dieser Ebene - nicht sinnvoll über jedes einzelne Projekt abgestimmt werden. Damit besteht aber die Gefahr einer Negativkoalition aller lokal Betroffenen, während die Gesamtsicht der Infrastrukturentwicklung keine hinreichende Aufmerksamkeit erhält. Ein besser geeigneter Gegenstand für eine Volksabstimmung ist die öffentliche Finanzierung eines konkreten Projekts.²⁸

IV. Fachplanungsrecht

Das Planfeststellungsverfahren ist durch eine bürgernahe Behörde durchzuführen, wobei die organisatorische Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde festzuschreiben ist. Vor Einreichung des Plans ist eine obligatorische frühzeitige Bürgerbeteiligung durch eine fachkundige und erfahrene Stelle durchzuführen. Sie fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus den verschiedenen Stellungnahmen in einem abschließenden Bericht zusammen, der dem Vorhabenträger übermittelt und veröffentlicht wird. Die verfahrensintegrierte Öffentlichkeitsbeteiligung ist durch eine aktive Information der Umweltvereinigungen, die

²⁶ Wulforst, DVBl. 2012, 466, 471 f.

²⁷ Wulforst, DVBl. 2012, 466, 474.

²⁸ Vgl. dazu näher Groß, DÖV 2011, 510, 513 f.

intensive Nutzung des Internets und die Erweiterung der Einwendungsbefugnis Privater auf alle öffentlichen Belange sowie eine Verlängerung der Einwendungsfrist auf mindestens zwei Monate aufzuwerten. Der Erörterungstermin sollte nur in Ausnahmefällen entfallen können und öffentlich durchgeführt werden.

Ein neues Planungsverfahren, das auf drei Stufen eine großzügige Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht und zusätzlich vor dem Planfeststellungsverfahren eine neue frühzeitige Bürgerbeteiligung vorschreibt, erfordert einen erheblichen Organisationsaufwand. Dies spricht für eine Bündelung der Partizipationskompetenz. Modellcharakter für eine umfassende Bürgerbeteiligung könnte die „öffentliche Debatte“ (débat public) haben, die in Frankreich seit 20 Jahren bei bestimmten Großprojekten durchgeführt wird.²⁹ Es handelt sich dabei um eine Art Mediationsverfahren, das von einer unabhängigen Behörde, der Commission nationale du débat public (CNDP), überwacht und oft auch organisiert wird.

Da die Planungsverfahren zum Teil von Bundes- und zum Teil von Landesbehörden durchgeführt werden, sollte eine neutrale Stelle, welche die Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt, sinnvollerweise auf Bundesebene und in jedem Bundesland³⁰ geschaffen werden. Im Bund könnte diese Stelle auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung durchführen. Da diese Stelle eine reine Moderationsfunktion hat, ist im Gegensatz zur Planfeststellungsbehörde nicht unbedingt eine bürgernahe Organisation erforderlich. Zur Stärkung ihrer Neutralität sollte die Stelle weisungsunabhängig gestellt werden.³¹ Dies könnte z.B. durch die Wahl der Rechtsform der Stiftung ermöglicht werden.

V. Flughafen- und Flugroutenplanung

Wegen der Interdependenz der Verkehrsträger einerseits und der besonderen ökologischen Belastungen durch den Flugverkehr andererseits ist es sinnvoll, die Flughäfen in die Bundesverkehrsplanung einzubeziehen.³² Das Fehlen einer bundesweiten Abstimmung hat zu einer Konkurrenz von Flughäfen geführt, die auch volkswirtschaftlich unsinnig ist, da diese überwiegend defizitär wirtschaften und von staatlichen Subventionen abhängig sind.³³ Dass Flughäfen zurzeit (überwiegend) nicht aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, ist kein ausreichendes Argument gegen eine Bundesplanung.³⁴

Ein Bedürfnis für eine standortübergreifende Planung ergibt sich auch daraus, dass die Standortwahl weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstrukturen des Planungsraums hat und Nutzungskonflikte entstehen, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen, gerade weil es keine rechtsverbindliche Flughafenetz- und Bedarfsplanung gibt.³⁵ Der Bund hat hierfür einen ausreichenden Kompetenztitel. Die Gesetzgebungskompetenz, auf der das

²⁹ Vgl. dazu *Delaunay*, RFDA 2006, S. 2322 ff.

³⁰ So *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 116 f.

³¹ So auch *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 117.

³² *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, 203, 206.

³³ *Durner*, NuR 2009, 373, 376.

³⁴ So aber *Hösch*, UPR 2008, 378, 380.

³⁵ BVerwGE 125, 116, 137.

Luftverkehrsgesetz beruht, ergibt sich aus Art. 73 I Nr. 6 GG. Sie umfasst auch das Fachplanungsrecht.³⁶

Angesichts der unbefriedigenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den prognostischen Annahmen über die Flugrouten³⁷ ist eine gesetzgeberische Klarstellung sehr sinnvoll, dass ein möglichst realistisches Konzept von Flugrouten zugrundezulegen ist. Dementsprechend ist auch der Kreis der räumlich zu beteiligenden Öffentlichkeit und der betroffenen Gemeinden im Verfahren möglichst weit zu ziehen.

Prof. Dr. Thomas Groß

³⁶ Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 73 Rn. 27.
³⁷ BVerwG, ZUR 2012, 228, 233.