

# Die Zukunftsfähigkeit der Planfeststellung

Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen

Straßenbau Heft S 60

**bast**



# **Die Zukunftsfähigkeit der Planfeststellung**

**Referate eines Forschungsseminars  
des Arbeitskreises „Straßenrecht“  
am 21./22. September 2009  
in Bonn**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung

Universitätsprofessor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M  
Universität Bonn

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

**Straßenbau Heft S 60**

**bast**

Die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht ihre Arbeits- und Forschungsergebnisse in der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen**. Die Reihe besteht aus folgenden Unterreihen:

A - Allgemeines  
B - Brücken- und Ingenieurbau  
F - Fahrzeugtechnik  
M - Mensch und Sicherheit  
S - Straßenbau  
V - Verkehrstechnik

Es wird darauf hingewiesen, dass die unter dem Namen der Verfasser veröffentlichten Berichte nicht in jedem Fall die Ansicht des Herausgebers wiedergeben.

Nachdruck und photomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt beim Wirtschaftsverlag NW, Verlag für neue Wissenschaft GmbH, Bgm.-Smidt-Str. 74-76, D-27568 Bremerhaven, Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in Kurzform im Informationsdienst **BAST-Info** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos abgegeben; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

## Impressum

### Herausgeber

Bundesanstalt für Straßenwesen  
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach  
Telefon: (0 22 04) 43 - 0  
Telefax: (0 22 04) 43 - 674

### Redaktion

Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit

### Druck und Verlag

Wirtschaftsverlag NW  
Verlag für neue Wissenschaft GmbH  
Postfach 10 11 10, D-27511 Bremerhaven  
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0  
Telefax: (04 71) 9 45 44 77  
Email: [vertrieb@nw-verlag.de](mailto:vertrieb@nw-verlag.de)  
Internet: [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de)

ISSN 0943-9323  
ISBN 978-3-86918-000-7

Bergisch Gladbach, April 2010

## Kurzfassung – Abstract

### Die Zukunftsfähigkeit des Planfeststellungsverfahrens

B. STÜER stellt in seinem Einführungsvortrag zur „Leistungsfähigkeit der Planfeststellung für die Straßenplanung im 21. Jahrhundert“ fest, das Fachplanungsrecht in Deutschland habe auch in der Zeit nach der Wiedervereinigung seine Bewährungsprobe bestanden, sollte jedoch über das jeweilige Fachrecht hinweg in Bund und Ländern weiter vereinheitlicht werden. Zugleich plädiert STÜER für eine Neuausrichtung des Naturschutzrechts: Der europäische Gebiets- und Artenschutz stellt ein strikt zu beachtendes Regelungssystem von Verboten, Abweichungen und Ausnahmen auf. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung hingegen, die über dieses Schutzsystem hinausgehe, solle auch im Fachplanungsrecht nicht strikt bindend sein, sondern ebenso wie im Bauplanungsrecht unter einen allgemeinen Abwägungsvorbehalt gestellt werden.

A. LEUE berichtet zum einen über die Erfahrungen der Bundesregierung mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – insbesondere im Hinblick auf die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – und entwickelt zum anderen Perspektiven für das Verwaltungsverfahrenrecht. Dabei kommt die Bundesregierung zu der Einschätzung, dass noch kein einheitliches Bild zur Handhabung der erstinstanzlichen Verfahren vor dem BVerwG vorliege und noch keine belastbaren Aussagen möglich seien. Deshalb solle die Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt werden. Zudem stellt LEUE den Verfahrensstand zur geplanten Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes dar.

R. RUBEL stellt die Erkenntnisse der Tagung „Road Planning in Europe“ dar, auf der die Vereinigung der obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union im Mai 2006 drei Tage lang das Verhältnis von nationaler Straßenplanung und Europäischem Umweltrecht in verschiedenen Rechtsordnungen der Gemeinschaft diskutierte. RUBEL stellt fest, unter den Teilnehmern des Kolloquiums habe Einverständnis bestanden, dass Verzögerungen von Planverfahren, die in allen EU-Staaten mehr oder weniger lautstark beklagt werden, in erster Linie nicht der Justiz anzulasten seien, sondern den Planungsbehörden und vor allem der Politik, weil

dieser vielfach der Wille fehle, umstrittene Planungsvorhaben voranzubringen. Deswegen könne dem politischen Bedürfnis nach einer Verkürzung der Planungsverfahren nur sehr bedingt durch Vereinfachung und Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens begegnet werden.

U. NUMBERGER kritisiert in seinem Beitrag „Straßenplanung zwischen Individualrechtsschutz und Partizipation an der Verwirklichung des Gemeinwohls“, im Planungsrecht seien „auf sehr un-demokratischem europäischem Wege“ einige Maßstäbe durcheinandergeraten. Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten, vor allem des Eigentumsgrundrechts, werde immer unbedeutender, der Versuch, Individualrechtsschutz im Planungsrecht zu erlangen, müsse daher frustrieren. Dagegen gewinne die Verbandsklage verbunden mit dem vor allem europarechtlich gesteuerten Habitat- und Artenschutz überproportional an Bedeutung.

### The sustainability of the planning approval process

In his introductory presentation on the "Efficiency of planning approval in road planning in the 21<sup>st</sup> century", B. STÜER postulated that technical planning laws in Germany have stood the test of time during the period following the reunification of Germany, but that further standardisation should take place at both federal and state level and beyond the scope of the various technicalities. At the same time STÜER advocated the realignment of nature conservation laws: European legislation governing habitat and species protection constitutes a system of prohibitions, variations and exceptions that must be strictly adhered to. Regulations governing interventions in nature conservation, on the other hand, especially where these go beyond the scope of this conservation system, should not be strictly binding when it comes to technical planning, but should rather be subject to a general right of discretion, as is the case with building planning.

A. LEUE reported on the federal government's experiences regarding the laws governing the acceleration of infrastructural planning, especially with a view to the federal administrative court

serving as the court of the first instance, developing some perspectives for administrative procedural laws. The German federal government estimates that there is at present no uniform structure for handling proceedings brought before the federal administrative court and that at this stage no legally binding statement can be made. For this reason, the evaluation should be repeated at a later stage. LEUE also set out the procedure to be followed during the planned amendment of the Administrative Procedures Act.

R. RUBEL presented the results of the conference on "Road Planning in Europe", at which the Association of the Upper Administrative Courts of the European Union discussed the relationship between national road planning and European environmental laws within various legal systems of the European Community for a period of three days in May 2006. RUBEL found that the participants in the colloquium had agreed that delays in planning procedures, about which all EU states had been complaining to some extent, cannot be primarily attributed to the judicial authorities but to the planning authorities and policy-makers, as the latter frequently lack the will to advance controversial planning projects. This is why the political need for shortening planning procedures can only be met to a very limited extent by simplifying and accelerating the court proceedings.

In his contribution "Road Planning between Individual Legal Protection and Participation in the Realisation of the Common Good", U. NUMBERGER criticises the way in which some planning law measures have been mixed up "in a very undemocratic European way". In his view, the protection of civil rights, especially constitutional property rights, is waning, which means that any attempt to incorporate the protection of individual rights into planning law is therefore doomed to end in frustration. Class action suits, on the other hand, in combination with habitat and species conservation – which is mainly governed by European legislation – are becoming overproportionally important.

## Inhalt

### Vorwort

Wolfgang Durner .....	7
-----------------------	---

### Tagungsbeiträge

Die Leistungsfähigkeit der Planfeststellung für die Straßenplanung im 21. Jahrhundert Bernd Stüer .....	10
---	----

Erfahrungsbericht zum Infrastrukturplanungs- beschleunigungsgesetz und Perspektiven für das Verwaltungsverfahrenrecht Anke Leue .....	21
--	----

Straßenplanung und Rechtskontrolle im Ausland: Erkenntnisse der Tagung „Road Planning in Europe“ Rüdiger Rubel .....	31
---	----

Straßenplanung zwischen Individualrechts- schutz und Partizipation an der Verwirk- lichung des Gemeinwohls Ulrich Numberger .....	39
--	----

<b>Programm des Forschungsseminars .....</b>	<b>49</b>
--	-----------

<b>Teilnehmerliste .....</b>	<b>50</b>
------------------------------	-----------





## Vorwort

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren die Vorträge des Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“, das am 21. und 22. September 2009 an der Universität Bonn stattfand.<sup>1</sup> Nach dem Forschungsseminar des Jahres 2008, das zugleich der Feier des 50-jährigen Bestehens des Arbeitskreises galt und mit dem Thema „Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung“ vor allem organisatorische und organisationsrechtliche Fragen behandelt hatte,<sup>2</sup> widmete sich der Arbeitskreis im Jahr 2009 einmal mehr dem konfliktträchtigen Recht der Straßenplanung und -zulassung und der Frage nach der „Zukunftsfähigkeit des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens“.

Die Planfeststellung ist ein Rechtsinstitut, das für Straßen seit dem im Zuge der Gleichschaltung der Landesstraßenverwaltungen erlassenen Reichsautobahngesetz von 1933 praktiziert wird,<sup>3</sup> jedoch weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht.<sup>4</sup> Unter der Geltung des Grundgesetzes schrieb die Planfeststellung eine geradezu beispiellose Erfolgsgeschichte und wurde auf zahlreiche weitere Gebiete erstreckt.<sup>5</sup> Europäische Vorgaben wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, die breite Öffentlichkeitsbeteiligung oder die medienübergreifende Berücksichtigung von Umweltbelangen, die im Anlagenrecht zu massiven Umsetzungsschwierigkeiten führen, vermochte die Planfeststellung nahezu problemlos aufzugreifen und in ihr Verfahrens- und Entscheidungsprogramm zu integrieren. Zuletzt hat die Planfeststellung sogar das Konkurrenzprojekt der „planerischen Genehmigung“ im Umweltgesetzbuch unbeschadet überstanden.<sup>6</sup>

Dennoch muss die Frage gestellt werden, ob die Strukturen dieses – im Kern dem 19. Jahrhundert entstammenden – Instituts den Anforderungen der Zukunft noch in jeder Hinsicht gerecht werden. Ein Grundproblem ist die Dauer der Verfahren und die Infragestellung der Verwertbarkeit der ermittelten Informationen durch Zeitablauf. Auch entspricht das Leitbild eines idealen Planungsträgers, der sämtliche relevanten Informationen gewissenhaft und ergebnisoffen ermittelt, um dann in einer abschließenden juristischen Sekunde der planerischen Allwissenheit eine umfassende Abwägungsentscheidung zu treffen, immer weniger der Realität größerer Raumplanungen, die durch hochgradig arbeitsteilige Entscheidungsprozesse, eine Überfülle an Informationen und die Massenbearbeitung von Einwendungen geprägt sind. Ist die straßenrechtliche

Planfeststellung in ihrer heutigen Gestalt zukunftsfähig oder korrekturbedürftig? Diese Frage hat der Arbeitskreis über zwei Tage aus verschiedenen Blickwinkeln behandelt.

Mit seinem langjährigen Mitglied Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard STÜER, Münster, konnte der Arbeitskreis für den einführenden Generalvortrag auf die Erfahrungen eines der besten Kenner der Planfeststellung zurückgreifen.<sup>7</sup> Nach STÜERs kundiger Einschätzung hat das Fachplanungsrecht in Deutschland auch in der Zeit nach der Wiedervereinigung seine Bewährungsprobe bestanden. Der Referent plädierte jedoch für weitere Vereinheitlichungen durch Übernahme von Sonderregelungen der Fachgesetze in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht von Bund und Ländern sowie für einen Ausbau der Planerhaltung. Intensiv diskutiert und eher skeptisch bewertet wurden hingegen seine Vorschläge, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auch im Fachplanungsrecht unter einen allgemeinen Abwägungsvorbehalt zu stellen.

Einer der „Megatrends“ des Rechts der Straßenplanung ist das stetige – und nicht immer zielführende – Bemühen des Gesetzgebers um eine Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens.<sup>8</sup> Zuletzt

<sup>1</sup> Vgl. bereits den Bericht von B. STÜER, DVBl. 2009, 1432.

<sup>2</sup> Vgl. W. DURNER (Hrsg.), *Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung*, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft S 56, 2009.

<sup>3</sup> Das Planfeststellungsverfahren nach dem Reichsautobahngesetz entsprach im Wesentlichen dem des Reichsbahngesetzes. Näher W. AUFDERHEIDE, *Der Bau der Reichsautobahnen*, 1938, S. 11 ff. und S. 32 ff.; vgl. auch H. C. FICKERT, *Planfeststellung für den Straßenbau*, 1978, S. 6; zum historischen Kontext R. KLUGE/H. KRÜGER, *Verfassung und Verwaltung im Dritten Reich*, 1937, S. 221 ff., 292; K. LANGE, *Verkehr und öffentliches Recht*, 1974, S. 12.

<sup>4</sup> Grundlegend dazu W. Blümel, *Die Bauplanfeststellung I: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht*, 1961.

<sup>5</sup> Eine Übersicht dazu bei W. DURNER, *Konflikte räumlicher Planungen*, 2005, S. 53 ff.

<sup>6</sup> Dazu W. BLÜMEL, *Verwaltungsverfahrensgesetz – Umweltgesetzbuch*, in: GRÖPL/JACHMANN/MANSSSEN (Hrsg.), *Nach geltendem Verfassungsrecht. Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag*, 2009, S. 77 (87 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. aus der Fülle der einschlägigen Publikationen des Referenten nur die beiden Monographien B. STÜER, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, 4. Aufl. 2009; ders./W. E. PROBSTFELD, *Die Planfeststellung*, 2003.

<sup>8</sup> Vgl. zur Beschleunigungsgesetzgebung zuletzt nur BLÜMEL (o. Fußn. 6), S. 81 ff.; zu den älteren Novellen etwa M. BULLINGER, *Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben*, 1991; U. REPKEWITZ, *VerwArch* 88 (1997), 137 ff.; J. ZIEKOW (Hrsg.), *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, 1998.

hatte im Dezember 2006 das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben eine ganze Reihe von Fachplanungsgesetzen des Bundes mit dem Ziel neu gefasst, die Planungsverfahren zu beschleunigen und so einen Beitrag zur Verbesserung der Infrastruktur in Deutschland zu leisten. Dieses Gesetz war bereits im Jahr seines Erlasses Gegenstand des damaligen Forschungsseminars des Arbeitskreises.<sup>9</sup> Zwei Jahre später lieferte nunmehr Regierungsdirektorin Anke Leue, Leiterin des Referats Ordnung des Straßenverkehrsrechts im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn, einen Erfahrungsbericht zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz und stellte zugleich Perspektiven für eine Übernahme des Gesetzes in das allgemeine Verwaltungsverfahren dar, die der im ersten Vortrag entwickelten Forderung von STÜER entsprachen. Diese Entwicklungen wird der Arbeitskreis auf seinem kommenden Forschungsseminar 2010 weiter verfolgen.

Die Frage nach der „Zukunftsfähigkeit des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens“ bietet Anlass, auch die Erfahrungen anderer Länder in den Blick zu nehmen. Auch die Rechtsprechung ist mittlerweile für solche vergleichenden Fragestellungen sensibilisiert: Auf ihrem 20. Kolloquium untersuchte die Vereinigung der obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union im Mai 2006 drei Tage lang unter der Überschrift „Road planning in Europe“ das Verhältnis von nationaler Straßenplanung und Europäischem Umweltrecht in verschiedenen Rechtsordnungen der Gemeinschaft. Der Arbeitskreis fühlt sich geehrt, den Vorsitzenden des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts VRiBVerwG Prof. Dr. Rüdiger RUBEL, Leipzig, als Referenten für diesen Vortrag gewonnen zu haben, der als Herausgeber des Abschlussberichts<sup>10</sup> nicht nur mit den Ergebnissen dieser Tagung bestens vertraut, sondern seit seiner grundlegenden Dissertation zum „Planungsermessen“<sup>11</sup> auch wissenschaftlich als Autorität des Planungsrechts bekannt ist. Gleichwohl stieß die durch Rubel vorgetragene Einschätzung der europäischen Richterschaft teilweise auf Skepsis, Verzögerungen von Planverfahren seien vor allem den Planungsbehörden und der Politik anzulasten und könnten durch Vereinfachung und Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens nicht nennenswert ausgeglichen werden.

Das Recht der Straßenplanung hat seine Gestalt in vieler Hinsicht durch richterrechtliche Entwicklungsschübe erhalten. In Deutschland diente die verwal-

tungsgerichtliche Klage traditionell in erster Linie dem Schutz der subjektiven Rechte des Klägers. Die im Zuge solcher Verfahren richterrechtlich entwickelten Rechtssätze – namentlich das Abwägungsgebot – sind vor allem aus einer richterlichen Kontrollperspektive entwickelt worden und definieren die Planung „von ihren Grenzen her“.<sup>12</sup> Dieses Modell ist insbesondere durch das verfahrensorientierte Gemeinschaftsrecht unter Druck geraten. Das hierdurch entstandene Spannungsfeld von Individualrechtsschutz und Partizipation an der Verwirklichung des Gemeinwohls behandelte in dem abschließenden Vortrag Rechtsanwalt Ulrich NUMBERGER, München, bekannt u. a. als Kommentator des Planfeststellungsrechts des bayerischen Straßen- und Wegegesetzes.<sup>13</sup> Numberger diagnostizierte eine Hypertrophie des europäischen Umweltschutzrechts und eine parallele Ausdünnung der Rechte der in ihrem Eigentumsrecht oder ihrer Gesundheit betroffenen Privaten, die die Schwerpunkte der gerichtlichen Kontrolle einer Planung „ins Abseits geführt“ habe. Zudem sei die Wirksamkeit des Rechtsschutzes angesichts der zahlreichen unkontrollierten und unkontrollierbaren Planungsphasen gering. Mit diesen überwiegend zustimmend diskutierten Thesen fand das Forschungsseminar 2009 einen insgesamt nachdenklich stimmenden Ausklang.

Ich möchte allen Referenten und Autoren einen Dank aussprechen, die ihre Vorträge – wie im Rahmen des Arbeitskreises üblich – auf ehrenamtlicher Grundlage erstellt haben. Dank schuldet der Arbeitskreis auch in diesem Jahr der Bundesanstalt für Straßenwesen für die Veröffentlichung dieses Tagungsbandes sowie den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, allen voran Frau

<sup>9</sup> Vgl. S. RINKE, Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, in: DURNER (Hrsg.), Straßenrecht und Föderalismus, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft S 53, 2008, S. 10 ff.

<sup>10</sup> R. RUBEL/E. I. SILBERMANN (Hrsg.), Road Planning in Europe – A Case Study, 2006.

<sup>11</sup> R. RUBEL, Planungsermessen. Norm- und Begründungsstruktur, 1982.

<sup>12</sup> H. SENDLER, (Un)erhebliches zur planerischen Gestaltungsfreiheit, in: BERKEMANN u. a. (Hrsg.), Planung und Planungskontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, 1995, S. 55 (56).

<sup>13</sup> Vgl. U. NUMBERGER, Kommentierung der Art. 31-40 BayStrWG, in: ZEITLER (Hrsg.), Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Kommentar, Stand: 19. EL 2009.

Brigitte Flögel, für ihre engagierte Hilfe bei der Organisation des Forschungsseminars und der Bearbeitung der Manuskripte.

Bonn, im Januar 2010

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Richter am  
 BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück

## Die Leistungsfähigkeit der Planfeststellung für die Straßen- planung im 21. Jahrhundert

*Das Fachplanungsrecht in Deutschland hat auch in der Zeit nach der Wiedervereinigung seine Bewährungsprobe bestanden. Es sollte über das jeweilige Fachrecht hinweg in Bund und Ländern weiter vereinheitlicht werden. Die der Verfahrensstrafung und damit der Beschleunigung dienenden Sonderregelungen der Fachgesetze sollten in das allgemeine Verwaltungsverfahren von Bund und Ländern übernommen werden (§§ 72 ff. VwVfG). Zugleich sind die Regelungen über die Beachtlichkeit von Mängeln und deren Behebung im Sinne der Planerhaltung auszubauen. Der europäische Gebiets- und Artenschutz stellt ein strikt zu beachtendes Regelungssystem von Verboten, Abweichungen und Ausnahmen auf. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die über dieses Schutzsystem hinausgeht, sollte auch im Fachplanungsrecht nicht strikt bindend sein, sondern ebenso wie im Bauplanungsrecht unter einen allgemeinen Abwägungsvorbehalt gestellt werden. Bei naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Ersatzzahlungen kann zugleich die Gemeinwohlverpflichtetheit eines Vorhabens in der Abwägung berücksichtigt werden.*

### I. Was bisher geschah

Seit dem Fall der Berliner Mauer am 9.11.1989 hat auch das Straßenrecht als Teil des Fachplanungsrechts eine rasante Entwicklung genommen. Grund genug, auf das Erreichte zurückzuschauen und einen Blick in die Zukunft zu wagen. Denn bei dem seit der Wiedervereinigung vom 3.10.1990 so dringend erforderlichen Ausbau der Infrastruktur in den Neuen Bundesländern spielte das Fachplanungsrecht eine zentrale Rolle. Alte Straßen- und Eisenbahnverbindungen zwischen dem seit Kriegsende geteilten Deutschland waren weitgehend gekappt. Die Infrastruktur im Osten Deutschlands lag vielfach am Boden. Auch stand hier ein Neubau der Verwaltung in der staatlichen und kommunalen Ebene an.

### 1. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

Das vormals zur Verfügung stehende Planungssystem war hierzu nur bedingt geeignet. Denn auch in den alten Bundesländern wurde bereits seit langem beklagt, dass die Planung von Verkehrswegen und -anlagen, für die durchweg nach der technischen Fachplanung ein öffentlich-rechtliches Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, oft viele Jahre und damit wesentlich zu lange dauert.<sup>1</sup> So konnte es geschehen, dass Planungs-, Zulassungs- und Klageverfahren bei Großvorhaben nicht selten einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren eingenommen haben.<sup>2</sup> Das Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin<sup>3</sup> ermöglichte es ein gutes Jahr nach der Wiedervereinigung, die für eine öffentliche Planung erforderlichen Rechtsgrundlagen in kürzerer Frist zu schaffen.<sup>4</sup> Das Konzept umfasste 17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“, zu denen 9 Schienenprojekte, 7 Fernstraßenprojekte und ein Wasserstraßenprojekt gehörten. Die Fernstraßenprojekte lagen dabei zu 80 % auf dem Gebiet der neuen Länder.

### 2. Planungsvereinfachungs- und Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz

Da sich das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz aus der Sicht seiner Befürworter

<sup>1</sup> W. BLÜMEL/R. PITSCHAS (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts 1994; H. RENGELING (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsfragen, Bd. 10, 1997; B. STÜER, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl 1997, 326; ders. in: B. STÜER (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 90.

<sup>2</sup> Zum Fachplanungsrecht W. HOPPE/H. SCHLARMANN/R. BUCHNER, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen, 2001; KOPP/RAMSAUER, §§ 72 ff. VwVfG.

<sup>3</sup> VerkPIBG v. 14.12.1991 (BGBl. I 2174).

<sup>4</sup> Zu Beschleunigungsmaßnahmen S. BROß, Beschleunigung von Planungsverfahren, DVBl 1991, 177; W. EBLING, Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, 1994; J. FLUCK, Die Änderungen des Umweltrechts zur Investitionsbeschleunigung, Der Betrieb 1993, 2011; M. RONELLENFITSCH, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl 1991, 920; H. SCHULZE in: Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 85; H. SCHULZE/B. STÜER, Die Anwendung des Beschleunigungsgesetzes im Planfeststellungsverfahren — Die Emsvertiefung, ZfW 1996, 269; dies. in: Verfahrensbeschleunigung 1997, S. 62; B. STÜER, Verkehrslärmschutz — Verfahrensbeschleunigung. Bericht über das Forschungsseminar „Straßenrecht“ Speyer, DVBl 1990, 1393; ders., Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl 1997, 326.

durchaus bewährt hatte,<sup>5</sup> war es nur eine Frage der Zeit, bis die Grundsätze des für die neuen Bundesländer geltenden Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes auch für das übrige Bundesgebiet übernommen wurden. Dies ist mit dem Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege geschehen.<sup>6</sup> Weitere Beschleunigungen, vor allem im Hinblick auf den gerichtlichen Rechtsschutz, sind durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 (InvWoBaulG)<sup>7</sup> eingeführt worden. Das GenBeschlG<sup>8</sup> hat zusätzliche Beschleunigungseffekte vor allem dadurch ermöglicht, dass der Verwaltung verschiedene verfahrensstraffende Modelle an die Hand gegeben wurden, die eine zeitnahe Durchführung der Planungsverfahren begünstigen.

### 3. Investitionsmaßnahmegesetz

Um weitere Beschleunigungen zu erreichen, hat der Gesetzgeber bei zwei der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ (Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Ost<sup>9</sup> und Bau des Abschnitts „Wismar-West/Ost“ der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze – A 11<sup>10</sup>) Investitionsmaßnahmegesetze erlassen, mit denen die Zulassung des Vorhabens durch Gesetz begründet werden sollte.<sup>11</sup> Die Investitionsmaßnahmegesetze sind allerdings in der Literatur vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Ablehnung gestoßen.<sup>12</sup> Das BVerfG<sup>13</sup> hingegen billigte das Investitionsmaßnahmegesetz Stendal. Gleichwohl werden die Investitionsmaßnahmegesetze voraussichtlich wohl eine Episode aus der unmittelbaren Nachwendezeit und damit eines Abschnittes der deutschen Geschichte bleiben, der auch sonst von einigen Merkwürdigkeiten gekennzeichnet ist.

### 4. Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz

Die Welle zur Beschleunigung der Gesetze war indes weiterhin ungebrochen. Ende des Jahres 2006 trat das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben<sup>14</sup> (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – IPIBG) mit dem Ziel in Kraft, das Planungsverfahren zu vereinfachen. Zugleich wurde das Beteiligungs- und Klagerecht der Naturschutzverbände und der anderen Umweltschutzvereinigungen dem der betroffenen Öffentlichkeit gleichgestellt. Die Rechtsstellung der genannten Vereinigungen wurde dabei derjenigen von privaten Personen angeglichen.

Darüber hinaus sind weitere Einzelregelungen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Stabilisierung der Planungsprozesse im Verkehrsbereich ergriffen worden. Zugleich ist das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz mit Inkrafttreten des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes für den Beginn neuer Projekte zum 17.12.2006 außer Kraft getreten (Art. 13 IPIBG, § 1 Abs. 1 VerkPIBG). Durch eine entsprechende Änderung der Fachplanungsgesetze wurden den Naturschutzvereinen und sonstigen Vereinigungen Informations- und Stellungnahmerechte eingeräumt (§ 17a FStrG). Für bestimmte Verkehrsprojekte, die in den jeweiligen Anlagen zu den Fachplanungsgesetzen aufgeführt sind, besteht eine erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO). Die Beteiligungsrechte der Vereinigungen müssen innerhalb der dafür vorgesehenen Ausschlussfristen ausgeübt werden. Danach eingehende Stellungnahmen sind ausgeschlossen (formelle Präklu-

<sup>5</sup> B. STÜER, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem, DVBI 1991, 1333; ders., DVBI 1992, 547; kritisch zum VerkPIBG W. BLÜMEL in: Verfahrensbeschleunigung 1997, S. 17.

<sup>6</sup> Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12.1993 (BGBl. I 2123). Zu einer Bewertung dieser Vorschriften R. STEINBERG, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, 488.

<sup>7</sup> Investitions- und Wohnbaulandgesetz v. 24.4.1993 (BGBl. I 466); vgl. zu Nachweisen über die Literatur B. STÜER, Der Städtebauliche Vertrag, DVBI 1995, 649 Fußn. 22.

<sup>8</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I 1354); vgl. B. STÜER, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBI 1997, 326.

<sup>9</sup> V. 29.10.1993 (BGBl. I 1906).

<sup>10</sup> V. 2.3.1994 (BGBl. I 734).

<sup>11</sup> S. RUDE in: Verfahrensbeschleunigung 1997, S. 248.

<sup>12</sup> W. BLÜMEL, Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung), DVBI 1997, 205; M. BULLINGER, Aktuelle Probleme des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts, DVBI 1992, 1467; M. RONELLENFITSCH, Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991, 771; B. STÜER, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem, DVBI 1991, 1333; R. WAHL in HdUR II Sp. 1639; U. STEINER, Geschichte und Wirken des Arbeitskreises Straßenrecht 1958-2008, DVBI 2009, 614,.

<sup>13</sup> BVerfG, B. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 – BVerfGE 95, 1 = DVBI 1997, 42 = NJW 1997, 383 – Stendal.

<sup>14</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben v. 9.12.2006 (BGBl. 2833); Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 19.5.2005, Drs. 363/05. Stellungnahme des Bundesrates v. 17.6.2005, Drs. 363/05; Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 4.11.2005, Drs. 16/54; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung v. 25.10.2006, Drs. 16/3158.

sion). Rechtsbehelfe können nicht auf neue Tatsachen gestützt werden (materielle Präklusion).

## II. Europarechtliche Vorgaben

Das Umwelt- und Planungsrecht wird zunehmend durch Vorgaben des Europarechts und der Århus-Konvention bestimmt. Die Konvention hat weit reichende Folgen für das Umweltrecht und beruht auf einem Dreisäulenmodell: Die Vertragsparteien verpflichten sich darin, das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen (Säule 1), auf Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren (Säule 2) und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Säule 3) zu gewährleisten. Die Århus-Konvention wird durch mehrere EU-Richtlinien umgesetzt: die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG.<sup>15</sup>

Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ist es, das Recht auf Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten sowie den Zugang zu Gerichten in den umweltrechtlichen Verfahren zu eröffnen, in denen Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit vorgesehen sind. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sieht zu diesem Zweck eine eingeschränkte Verbandsklage für Umweltverbände vor. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ist durch das Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)<sup>16</sup> und das Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)<sup>17</sup> umgesetzt worden.<sup>18</sup>

Die Richtlinie über die Umweltprüfung (UVP-Richtlinie) und die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (Plan-UP-Richtlinie) stellen Anforderungen an die Umweltprüfung von Plänen und Projekten sowie die UVP bei der Zulassung von UVP-pflichtigen Vorhaben. Daneben ergeben sich aus der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie hohe Anforderungen über den Schutz für Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH- und Vogelschutzgebiete).

Die Anforderungen an die Erfüllung des europäischen Richtlinienrechts werden zunehmend strenger. Bei einer wesentlichen Änderung eines Vorha-

bens sind die aktuellen Anforderungen des UVP-Rechts anzuwenden.<sup>19</sup> Ändert der Träger des Vorhabens die Unterlagen im Laufe des Verfahrens, darf er von einer erneuten Anhörung der Öffentlichkeit (nur) absehen, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind (§ 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG).<sup>20</sup> Anderenfalls ist eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich. Allerdings sind Fehler in der Öffentlichkeitsbeteiligung nur beachtlich, wenn sie sich auf das Ergebnis ausgewirkt haben.<sup>21</sup> Auch können ergänzende Verfahren zur Behebung von Abwägungsfehlern den Anforderungen der Plan-UP-RL unterliegen, wenn die Planreparatur erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie abgeschlossen wird.<sup>22</sup> Der Zeitpunkt der erstmaligen Bekanntmachung bleibt demgegenüber maßgeblich, wenn lediglich Verfahrensfehler wie ein Ausfertigungsmangel oder eine Bekanntmachung behoben werden.<sup>23</sup>

Strenge Anforderungen stellt auch der europäische Gebietsschutz in Art. 6 FFH-RL und Art. 4 Vogelschutz-RL, wobei ausgewiesene Vogelschutzgebiete dem einheitlichen Rechtsregime der FFH-RL unterliegen (Art. 7 FFH-RL).<sup>24</sup> Vorhaben und Pläne in

<sup>15</sup> B. STÜER, Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf, DVBI 2009, 1145.

<sup>16</sup> Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten v. 9.12.2006 (BGBl. I S. 2819). Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), Referentenentwurf vom 21.2.2005, Gesetzentwurf v. 4.9.2006 (Drs. 16/2494), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) vom 6.11.2006 (Drs. 16/3311).

<sup>17</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), vom 7.12.2006 (BGBl. I 2816); Referentenentwurf v. 21.2.2005; Gesetzentwurf vom 4.9.2006 (Drs. 16/2495).

<sup>18</sup> B. STÜER, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdn. 2946.

<sup>19</sup> BVerwG, Urt. v. 16.10.2008 – 4 C 5.07 – BVerwGE 132, 123 = DVBI 2009, 328 – Weeze.

<sup>20</sup> Zur erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bei zusätzlichen Verfahrensunterlagen BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 – 4 C 51.89 – BVerwGE 87, 332 = DVBI 1991, 1142 – München II.

<sup>21</sup> BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBI 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urt. v. 12.8.2009 – 9 A 64.07 – A 33 Bielefeld/Steinhagen.

<sup>22</sup> BVerwG, B. v. 12.5.2009 – 4 BN 24.08 -.

<sup>23</sup> BVerwG, B. v. 1.8.2007 – 4 BN 32.07 – NVwZ 2007, 1310.

<sup>24</sup> Zu den faktischen Vogelschutzgebieten BVerwG, Urt. v. 1.4.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBI 2004, 1115 = NVwZ 2004, 1114 – Hochmoselbrücke.

FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten mit erheblich beeinträchtigenden Auswirkungen (Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie) dürfen in den EU-Schutzgebieten nur zugelassen werden, wenn nach Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung mit den für diese Gebiete festgelegten Erhaltungszielen und ggf. nach Anhörung der Öffentlichkeit festgestellt wurde, dass entweder das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird oder die Maßnahme aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art erforderlich ist und zumutbare Alternativlösungen nicht vorhanden sind.<sup>25</sup> In diesem Fall sind die erforderlichen Kohärenzmaßnahmen zur Sicherung des europäischen Netzes „Natura 2000“ zu treffen. Auch ist die EU-Kommission zu unterrichten (Art. 6 Abs. 4 UA 1 FFH-Richtlinie).

Nach dem Urteil des BVerwG zur Westumfahrung Halle<sup>26</sup> ist bei der Prüfung der Verträglichkeit eines Eingriffs in ein FFH- oder Vogelschutzgebiet ein hoher fachlicher und zugleich rechtlich strenger Maßstab anzulegen. Es muss nach den besten verfügbaren fachlichen Erkenntnissen auszuschließen

sein, dass es gemessen an den Erhaltungszielen zu erheblichen Auswirkungen auf das Gebiet als solches oder wesentliche Gebietsbestandteile kommt. Zudem haben Vorhabenträger und zulassende Behörde die Darlegungs- und Beweislast für das Nichteintreten erheblicher nachteiliger Auswirkungen. Die vorstehenden Grundsätze hat das BVerwG in der zweiten Runde zur A 44 (Hessisch Lichtenau)<sup>27</sup> fortentwickelt. Das Gericht sah das Vorhaben zwar vor allem wegen einer Gebietsverkleinerung von geschützten Lebensraumtypen und eines zusätzlichen Schadstoffeintrags oberhalb der „critical loads“ als unverträglich an, hielt es aber aufgrund einer Ausnahmeprüfung für verwirklichungsfähig.

Werden prioritäre natürliche Lebensraumtypen und/oder prioritäre Arten in Mitleidenschaft gezogen, können als die Beeinträchtigung rechtfertigende Gründe nur die Gesundheit der Menschen, die öffentliche Sicherheit oder positive Auswirkungen auf die Umwelt geltend gemacht werden. Weitere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, zu denen auch wirtschaftliche Gründe gehören, dürfen im Schutzbereich des Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie erst nach einer Stellungnahme der Kommission berücksichtigt werden.<sup>28</sup>

Inzwischen ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass Vorhaben, die vor Geltung des europäischen Richtlinienrechts bestandskräftig zugelassen worden sind, nach der aktuellen Rechtslage erneut auf den Prüfstand geraten, wenn sie erst in Zukunft verwirklicht werden sollen. So ist dem EuGH im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung der Ems unter den FFH-Gebietsschutz im Vorabentscheidungsverfahren die Frage vorgelegt worden, ob Baggermaßnahmen, die vor Ablauf der Umsetzungsfristen der FFH-RL zugelassen worden sind, auch dann noch nach dem früheren Recht zu beurteilen sind, wenn sie erst in Zukunft stattfinden sollen.<sup>29</sup>

Nach Auffassung der Generalanwältin in ihren Schlussanträgen<sup>30</sup> und der EU-Kommission ist über die Aufnahme eines Gebietes in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gem. Art. 4 Abs. 2 FFH-RL ausschließlich nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten zu befinden. Wirtschaftliche Belange sowie die besonderen Belange und Rechte von Gemeinden dürfen dabei nicht berücksichtigt werden. Das wird auch von der Bundesrepublik Deutschland so gesehen. Zur Vogelschutz-RL hat der EuGH das bereits so ent-

<sup>25</sup> Zum Meldeverfahren STÜER, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 3071. Zu den rechtlichen Anforderungen des europäischen Gebietsschutzes STOROST, DVBI 2009, 673; STÜER, DVBI 2009, 1; ders., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdn. 3069.

<sup>26</sup> BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05 – BVerwGE 128, 1 = DVBI 2007, 706 = NVwZ 2007, 1054 – Halle-Westumfahrung; STÜER, DVBI 2007, 416; ders., NVwZ 2007, 1149; ders., DVBI 2009, 1; ders., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 3076, im Anschluss an EuGH, Entscheidung vom 7.9.2004 – C 127/02 – NuR 2004, 788 – Herzmuschelfischerei.

<sup>27</sup> BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 – BVerwGE 130, 299 – für den Abschnitt A 44 Verkehrskosteneinheit 20 – Hessisch Lichtenau II; vgl. auch Urt. v. 13.5.2009 – 9 A 71.07 – A 4 Braunkohlentagebau Hambach.

<sup>28</sup> EuGH, Urt. v. 28.2.1991 – Rs. C-57/89 – NuR 1991, 249 – Leybucht; vgl. auch Urt. v. 2.8.1993 – Rs. C-355/90 – NuR 1994, 521 – Santana.

<sup>29</sup> VG OLDENBURG, B. v. 13.5.2008 – 1 B 512/08 – Papenburg. Dem EuGH wurde u. a. die folgende Frage vorgelegt: sind fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne von Ästuarien, die bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 92/43/EWG nach nationalem Recht endgültig genehmigt wurden, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebietes in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 bzw. 4 der Richtlinie zu unterziehen? Der EuGH hat am 26.3.2009 – C-226/08 – mündlich verhandelt. Zum Eilverfahren VG Oldenburg, B. v. 31.3.2008 – 1 B 512/08 – Papenburg.

<sup>30</sup> Eleanor SHARPSTON, Schlussanträge vom 9.7.2009 – C 226/08 – Papenburg.

schieden.<sup>31</sup> Wirtschaftliche Gründe kommen erst bei der Abweichungsprüfung auf den Plan. Das gilt auch für kommunale Belange. Die Generalanwältin ist zudem der Ansicht, dass fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne für Ästuarien, die vor Ablauf der Umsetzungsfrist der FFH-RL endgültig genehmigt wurden, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebietes in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 oder 4 FFH-RL zu unterziehen sind.

Auch der Artenschutz ist besonders für Anhang IV-Arten der FFH-Richtlinie und für europäische Vogelarten, zu denen auch die heimische Vogelwelt gehört, europarechtlich vorgeprägt.<sup>32</sup> Auch hier werden vor allem bei der Erfüllung von Verbotstatbeständen des europäischen Richtlinienrechts erhöhte Anforderungen an die Zulässigkeit von Ausnahmen gestellt (vgl. auch §§ 44, 45 BNatSchG 2010).

### III. Reformbedarf im VwVfG

Nachdem die Gesetzgebungsmaschine im Planungs- und Umweltbereich seit einiger Zeit still gestanden hat, werden die Karten für Gesetzgebungsvorhaben seit der Wahl Ende September 2009 wieder neu gemischt. Da das Umweltgesetzbuch in der letzten Legislaturperiode auch im dritten Anlauf gescheitert ist und aus dem Gesamtbereich nur das BNatSchG 2010<sup>33</sup> und das WHG 2010<sup>34</sup> sowie das RGU<sup>35</sup> verabschiedet worden sind, steht nun wohl zunächst die Überprüfung der einzelnen Fachgesetze an. Dabei kann von folgenden Überlegungen ausgegangen werden:<sup>36</sup>

Das Fachplanungsrecht in Deutschland hat auch in der Zeit nach der Wiedervereinigung seine Bewährungsprobe bestanden. Es sollte allerdings über das einzelne Fachrecht hinweg in Bund und Ländern weiter vereinheitlicht werden. Die der Verfahrensstraffung und damit der Beschleunigung dienenden Sonderregelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes sollten in das allgemeine Verwaltungsverfahren von Bund und Ländern übernommen werden (§§ 72 ff. VwVfG). Hierdurch könnte eine Verfahrensvereinfachung bei allen Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren auf bundes- und landesrechtlicher Grundlage erreicht werden. Zugleich sind die Regelungen über die Beachtlichkeit von Mängeln und deren Behebung im Sinne der Planerhaltung

auszubauen. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG für Infrastrukturprojekte hat sich bewährt. Sie ist bei einer Begrenzung auf gesamtstaatlich bedeutsame Projekte verfassungskonform und sollte behutsam fortgeschrieben werden.

Das Anliegen der Verfahrensbeschleunigung für die Planung von Infrastrukturvorhaben ist zu unterstützen. Ziel der Beschleunigungsregelungen muss es sein, die Verfahren zu straffen, die Vorgaben des Europarechts einzuhalten und verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien nicht über Bord zu werfen. Vor diesem Hintergrund sind namentlich die Einführung eines fakultativen Erörterungstermins, ein fakultatives Raumordnungsverfahren, die Erweiterung der Präklusionsregelungen auch auf die Verbände<sup>37</sup> und das Zurückschneiden UVP-pflichtiger Vorhaben auf den europarechtlich erforderlichen Kern zu unterstützen.<sup>38</sup> Die Einführung von Präklusionsregelungen ist auch europarechtlich unbedenklich.<sup>39</sup>

### IV. Reformbedarf im BNatSchG

Auch im Naturschutzrecht ergibt sich durchaus ein Reformbedarf, bei dem es darum geht, die natur-

<sup>31</sup> EuGH, Entscheidung vom 2.8.1993 – C-355/90 – ZUR 1994, 305 – Santona; EuGH, Entscheidung vom 11.7.1996 – C-44/95 – ZUR 1996, 251 = NUR 1997, 36.

<sup>32</sup> BVerwG, Ur. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 – BVerwGE 131, 274 – Bad Oeynhausen; Ur. v. 18.3.2009 – 9 A 31.07 – A 44 Ratingen/Velbert; Ur. v. 13.5.2009 – 9 A 71.07 – A 4 Braunkohlentagebau Hambach; B. STÜER, Europäischer Gebiets- und Artenschutz in ruhigeren Gefilden, DVBI 2009, 1. Zum Artenschutz; B. STÜER, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 3119; B. STÜER/G. BÄHR, Artenschutz in der Fachplanung, DVBI 2006, 1155.

<sup>33</sup> Gesetz zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 29.7.2009 (BGBl. I 2542).

<sup>34</sup> Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts v. 31.7.2009 (BGBl. I 2589).

<sup>35</sup> Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt v. 17.8.2009 (BGBl. I S. 2723).

<sup>36</sup> B. STÜER, Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf, DVBI 2009, 1145.

<sup>37</sup> Zum Problem BVerwG, Ur. v. 1.4.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBI 2004, 1115 = NVwZ 2004, 1114 – Hochmoselbrücke.

<sup>38</sup> Dies hatte zu Recht bereits die Posch-Kommission gefordert.

<sup>39</sup> RIEDER, Fachplanung und materielle Präklusion, Planungsrecht, Bd. 9, Osnabrück 2004; B. STÜER/M. RIEDER, Präklusion im Fernstraßenrecht, DöV 2003, 473; dies., Präklusion in der Fachplanung und Europarecht, EurUP 2004, 139.



schutzrechtlichen Regelungen auf ihren europarechtlich vorgegebenen Kern zu konzentrieren und überflüssigen Wildwuchs abzuschneiden.<sup>40</sup>

Für Vorhaben der Fachplanung gilt die Eingriffsregelung der §§ 14 bis 17 BNatSchG 2010, die aus dem bisherigen Rahmenrecht des BNatSchG übernommen ist und ab März 2010 in Bund und Ländern unmittelbar verbindlich ist. Naturschutzrechtliche Eingriffe verlangen danach eine strikte Kompensation. Soweit diese nicht möglich ist, ist ggf. ein Ersatzgeld anzuordnen.

Die Umweltprüfung und die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gehen damit über die europarechtlichen Anforderungen hinaus. In keinem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union finden sich vergleichbare Vorschriften. Die Anforderungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sollten durch den Gesetzgeber geändert und im Hinblick auf die geringeren europarechtlichen Anforderungen zurückgeschnitten werden. Solche Reformüberlegungen sind vor allem auch deshalb angebracht, weil das europäische Richtlinienrecht für Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ein immer strengeres Schutzsystem aufbaut. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die über das europäische Schutzsystem des Gebiets- und Artenschutzes hinausgeht, sollte auch im Fachplanungsrecht nicht strikt bindend sein, sondern ebenso wie im Bauplanungsrecht (§ 1 a Abs. 3 BauGB)<sup>41</sup> unter einen allgemeinen Abwägungsvorbehalt gestellt werden. In die Abwägung sollte dabei die Gemeinwohlverpflichtung eines Vorhabens eingestellt werden können.

## V. Gesetzgebungsvorschläge zur Änderung des VwVfG

Eine Vereinheitlichung des Fachplanungsrechts ließe sich am wirksamsten durch eine Änderung des VwVfG des Bundes erreichen, das für die entsprechenden Länderregelungen Vorbild geben könnte.<sup>42</sup>

### 1. Regelungsinhalt

Die Änderungen<sup>43</sup> könnten folgenden Inhalt haben:

#### § 73 VwVfG (Anhörungsverfahren)

(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von 3 Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht für die allgemeine Öffentlichkeit auszulegen. Auf eine Auslegung kann

verzichtet werden, wenn der Kreis der in ihren Belangen betroffenen Öffentlichkeit bekannt ist und ihr innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen. *Die nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigungen haben als allgemeine und im Rahmen ihres satzungsmäßigen Aufgabenbereichs als betroffene Öffentlichkeit im Anhörungsverfahren entsprechende Beteiligungsrechte.*

(4) *Die allgemeine Öffentlichkeit* kann bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben.

...

(6) Nach Ablauf der Einwendungsfrist kann die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, *der betroffenen Öffentlichkeit, soweit sie Einwendungen erhoben hat, erörtern. Die Erörterung kann auf sachliche Teile oder bestimmte Träger öffentlicher Belange oder Einwendungsführer begrenzt werden. ...*

(8) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange der *betroffenen Öffentlichkeit* erstmalig oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen innerhalb von zwei Wochen zu geben *oder eine allgemeine Behörden- oder Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 73 Abs. 2 bis 4 mit einer Stellungnahmefrist, die bis auf zwei Wochen verkürzt werden kann, durchzuführen.* Wirkt sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus, so ist für den geänderten Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Absätze 2 bis 5 gelten entsprechend. *Eine Erörterung ist nicht erforderlich.*

#### § 74 (Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung)

(1) Die Planfeststellungsbehörde stellt den Plan fest (Planfeststellungsbeschluss). *Bei der Planfest-*

<sup>40</sup> STÜER, (O. Fußn. 13).

<sup>41</sup> Für den Bebauungsplan der Innenentwicklung sind die Kompensationsverpflichtungen bereits gestrichen worden (§ 13 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB).

<sup>42</sup> STÜER, DVBI 2009, 1145.

<sup>43</sup> *Änderungsvorschläge jeweils kursiv.*

stellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit sowie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 14 bis 17 BNatSchG 2010 im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Eine Vollkompensation ist nicht geboten. Bei naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Ersatzzahlungen kann zugleich die Gemeinwohlverpflichtetheit eines Vorhabens in der Abwägung berücksichtigt werden. Die Vorschriften über die Entscheidung und die Anfechtung der Entscheidung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§§ 69 und 70) sind anzuwenden.  
...

(6) Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben,
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist,
3. für das Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

§ 75 VwVfG (Rechtswirkungen der Planfeststellung)

(1a) *Verfahrensmängel und Mängel*<sup>44</sup> der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel ~~bei der Abwägung~~ führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. §§ 45 und 46 bleiben unberührt.

§ 75a VwVfG (Rechtsbehelfe)

(1) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der An-

fechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann nur innerhalb eines Monats nach der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt und begründet werden. Darauf ist in der Rechtsbehelfsbelehrung hinzuweisen. § 58 VwGO gilt entsprechend.

(2) Treten in den Fällen des Abs. 1 später Tatsachen ein, die die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch den Planfeststellungsbeschluss oder gegen die Plangenehmigung Beschwerde einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerde von den Tatsachen Kenntnis erlangt.

(3) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87b Abs. 3 VwGO gilt entsprechend.

§ 76 VwVfG (Planänderung, Planergänzung und ergänzendes Verfahren)

(1) Soll der festgestellte Plan in den Grundzügen geändert werden, bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens. Im Übrigen können Planänderungen oder Planergänzungen durch ein vereinfachtes Verfahren bewirkt werden. Der Planfeststellungsbeschluss und die Plangenehmigung können durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden.

(2) Im vereinfachten Verfahren sind nur diejenigen Verfahrensschritte durchzuführen, die mit den Planänderungen oder dem ergänzenden Verfahren in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. § 73 Abs. 8 ist entsprechend anzuwenden. Eines Erörterungstermins bedarf es nicht. Verfahren zur Behebung von Mängeln des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung können auf die Beseitigung dieser Mängel beschränkt werden. Ein ergänzendes Verfahren ist nicht erforderlich, soweit der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung unanfechtbar sind.

(3) Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung ist eine öffentliche Bekanntgabe nicht erforderlich.

<sup>44</sup> „bei der Abwägung“ wird gestrichen.

## 2. Begründung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

Änderungen des deutschen Gesetzesrechts müssen den Rahmen der europarechtlichen Vorgaben wahren. Dazu gehören die umweltrechtlichen Vorgaben der UVP-RL und der Plan-UP-RL ebenso wie die naturschutzrechtlichen Vorgaben in der FFH-RL und in der Vogelschutz-RL. Zudem sind unmittelbar die Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und die durch sie erfolgte Änderung der UVP-Richtlinie bedeutsam. Für UVP-pflichtige Vorhaben muss daher grundsätzlich eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Bei Planänderungen ist die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen. Ein Erörterungstermin ist europarechtlich nicht geboten. Das Gemeinschaftsrecht lässt daher dem deutschen Gesetzgeber im Rahmen dieser Vorgaben einen durchaus beachtlichen Spielraum bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens, aber auch inhaltlicher Anforderungen an das jeweilige Fachplanungsrecht.

Die Gesetzesänderungen sollten nicht auf große Infrastrukturverfahren auf bundesrechtlicher Grundlage beschränkt, sondern vom Grundsatz her auf alle Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren in Bund und Ländern erstreckt werden. Zudem sollten die Regelungen in den verschiedenen Spezialmaterien vereinheitlicht werden. Dies gilt sowohl für das Planungsverfahren als auch für Rechtsbehelfe einschließlich des Eilrechtsschutzes.

Es empfiehlt sich daher, die Beschleunigungsregelungen so weit wie möglich in das VwVfG als Stammgesetz für das Verfahren der Fachplanung zu integrieren und Sonderregelungen in den Fachgesetzen auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen. Beschleunigungsregelungen in §§ 72 ff. VwVfG sollten daher Vorrang vor spezialgesetzlichen Regelungen in den einzelnen Fachplanungsgesetzen haben. Auch Beschleunigungsregelungen für Rechtsbehelfe einschließlich des Eilverfahrens und der Präklusionsregelungen sollten in das VwVfG integriert werden. Die Praxis erwartet eine möglichst einheitliche Regelung des Planfeststellungsrechts über die einzelnen Fachmaterien hinweg. Zugleich hätte eine Verankerung des Beschleunigungsgedankens im VwVfG den Vorteil, dass die Regelungen auch einfacher für Verfahren übernommen werden könnten, die auf landesrechtlicher Grundlage und damit nach den VwVfG der Länder durchgeführt werden. Änderungen in einer Vielzahl von landesrechtlichen Fachplanungsgeset-

zen würden sich somit erübrigen. Das Planfeststellungsrecht könnte so gestrafft und an einheitlichen Grundsätzen ausgerichtet werden. Das „Baugrubenprinzip“, wonach für jede Baustelle der unterschiedlichen Fachplanungen jeweils eine eigene gesetzliche Regelung geschaffen bzw. geändert wird, sollte der Vergangenheit angehören. Rechtsstaatliche Anforderungen etwa bei Anwendung der Präklusionsregelungen bei Klagebegründungsfristen oder bei einem gesetzlich angeordneten Sofortvollzug könnten durch die Rechtsprechung sichergestellt werden.

Es empfiehlt sich, zwischen UVP- und UVP-vorprüfungspflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Vorhaben zu unterscheiden. Während für die UVP-pflichtigen Vorhaben eine volle Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planfeststellung vorzusehen ist (vgl. entsprechende Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie), kann bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben von einer Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit abgesehen und ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden (§ 74 Abs. 6 VwVfG-E).

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG für Infrastrukturprojekte ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses geboten ist. Die verfassungsrechtlichen Hürden liegen dabei niedriger als für eine Projektplanung durch Investitionsmaßnahmegesetze, die nur aus zwingenden Gemeinwohlgründen zulässig sind.<sup>45</sup> Mit der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG verfügt die Praxis über gute Erfahrungen. Die Konzentration auf eine Gerichtsinstanz beschleunigt die Gerichtsverfahren, ohne den Rechtsschutz des Bürgers zu verkürzen. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG wird in hervorragender Weise hergestellt. Es gibt nur eine Rechtsschutzgarantie zu den Gerichten, nicht aber auch gegenüber dem Richter. Die Praxis enthält durch eine größere Zahl höchstrichterlicher Entscheidungen im Fachplanungsrecht wichtige Vorgaben nicht nur zu rechtsgrundsätzlichen Fragestellungen, sondern auch zur Handhabung des Prozessrechts einschließlich der gerichtlichen Ermittlung des Sachverhalts. Das haben nicht nur die in ihrem Umfang so ungewöhnlichen Gerichtsverfahren wie die zum Flughafen Schönefeld, aber

<sup>45</sup> BVerfG, B. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 – BVerfGE 95, 1 = DVBl 1997, 42 = NJW 1997, 383 – Stendal.

auch zu den Verkehrsprojekten Halle-Westumfahrung, Hessisch Lichtenau, Bad Oeynhausen, A 44 (Ratingen/Velbert) oder A 4 (Braunkohlentagebau Hambach) gezeigt, in denen das BVerwG in den jeweiligen Entscheidungsvorbereitungen und der Durchführung der mündlichen Verhandlung ein-drucksvoll gepunktet hat.

Entsprechend den europarechtlichen Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sollte für Planfeststellungsverfahren, die vielfach UVP-pflichtige oder vorprüfungspflichtige Vorhaben betreffen, grundsätzlich eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung angeordnet werden (§ 73 Abs. 3 VwVfG-E). Die nach § 3 URG anerkannten Vereinigungen werden als Teil der allgemeinen bzw. betroffenen Öffentlichkeit beteiligt. Die früher nach dem BNatSchG 2002 bestehenden Sonderregelungen sind bereits durch den Verweis auf § 2 Abs. 3 URG in § 64 Abs. 2 BNatSchG 2010 gestrichen worden.

Stellungnahmen können entsprechend den Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL für UVP-pflichtige Vorhaben von jedermann als Teil der allgemeinen Öffentlichkeit abgegeben werden, auch wenn er keine eigenen Betroffenheiten einbringt (§ 73 Abs. 4 VwVfG-E).

Die Durchführung eines Erörterungstermins sollte in das Ermessen der Anhörungsbehörde gestellt werden (§ 73 Abs. 6 VwVfG-E). Auch sollte die Möglichkeit bestehen, die Erörterung auf sachliche Teile oder einzelne Beteiligte aus dem Kreis der Träger öffentlicher Belange oder privater Einwendungsführer zu begrenzen. So könnte es sich anbieten, die jeweiligen Betroffenheiten der aufgrund des Plans enteignend in Anspruch zu nehmenden Grundstückseigentümer individuell zu erörtern, auf eine allgemeine Erörterung auf großer Bühne jedoch zu verzichten. In der Praxis hat sich gezeigt, dass auch mehrwöchige Erörterungstermine zwar zumeist viel Aufwand auch in der Vor- und Nachbereitung erzeugt haben, in der Sache aber zumeist nur einen relativ geringen neuen Erkenntnisgewinn hatten, der sich etwa von den bereits vorliegenden Stellungnahmen abgehoben hätte. Die vorgeschlagene Formulierung stellt sicher, dass die Anhörungsbehörde bei der Frage, ob ein Erörterungstermin durchgeführt wird, ein weites Ermessen hat, sodass diese Frage der gerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen ist. Vor allem müsste zusätzlich vorgetragen werden können, dass die Erörterung zusätzliche Erkenntnisse gebracht hätte, die nicht auf anderem Wege vermittelt werden konnten<sup>46</sup>.

Bei Planänderungen im Verfahren ist – wie bisher – grundsätzlich nur eine Betroffenenbeteiligung erforderlich, an deren Stelle auch eine allgemeine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung treten kann (§ 73 Abs. 8 VwVfG-E). Eine Erörterung ist in diesen Fällen der Planänderung im Verfahren nicht erforderlich.

Seiner zentralen Bedeutung entsprechend sollte das Abwägungsgebot nicht nur in den einzelnen Fachgesetzen erwähnt werden, sondern auch im VwVfG seinen festen Platz finden (§ 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG-E). Denn Abwägung und autonom gestaltende Planung verbinden sich. Soweit etwa im Bergrecht oder im Atomrecht noch der Gedanke der gebundenen Zulassungsentscheidung vorherrscht, sollte auch in diesen Bereichen auf das Abwägungsmodell umgestellt werden. Alternativ könnte das jeweilige Fachrecht die Regelungen des VwVfG auch in angemessenem Rahmen modifizieren.

Zugleich sollte die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 14 bis 17 BNatSchG 2010 im Bereich des Fachplanungsrechts mit dem Baurecht (§ 1a Abs. 3 BauGB) harmonisiert werden (§ 74 Abs. 1 VwVfG-E). Wie im Bauplanungsrecht wären die Vorgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht mehr strikt bindend, sondern in dem Sinne abwägungsdirigiert, dass die jeweilige Zulassungsbehörde in der Planfeststellung bzw. Plange-nehmigung über die erforderlichen naturschutzrechtlichen Kompensationen unter Berücksichtigung der jeweiligen privaten und öffentlichen Belange befinden kann. Dabei erscheint es sachgerecht, das Erfordernis naturschutzrechtlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ebenso wie ggf. Ersatzzahlungen im Einzelfall auch unter Berücksichtigung der Gemeinwohlverpflichtetheit eines Vorhabens in der Abwägung zu bestimmen. Das Stufensystem der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in §§ 14 bis 17 BNatSchG 2010 wäre daher weiterhin in der Zulassungsentscheidung ab-zuarbeiten, entfaltete aber im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage keine verbindlichen Vorgaben im Sinne einer grundsätzlich vollen naturschutzrechtlichen Kompensationspflicht. Der Umfang der naturschutzrechtlichen Kompensation würde vielmehr durch das Abwägungsgebot vermittelt. Auch von Ersatzzahlungen könnte unter abwägender Berück-

<sup>46</sup> BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60.

sichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände, zu denen auch die Gemeinwohlverpflichtetheit des Vorhabens gehört, ganz oder teilweise Abstand genommen werden. Die vorgeschlagenen Regelungen zum Naturschutzrecht könnten – was hinsichtlich ihrer rechtlichen Geltung keinen Unterschied darstellt – auch im BNatSchG bei der Eingriffsregelung untergebracht werden. Eine bundesrechtliche Sonderregelung für durch Planfeststellungen zugelassene Eingriffe kann sich dabei etwa an § 43 Abs. 4 BNatSchG 2002 anlehnen. Dort wurde hinsichtlich des Artenschutzes ebenfalls für nach § 19 BNatSchG 2002 zugelassene Eingriffe eine weitgehende Nichtanwendung der artenschutzrechtlichen Bestimmungen angeordnet. Die Bedeutung des Naturschutzes in der Planfeststellung wäre mit der vorgeschlagenen Regelung (§ 74 Abs. 1 VwVfG-E) sowohl für Planfeststellungsverfahren von Bundesbehörden als auch für die Landesbehörden verbindlich geregelt, ohne dass es insoweit noch einer Umsetzung des VwVfG des Bundes in Länderregelungen bedürfen würde. Denn die vorgeschlagene Abwägungsklausel auch hinsichtlich der Belange des Naturschutzes ist materiell nicht dem Verwaltungsverfahrenrecht, sondern dem Naturschutzrecht zuzuordnen, sodass die bundesrechtliche Regelung auf der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes beruht und entgegenstehendes Landesrecht verdrängt, soweit die Länder sich über die Länderabweichungsklausel nicht entsprechende Freiräume schaffen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Zur Klarstellung könnte auch § 15 BNatSchG 2010 um einen neuen Abs. 8 ergänzt werden: *§ 74 Abs. 1 VwVfG bleibt unberührt.*

An die Stelle einer Planfeststellung kann eine Plangenehmigung treten, wenn Rechte anderer allenfalls unwesentlich beeinträchtigt werden und das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist (§ 74 Abs. 6 VwVfG-E). Der Ausschluss bei UVP-pflichtigen Vorhaben dient der Klarstellung und Entlastung, weil anderenfalls auch im Planänderungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden müsste.

Rechtsbehelfe gegen Planfeststellungsbeschlüsse oder Plangenehmigungen sollten ähnlich wie heute schon gegenüber bevorrechtigten Vorhaben nach dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz oder gegen die Baugenehmigung (§ 212a BauGB) keine aufschiebende Wirkung haben (§ 75a VwVfG-E). Die Rechtsbehelfe sind innerhalb eines Monats (Eilantrag) bzw. von sechs Wochen (Klage) zu begründen. Die vorgeschlagenen Vorschriften

dienen ebenfalls der Beschleunigung. In kritischen Fällen wird die Behörde bereits selbst die Vollziehung bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens aussetzen.<sup>47</sup>

Es empfiehlt sich, die Planergänzung und das ergänzende Verfahren mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung ausdrücklich zu regeln (§ 76 VwVfG-E). Dabei sollte geregelt werden, dass alle erheblichen Mängel (nicht nur der Abwägung oder hinsichtlich von Form- oder Verfahrensanforderungen) nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (§ 75 Abs. 1a VwVfG-E). Damit wird auch für Mängel eine Planreparatur ermöglicht, die nicht auf Abwägungsfehlern beruhen. Diese Klarstellung erscheint im Hinblick auf die Frage sachgerecht, in welchem Umfang etwa nicht unmittelbar mit Abwägungsvorgängen zusammenhängende verfahrensrechtliche oder inhaltliche Anforderungen in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können.<sup>48</sup>

Ein neues Planfeststellungsverfahren ist nur dann erforderlich, wenn durch die Änderung die Grundzüge des Vorhabens betroffen sind (§ 76 Abs. 1 VwVfG-E). Das ist heute so nicht geregelt. Vielmehr ordnet der Gesetzgeber vom Grundsatz her ein neues Verfahren an, wenn der Plan später geändert werden soll. Pläne können durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Die Regelung ist dem Bauplanungsrecht entnommen (vgl. § 214 Abs. 4 BauGB) und hat sich dort bewährt. Die Verfahrensschritte der Planänderung im vereinfachten Verfahren werden auf den gebotenen Umfang beschränkt (§ 76 Abs. 2 VwVfG-E). Durch diese Einschränkung soll vermeiden werden, dass in einem ergänzenden Verfahren jeweils das gesamte Prüfprogramm wieder von vorn durchlaufen werden muss und die Planung unter einer stets zu aktualisierenden allgemeinen Kontrolle gehalten werden müsste. Auf einen Erörterungstermin kann dabei verzichtet werden. Die Anforderungen der UVP-RL hinsichtlich

<sup>47</sup> Vgl. zu diesen Möglichkeiten BVerwG, B. v. 17.9.2001 – 4 VR 19/01 – DVBI 2001, 1861.

<sup>48</sup> BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBI 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urt. v. 1.4.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBI 2004, 1115 = NVwZ 2004, 1114 – Hochmoselbrücke.

der Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-pflichtigen Vorhaben sind allerdings zu wahren. Das gilt übrigens auch für vereinfachte Verfahren im Bereich der Bauleitplanung.<sup>49</sup>

## **VI. Kontinuität und Wandel**

Das Straßenrecht hat sich durch inzwischen einheitliche gesetzliche Grundlagen in Ost und West bewährt. Allerdings sind die Regelungswerke in Bund und Ländern teilweise recht unübersichtlich. Es empfiehlt sich daher, das VwVfG des Bundes um entsprechende Regelungen anzureichern, die Vorbild für die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder sind. Hierdurch könnte ein Beitrag zur Vereinheitlichung und gelegentlich vielleicht sogar über die Grenzen des einzelnen Fachrechts hinaus ein Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung geleistet werden.

---

<sup>49</sup> BVerwG, Urt. v. 4.8.2009 – 4 CN 4.08 – fehlender Umweltbericht im vereinfachten Verfahren.

Regierungsdirektorin Anke Leue  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

## **Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – BVerwG) und Perspektiven für das Verwaltungsverfahrenrecht**

### **I. Einleitung**

Vor der Befassung mit beiden Themen selbst empfiehlt sich einleitend ein Rückblick auf das am 17. Dezember 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren von Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz)<sup>1</sup>, welches ursächlich für den Bericht der Bundesregierung ist und das als entscheidende Weichenstellung für die Weiterentwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts bezeichnet werden kann. Mit diesem Gesetz wurde unter anderem für 85 explizit aufgelistete Infrastrukturprojektzulassungsverfahren – darunter 57 Straßenbauvorhaben des Bundes – die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) festgelegt. Das BVerwG entscheidet nach § 50 Abs. 1 Nr. 5a VwGO erstinstanzlich unter anderem über Verfahren gegen Zulassungsentscheidungen nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG)<sup>2</sup>. § 17e Abs. 1 FStrG weist mit seiner Anlage 57 Straßenbauvorhaben dem BVerwG erstinstanzlich zu.

Diese mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz vorgenommene Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzuges war ein Hauptanliegen der Politik: Dieses Verfahren verkürzende Element aus dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz<sup>3</sup>, das im Wesentlichen nur für die neuen Bundesländer galt und durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz abgelöst wurde, sollte auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt werden. Der Gesetzgeber sah in dieser Maßnahme die Möglichkeit zu einer Verfahrensbeschleunigung von bis zu 1/2 Jahren im Vergleich zur vorher geltenden Rechtslage. Begründet wurde diese beschleunigende Wirkung mit dem Wegfall des Risi-

kos des Revisionsverfahrens,<sup>4</sup> das in der Regel eine Verfahrensdauer von bis zu 1 1/2 Jahren umfasse. Hinzu trete das entfallene Risiko, dass das Revisionsgericht nicht in der Sache entscheide, sondern zur weiteren Sachverhaltsaufklärung an das Oberverwaltungsgericht (OVG) zurück verweise, verbunden mit der Gefahr eines mehrfachen Wechselspiels.

Dabei sollte die Verkürzung des Instanzenzuges von vornherein projektbezogen erfolgen und nur der Beschleunigung besonders wichtiger Verkehrsvorhaben dienen. Für die Straßenprojekte wurden in § 17e Abs. 1 FStrG besondere Auswahlkriterien festgelegt: Die Vorhaben dienen

- der Herstellung der Deutschen Einheit,
- der Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die EU,
- der Verbesserung der Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen,
- sie weisen einen sonstigen internationalen Bezug auf oder
- besitzen eine besondere Funktion zur Beseitigung schwerwiegender Verkehrsengpässe.

Nach Auffassung des Gesetzgebers sprechen diese Kriterien aus sich heraus bereits für eine besondere Dringlichkeit der Vorhabenverwirklichung. Das Vorliegen bereits eines der Kriterien begründet eine Sondersituation, die die Verkürzung des Rechtsweges rechtfertigt.

Damit wurde per Gesetz eine Sondersituation nach dem Vorbild der Situation nachgebildet, die der Zuweisung an das BVerwG durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz zugrunde lag. Zur verfassungsrechtlichen Absicherung wurden die Vorhaben von vornherein zahlenmäßig beschränkt und die Auswahl zudem an folgenden weiteren Prüfkriterien orientiert:

- Die Vorhaben sind in den „Vordringlichen Bedarf“ des Bedarfsplans (Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 Fernstraßenausbaugesetz) eingestuft;

<sup>1</sup> BGBl. I 2006, S. 2833, ber. BGBl. I 2007, S. 691.

<sup>2</sup> FStrG neu gef. BGBl. I 2007, S. 1206.

<sup>3</sup> Vgl. Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, BT-Drs. 15/2311.

<sup>4</sup> Vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs in BT-Drs. 16/54.

einzelne Maßnahmen des „Weiteren Bedarfs“ wurden aufgenommen, um einen sinnvollen Lückenschluss zu gewährleisten,

- die Vorhaben sind weder bestandskräftig planfestgestellt, noch gerichtsanhängig, noch im Bau,
- zu den Vorhaben sind Widerstände bzw. Klagen tatsächlich zu erwarten,
- die Vorhaben haben das Stadium reiner Vorplanung bereits überschritten,
- bei dem Vorhaben handelt es sich nicht um reine Einzelmaßnahmen, sondern um Streckenzüge,
- Vorhaben, die unter die Übergangsregelung des § 12 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes fallen (z. B. Antrag auf Linienbestimmung vor dem 16. Dezember 2006 gestellt), sind nicht aufgenommen, da sie bereits durch dieses Gesetz dem BVerwG zugewiesen sind.

Nicht zuletzt um die Verkürzung des Instanzenzuges verfassungsrechtlich weiter abzusichern entschlossen sich Bundesrat und Bundestag zudem zu einer ergänzenden Entschließung,<sup>5</sup> die eine Evaluierung der erstinstanzlichen Verfahren vor dem BVerwG und eine Überprüfung der Auswahlkriterien nebst der Verkehrsprojekte sicherstellt.

Hintergrund für diese Entschließung war u. a. das Ergebnis einer Sachverständigenanhörung,<sup>6</sup> die im Bundestags-Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 17. Mai 2006 zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz durchgeführt wurde. Hier war unter anderem der damalige Präsident des BVerwG, Herr Eckart Hien, nach der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Zuweisung der Vorhaben an das BVerwG befragt worden. Herr Hien rief unter anderem in Erinnerung, dass das BVerwG als Bundesgericht grundsätzlich Rechtsmittelgericht sei und ihm deshalb nur ausnahmsweise erstinstanzliche Zuständigkeiten übertragen werden könnten. Die traditionell insoweit dem BVerwG erstinstanzlich zugewiesenen Materien (§ 50 VwGO) zeichneten sich zudem dadurch aus, dass es sich durchweg um Verwaltungshandeln des Bundes auf bundesrechtlicher Grundlage handele. Der Planfeststellungsbeschluss für Bundesfernstraßen werde aber von einer Landesbehörde (im Rahmen allerdings der Auftragsverwaltung) erlassen. Hierbei sei in vielfältiger Weise reines Landesrecht anzuwenden, insbesondere das Verwaltungsverfahren

rechtsrecht der Länder. Es entspreche nicht dem föderalen Zuständigkeitsverständnis, dass ein Bundesgericht erst- und letztinstanzlich und verbindlich über die Anwendung und Auslegung von Landesrecht entscheide. Herr Hien wies aber auch darauf hin, dass man gleichwohl die Zuständigkeit des BVerwG nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz als ausnahmsweise zulässig habe bewerten können, weil nach der Wiedervereinigung in zweifacher Hinsicht eine außergewöhnliche Sondersituation vorgelegen habe:

- Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sei erst im Aufbau begriffen gewesen und hätte kaum mit den aufwändigen Planungsverfahren belastet werden können,
- gerade im Verkehrsinfrastrukturbereich habe zwischen Ost und West ein großer Nachholbedarf bestanden, der so schnell wie möglich hätte gedeckt werden müssen.

Aus diesen Gründen habe der 4. Senat des BVerwG die Regelung in § 5 Abs. 1 VerkPBG als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen,<sup>7</sup> so Hien weiter. Für reine „Westvorhaben“ seien diese Gründe hingegen nicht anführbar. Auch die Verkürzung des gerichtlichen Verfahrens könne als Grund allein nicht herangezogen werden, weil dies für nahezu alle Materien gelte, die in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit fallen, jedenfalls für solche, die auch mit Investitionsmaßnahmen und damit dem „Standort Deutschland“ verbunden seien.

Abschließend bewertete Herr Hien die Begründung des Gesetzgebers, die „namentlich“ aufgeführten konkreten Verkehrsvorhaben seien von einer so herausragenden verkehrspolitischen Bedeutung, dass ihre zügige Realisierung die ausnahmsweise Zuständigkeit des BVerwG erfordere, als geeignet, „sachlich einleuchtende Gründe“ für die Zuständigkeit des BVerwG zu benennen und damit das verfassungsrechtliche Risiko zu reduzieren.

Bundestag und Bundesrat hielten es angesichts dieser Ausführungen für geboten, die „geeignete“ Begründung des Gesetzgebers durch eine zusätzli-

<sup>5</sup> BR-Drs. 764/06 und 764/06 (Beschluss), BT-Drs. 16/3158, S. 27.

<sup>6</sup> Vgl. Protokoll Nr. 16/16.

<sup>7</sup> BVerwG, NVwZ 2004, 722 ff.



che Entschließung abzusichern und das bereits reduzierte Risiko sicher auszuschließen.

Im Rahmen der Beratungen zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz waren sich Bundesrat und Bundestag zudem einig, dass die beschleunigenden Maßgaben des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes weiteren Projektzulassungsverfahren zugute kommen sollten. Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz stand aber unter dem politischen Druck des bevorstehenden Auslaufens des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes zum Ende des Jahres 2006 (das Gesetz war entsprechend befristet). Wegen des engen Zeithorizonts und zwecks Gewährleistung eines politisch gewollten lückenlosen Übergangs wurde dieses Ziel zunächst nicht gesetzgeberisch weiter verfolgt. Zur Sicherstellung des Gewollten trat an seine Stelle aber eine weitere Entschließung von Bundesrat und Bundestag.

## II. Entschließung zum Erfahrungsbericht der Bundesregierung

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Sachverständigenanhörung hielt der Gesetzgeber es für geboten, die Zuweisung der 85 explizit aufgeführten Verkehrsvorhaben an das BVerwG in erster Instanz durch eine zusätzliche Entschließung<sup>8</sup> mit folgendem Wortlaut verfassungskonform abzusichern:

### I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das BVerwG ist ein Rechtsmittelgericht, ausnahmsweise können ihm aber erstinstanzliche Zuständigkeiten übertragen werden. Die durch § 50 VwGO erstinstanzlich zugewiesenen Materien zeichnen sich dadurch aus, dass es sich um ein Verwaltungshandeln des Bundes auf bundesrechtlicher Grundlage handelt. Davon unterschied sich bereits bisher die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG nach § 5 Abs. 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes. Der Planfeststellungsbeschluss für Bundesfernstraßen wird von einer Landesbehörde erlassen. Die Landesbehörden werden zwar im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätig (Art. 90 Abs. 2 GG), die Länder verwalten dabei aber die Bundesfernstraßen eigenverantwortlich

im eigenen Namen. Sie erfüllen zwar Bundesaufgaben, tun dies aber aus eigener Verwaltungskompetenz. Auch im Verhältnis zum Bund ist die Auftragsverwaltung Landesverwaltung. Bei der Aufgabenerfüllung ist vielfach auch Landesrecht anzuwenden. Gleichwohl wird die Zuständigkeit des BVerwG nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz unter Hinweis auf die bestehende Sondersituation nach der Wiedervereinigung, im Verkehrsinfrastrukturbereich bestand zwischen Ost und West unter anderem ein großer Nachholbedarf, der so schnell als möglich gedeckt werden sollte, als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen.

2. Der Bund hat gute Erfahrungen mit der Verkürzung des Instanzenweges in den neuen Ländern gemacht. Dort betreut die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) rund 1.200 km der straßenseitigen Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE). Nach ihren Erkenntnissen sind gegen erlassene Planfeststellungsbeschlüsse bzw. Plangenehmigungen rund 160 Klagen und Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig gemacht worden. Rund 150 davon konnten bereits mit einer durchschnittlichen Dauer der Klageverfahren von 10 Monaten und der Antragsverfahren von 7 Monaten abgeschlossen werden. Die kurze Verfahrensdauer war ein wesentlicher Grund für eine rasche Fertigstellung z. B. des VDE-Projekts A 14 Halle – Magdeburg in nur 10 Jahren und des VDE-Projekts A 20 Lübeck – Stettin in nur 13 Jahren.
3. Die Konzentration der gerichtlichen Überprüfung auf das BVerwG für Verkehrsvorhaben lässt sich jedoch nicht allein mit der Verkürzung des Zeitraums der gerichtlichen Überprüfung begründen. Denn eine Verfahrensbeschleunigung käme vielen mit Investitionsmaßnahmen verbundenen und damit vergleichbaren Materien zugute, die in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit fallen. Hinzutreten muss das Vorhandensein einer Sondersituation, welche die Zuweisung ausnahmsweise rechtfertigt.
4. Eine solche Sondersituation liegt der Zuweisung durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz zugrunde. Dieses Gesetz begrenzt die Zuständigkeit des BVerwG zunächst auf den Bereich einzelner Verkehrsvorhaben der Bereiche Straße, Schiene und Wasserstraße sowie

<sup>8</sup> Vgl. Anlage zu BR-Drs. 764/06, Entschließung V. S. 3 f, BT-Drs. 16/3158, S. 27.

Betriebsanlagen einer Magnetschwebbahn. Die Zuweisung erfolgt damit von vornherein projektbezogen, also zeitlich und sachlich begrenzt. Hinzu kommt die Festschreibung von Auswahlkriterien, welche alle ausgewählten Verkehrsvorhaben zu erfüllen haben. Zudem zeichnen sich z. B. die namentlich genannten Fernstraßenvorhaben durch ihre Einstufung in die Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf (VB)“ des geltenden Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen aus (Abweichungen sind allein aus Gründen des Lückenschlusses aufgenommen worden). Nach diesen Kriterien wird deutlich, dass die Verwirklichung der namentlich genannten Verkehrsvorhaben besonders eilbedürftig ist. Diese besondere Eilbedürftigkeit rechtfertigt die ausnahmsweise Zuständigkeit des BVerwG.

5. Dem Gesetzgeber kommt bei der Einschätzung, welche Verkehrsvorhaben besonders eilbedürftig sind, eine weite Einschätzungsprärogative zu, zumal das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz ablöst. Die Vorhabenauswahl ist eine Momentaufnahme. Aus heutiger Sicht hält der Gesetzgeber die genannten Vorhaben für herausragend. Ihre Verwirklichung duldet keinen Aufschub. Diese Einschätzung des Gesetzgebers kann sich mit fortschreitendem Zeitablauf und veränderten Rahmenbedingungen natürlich ebenfalls ändern (unvorhersehbarer Verkehrsmehr- oder -minderbedarf etc.). Auch lässt sich nicht abschätzen, ob alle oder wie viele der Verkehrsvorhaben tatsächlich beklagt werden. Zudem verringert sich mit der Verwirklichung eines jeden Vorhabens die Wahrscheinlichkeit etwaiger Bundesverwaltungsgerichtsverfahren.
6. Die ausnahmsweise Zuweisung der Vorhaben an das BVerwG lässt sich verfassungsrechtlich absichern mit einer Überprüfung der Festlegung der Auswahlkriterien und der Auswahl der Projekte nach einem gewissen Zeitraum. Hier kann das Vorliegen der Sondersituation dann bestätigt werden.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf:

1. Die Bundesregierung legt dem deutschen Bundestag nach 2 Jahren einen Erfahrungsbericht über die Handhabung der erstinstanzlichen Verfahren vor.

2. Die Bundesregierung überprüft die Aktualität der Voraussetzungen für die Zuweisung der ausgewählten Verkehrsvorhaben an das Bundesverwaltungsgericht im Zuge der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplanes mit seinen Ausbaugesetzen, damit der Deutsche Bundestag über den Fortbestand bzw. die Weiterentwicklung des Kriterienkataloges und der Vorhabenliste befinden kann.

### Begründung

Das BVerwG soll künftig für besonders wichtige Verkehrsvorhaben in erster und letzter Instanz zuständig sein. Die Verkürzung des Instanzenweges wird für solche Projekte genutzt, die keinen Aufschub dulden. Dies sind Projekte zur Herstellung der Deutschen Einheit, Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen, Vorhaben mit internationalem Bezug (EU-Erweiterung) oder zur Beseitigung gravierender Verkehrsengpässe. Von dieser Maßnahme wird ein Beschleunigungseffekt von ca. 1 bis 1 1/2 Jahren erwartet. Zur Vermeidung einer Staufahrt bietet sich an, die Verkehrsträger von vornherein getrennt verschiedenen Senaten zuzuweisen.

Um verfassungsrechtlichen Bedenken von vornherein zu begegnen, ist es angezeigt, die ausnahmsweise Zuweisung im Nachhinein überprüfen zu lassen.

Zwischenzeitlich hat das BVerwG in einer Entscheidung vom 9. Juli 2008 in der Verwaltungsstreitsache zum Bau der Autobahn-Nordumgehung von Bad Oeynhausen diese ausnahmsweise Zuweisung der Vorhaben an das BVerwG auch unter Hinweis auf diese EntschlieÙung für rechtmäßig erachtet.<sup>9</sup>

### III. Bericht der Bundesregierung

Der seitens der Bundesregierung vorgelegte Bericht<sup>10</sup> wertet in Erfüllung der Nummer 1 dieser EntschlieÙung den Zeitraum 17. Dezember 2006 bis 26. Januar 2009 aus. Gegenstand des Berichts ist damit ausschließlich die Darstellung der Erfahrungen mit der Handhabung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG bei Verfahren gegen die

<sup>9</sup> BVerwGE 131, S. 274 ff.

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/13571 vom 26.06.2009.

Zulassung der explizit aufgeführten Infrastrukturvorhaben. Der Bericht dient der Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat über die beschleunigende Wirkung der Verkürzung und die Handhabung der Gerichtsverfahren. Ob, inwieweit und wann der Bundesverkehrswegeplan fortgeschrieben wird und es damit in Erfüllung der Nummer 2 der Entschließung auch zu einer Überprüfung der Auswahlkriterien und der Vorhabenliste kommt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

#### Verfahrensfakten

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium der Justiz haben neben dem BVerwG z. B. mehr als 120 unterschiedliche Interessenverbände, die obersten Straßenbaubehörden und die DEGES angeschrieben, um Informationen zur Handhabung der Verfahren zu erhalten.

Im Berichtszeitraum waren nach Angaben des BVerwG gegen insgesamt 20 Verkehrsprojekte, die durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz dem BVerwG zugewiesen sind, darunter auch Eisenbahn- bzw. Wasserstraßenprojekte, insgesamt 49 Klagen und 23 Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes beim BVerwG anhängig. Die größte Zahl an Verfahren fiel dabei auf den Bereich Bundesfernstraßen zurück (ca. 9/10). Die anhängigen Verfahren, von denen viele noch nicht abgeschlossen waren, betrafen größtenteils Planfeststellungsbeschlüsse, die jeweils nur Teilabschnitte der im Gesetz aufgeführten Verkehrsvorhaben zum Gegenstand haben. Die nach dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz zugewiesenen anhängigen Verfahren stellten dabei nicht die alleinige Belastung des BVerwG mit erstinstanzlichen Verfahren über Verkehrsvorhaben dar. Hinzu kamen Verfahren nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, deren Anzahl im Berichtszeitraum die der Verfahren nach dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz noch übertrafen hat.

Beim BVerwG sind aufgeteilt nach Verkehrswegen unterschiedliche Senate mit den Gerichtsverfahren befasst. Die durchschnittliche Dauer erstinstanzlicher Verfahren beträgt 7 Monate. Bei umfangreichen Sachverhalten können bis zu 24 Monate erreicht werden. Ein Vergleich zur vorherigen Rechtslage ergab: Nichtzulassungsbeschwerden derselben Sachgebiete dauerten im Durchschnitt 6-9 Monate, Revisionsverfahren unter 12 Monate.

#### Verfahren bei den Bundesfernstraßen

Dem Bericht lagen Gerichtsverfahren zu folgenden Strecken zugrunde:

- A<sup>11</sup> 4 Düren – Kerpen,  
4 Klagen, 1 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, letzteres durch Beschluss erledigt.
- A 8 Mühlhausen – Ulm,  
2 Klagen.
- A 20 Stade (A 26) Geschendorf,  
1 Klage.
- A 30 Löhne – Rehme,  
4 Klagen und 1 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes; 2 Klagen wurden zurückgenommen, 1 Klage durch Urteil und 1 Klage durch Vergleich erledigt; das Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wurde für erledigt erklärt.
- A 33 Bielefeld/Brackwede – Borgholzhausen,  
2 Klagen und 2 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, letztere wurden für erledigt erklärt.
- A 44 Bochum (L 705) – Kreuz Bochum/Witten (A 43),  
1 Klage und 1 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes.
- A 44 Ratingen (A 3) – Velbert,  
11 Klagen und 7 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, letzte wurden für erledigt erklärt.
- A 49 Bischhausen – A 5 Schwalmstadt,  
3 Klagen und 2 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes; davon 1 Klage zurückgenommen 1 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch Beschluss erledigt.
- A 57 Neuss-West (A 46) – Kaarst (A 52),  
1 Klage; durch Vergleich erledigt.
- A 61 Grenze Königreich NL/D-Kaldenkirchen,  
2 Klagen und 2 Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes.
- A 281 Eckverbindung Bremen,  
2 Klagen; davon ist 1 Klage durch Urteil erledigt, die andere Klage wurde zurückgenommen.

---

<sup>11</sup> A = Bundesautobahn

- B<sup>12</sup> 95 OU Thum,  
1 Klage.
- B 107/A 4 Südverbund Chemnitz,  
1 Klage und 1 Verfahren auf Ge-  
währung vorläufigen Rechtsschutzes.
- B 180 Aschersleben – Quenstedt,  
zur B 180: 1 Klage und 1 Verfahren auf  
Gewährung vorläufigen Rechts-  
schutzes; sowohl die Klage als auch  
das Verfahren auf Gewährung vorläu-  
figen Rechtsschutzes sind inzwischen  
für erledigt erklärt.

#### Stellungnahmen

Es verwundert doch sehr, dass, obwohl eine relativ große Anzahl von Verbänden angeschrieben wurde, kaum ein Verband die Gelegenheit zur Stellungnahme wahrnahm. Hinzu kam, dass die Aussagekraft mancher der eingegangenen Stellungnahmen sehr gering war.

An aussagekräftigen Stellungnahmen bleiben folgende festzuhalten:

Das BVerwG beklagte die enorme Belastung der Berichterstatter und Senate bei den erstinstanzlichen Verfahren. Sie sei dort ungleich stärker als in Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde oder in Revisionsachen. Der Grund liege im hohen Aufwand für die Tatsachenermittlung vor allem auch infolge der enormen Vorgaben des europäischen Habitat- und Artenschutzrechts. Zudem führe die Möglichkeit der Umweltvereinsklage zu Mehrverfahren. Wolle man dem begegnen, käme allenfalls eine Verteilung der Zuständigkeiten auf weitere Senate in Betracht, was die notwendige Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährden, zumindest erheblichen Koordinierungsbedarf auslösen dürfte. Zum Teil habe wegen des enormen Umfangs der Akten daher neues nichtrichterliches Personal eingestellt werden müssen.

Das BVerwG wies zudem darauf hin, dass Revisionsverfahren besser zur Lösung von Rechtsfragen geeignet seien. Dies betreffe vor allem auch die öffentliche Wahrnehmung. Die Rechtssätze des BVerwG drohten angesichts der Tatsachenaufführungen nunmehr ihre bisherige Bedeutung zu verlieren.

Darüber hinaus habe sich die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Planfeststellungsbeschlüsse neben der Festlegung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG für das Hauptsacheverfahren nicht bewährt, weil diese den Zwang für die Antragsteller auslöse, sofort einen fristgebundenen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu stellen. Dies führe zwangsläufig zu einer Doppelbefassung des Gerichts mit dem Streitgegenstand. Wegen der zunehmend komplexer werdenden Fragen im Eilverfahren sei eine verlässliche Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage grundsätzlich nicht mehr möglich. Die Senate sähen sich daher häufig zu einer reinen Folgenabwägung mit dem Ergebnis der Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit veranlasst. Die Regelung binde daher unnötig Arbeitskapazität, verzögere die Befassung mit der Hauptsache und führe nur in Ausnahmefällen zu frühzeitigem Baurecht.

Das BVerwG empfahl daher, auf die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses zu verzichten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer lobte im Wesentlichen die zügige Arbeitsweise des BVerwG.

Die obersten Straßenbaubehörden der Länder Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Berlin und Thüringen stellten die stringente Prozessführung des BVerwG bei Verfahren nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz heraus. Ostdeutsche Obergerichtspräsidenten verfügten über keine vergleichbaren Erfahrungen mit der befürchteten Folge erheblicher Verfahrensverzögerungen infolge des Außerkrafttretens des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes.

Die DEGES verwies auf eine zu verzeichnende Verlängerung der Klageverfahren nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz seit dem Jahr 2006. Die Zunahme der Dauer sei wesentlich auf das europäische Naturschutzrecht, mit dem das Tatsachenmaterial enorm angewachsen sei, zurückzuführen. Als Vorteil der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG verbleibe daher „nur noch“ der Nutzen des Wegfalls der Revisionsinstanz.

Der Naturschutzbund Deutschland bemerkte, dass das BVerwG an die Stellungnahmen der Naturschutzverbände angesichts begrenzter zeitlicher und fachlicher Kapazitäten des Ehrenamtes zu hohe Anforderungen stelle.

<sup>12</sup> B = Bundesstraße

Der Mehrzahl der eingegangenen Stellungnahmen war zudem der Hinweis darauf zu entnehmen, dass der Evaluationszeitraum zu kurz bemessen sei.

Angesichts der eingegangenen Stellungnahmen kommt der Bericht der Bundesregierung zu den Schlussfolgerungen, dass kein einheitliches Bild zur Handhabung der erstinstanzlichen Verfahren vor dem BVerwG vorliegt und noch keine belastbaren Aussagen möglich sind. Deshalb teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt werden sollte.

### III. Entschließung zur Weiterentwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts

Wie bereits einleitend ausgeführt, waren sich Bundesrat und Bundestag zudem einig, dass die beschleunigenden Maßgaben des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes weiteren Projektzulassungsverfahren zugute kommen sollten. Von Bundesrat und Bundestag wurde dazu folgende Entschließung<sup>13</sup> gefasst:

#### I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Vereinfachung der Planungsverfahren von Infrastrukturvorhaben ist wegweisend für den Standort Deutschland mit allen positiven Auswirkungen für Wachstum und Beschäftigung. Die Planung von Infrastrukturprojekten wird effizienter, transparenter und schneller. Höhere Planungssicherheit, beschleunigte Entscheidungsprozesse und mehr Effizienz sind auch entscheidende Kriterien für private Investoren, um Kapital zur Verfügung zu stellen. Dies gilt insbesondere für den Infrastrukturbereich, gilt aber auch über ihn hinaus. Der Deutsche Bundestag begrüßt daher, dass der Gesetzentwurf neben den Planungsverfahren für Verkehrsprojekte auch die Zulassungsverfahren für Energieversorgungsleitungen einbezieht.
2. Das Gesetz ist für die Verbesserung der Investitionsbedingungen am Standort Deutschland insgesamt wichtig. Verbesserte Zulassungsverfah-

ren ermöglichen den effizienten Einsatz vorhandener Finanzierungsmittel, den Gewinn neuen Kapitals und verbessern die Standortbedingungen in Deutschland.

3. Die Praxis erwartet eine möglichst einheitliche Regelung des Zulassungsrechts über die einzelnen Fachmaterien hinweg. Jede weitere Zersplitterung des Planfeststellungsrechts erhöht die Komplexität der Regelungen, macht die Regelungen für die Anwender schwerer verständlich und handhabbar und erhöht ihre Fehleranfälligkeit verbunden mit der Gefahr von Verzögerungen im Verfahrensablauf. Zugleich hätte eine Verankerung des Beschleunigungsgedankens im allgemeinen Verfahrensrecht den Vorteil, dass nach diesem Vorbild auch einfacher die landesrechtlichen allgemeinen Verfahrensregelungen angepasst werden könnten. Änderungen in einer Vielzahl der landesrechtlichen Fachplanungsregelungen wären so entbehrlich.
4. Der Bund verfügt allerdings nicht bei allen Zulassungsverfahren über die notwendige Gesetzgebungszuständigkeit. Um eine flächendeckende Änderung der Zulassungsverfahren zu gewährleisten, reicht eine Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Bundes nicht aus. Vielfach erfolgen die Planungen durch Landesbehörden. Damit kommen die Länderverwaltungsgesetze zur Anwendung. Angesichts des zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung mittlerweile erreichten Verfahrensstandes wird deshalb die Änderung der Fachplanungsgesetze anstelle einer Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes derzeit noch für vertretbar gehalten. Bund und Länder haben sich zudem darauf verständigt, das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes stets im Zusammenspiel mit der Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zu ändern. Dafür notwendig werdende 17 Gesetzgebungsverfahren lassen sich jedoch kurzfristig nicht bewerkstelligen.

#### II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf:

1. Die beschleunigenden Maßgaben des Gesetzentwurfs sind auf den gesamten Anwendungsbereich der Planfeststellungsverfahren auszuweiten und im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes sowie der Länder sobald

<sup>13</sup> Vgl. Anlage zu BR-Drs. 764/06, Entschließung V. S. 3 f, BT-Drs. 16/3158, S. 25.

wie möglich in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren zu verankern.

2. Soweit einzelne Bereiche von den Änderungen nachvollziehbar und begründet nicht betroffen sein sollen, sind entsprechende Ausnahmeregelungen an geeigneter Stelle zu treffen.
3. Die Bundesregierung soll sich bei den Ländern für eine entsprechende Umsetzung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder einsetzen.

#### Begründung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung führt zu Änderungen der Fachplanungsgesetze Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), Luftverkehrsgesetz (LuftVG), Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPIG) und Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Andere Regelungsbereiche wie die Bauzulassung von Abfalldeponien, der Ausbau von Gewässern oder die Anlage von Rohrleitungen bleiben derzeit ausgespart. Bei den nicht von den beschleunigenden Maßgaben betroffenen Bereichen handelt es sich teilweise um Vorhaben von großer wirtschaftlicher Bedeutung (z. B. Erweiterung des Airbus-Werkes in Finkenwerder), teilweise um kleinere Vorhaben. Zur weiteren Verbesserung der Standortbedingungen in Deutschland ist es sinnvoll, alle Zulassungsverfahren – soweit möglich – von den beschleunigenden Maßgaben profitieren zu lassen. Eine gleichlautende Änderung der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder hilft zudem, Rechtszersplitterungen und Anwendungsfehler zu vermeiden. Weil Zulassungsverfahren nicht ausschließlich durch Bundesbehörden durchgeführt werden, müssen neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes auch die Landesverwaltungsverfahrensgesetze gleichlautend geändert werden.

#### IV. Verfahrensstand zur Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Die Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder ist als Simultangesetzgebung angedacht. Es wurde dazu eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie erarbeitete Änderungsvorschläge, welche im Wesentlichen bereits die Zustimmung der Konferenz der Verwal-

tungsverfahrensrechtsreferentinnen und -referenten des Bundes und der Länder Ende August 2007 erhielt. Die Änderungsvorschläge wurden auch bereits mit der Bund-Länder-Expertengruppe Planfeststellung und Umweltschutz beraten, die als der wesentliche Ideengeber für die beschleunigenden Maßgaben des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes bezeichnet werden kann. Bislang liegen jedoch noch keine Referentenentwürfe vor. Bilaterale Gespräche seitens des Bundesministeriums des Innern mit den für das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz federführend zuständigen Ressorts Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesministerium für Wirtschaft wurden aber bereits geführt.

Es ist zu erwarten, dass der ganz überwiegende Teil der mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz im Fachrecht eingeführten Maßgabevorschriften in die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu den Planfeststellungsverfahren übernommen werden wird. Das Anliegen, das VwVfG als die allgemeine Kodifikation des Verfahrensrechts zu stärken und abweichendes Sonderverfahrensrecht möglichst zu vermeiden, soll zudem durch Streichung der Maßgabevorschriften in den betroffenen Fachgesetzen erfolgen. So lassen sich unnötige Doppelregelungen vermeiden.

An konkreten Überführungsinhalten sind folgende zu nennen:

- die Einschränkung der Behördenpräklusion nach § 17a Nr. 7 Satz 4 FStrG und
- die Fakultativstellung des Erörterungstermins nach § 17a Nr. 5 Satz 1 FStrG.

In diesem Zusammenhang sollen zudem zwingende Fristen für den Abschluss der Erörterung vorgeschrieben und die Abgabe von Stellungnahmen durch die Anhörungsbehörde nach § 17a Nr. 5 S. 2 ff. FStrG als Appellfunktion befristet werden, dies ohne zusätzliche Festlegung von Sanktionen.

Damit sollen künftig Stellungnahmen der Behörden, die nach Ablauf der Frist des § 73 Abs. 3a S. 1 VwVfG eingehen, auch noch nach Fristablauf berücksichtigt werden können. Sie sind stets zu berücksichtigen, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind, was dem Umstand der Rechtmäßigkeit der Verwaltung Rechnung trägt.

Es bleibt dabei: Die Anhörungsbehörde soll künftig weiterhin auf eine Erörterung verzichten können. Das Verfahrensinstrument Erörterung wird nicht infrage gestellt. Die Behörde kann z. B. verzichten, wenn absehbar ist, dass der Erörterungstermin seine Funktion nicht erfüllen kann und dies nur zu einer Verfahrensverzögerung führen würde. Sinn der Erörterung bleibt weiterhin die konzentrierte Befassung mit Einwendungen. Findet eine Erörterung statt, so hat die Anhörungsbehörde die Erörterung innerhalb von 3 Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Die Anhörungsbehörde gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung ab und leitet sie innerhalb dieser Frist mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden, den Stellungnahmen der Vereinigungen und den nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu. Findet keine Erörterung statt, so hat die Anhörungsbehörde ihre Stellungnahme innerhalb von 6 Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist abzugeben und zusammen mit den sonstigen aufgeführten Unterlagen der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten.

Weitere Überführungsinhalte sind

- die Zulassung der Plangenehmigung
  - für Fälle der nur unwesentlichen Beeinträchtigung der Rechte anderer nach § 17 Nr. 2, Nr. 4 FStrG
  - bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben nach § 17 Nr. 1 FStrG,
- die Beteiligung von Natur- und Umweltschutzvereinigungen nach § 17a Nr. 2, 3, 7 FStrG,
- die Ausdehnung der Heilungsmöglichkeit bei Mängeln der Abwägung auch auf Verfahrens- und Formfehler und Klarstellung der Anwendbarkeit der allgemeinen Vorschriften über die Heilung und die Folgen von Verfahrens- und Formfehlern nach § 17e Abs. 6 FStrG.

Fälle nur unwesentlicher Beeinträchtigung liegen z. B. vor bei nur vorübergehender Inanspruchnahme unbedeutender Grundstücksteile im Rahmen einer Straßenbaumaßnahme etwa als Logistikfläche oder der Behinderung einer Grundstückszufahrt, wenn andere Zufahrtsmöglichkeiten ohne großen Aufwand genutzt werden können.

Die Verfahrensbeteiligung der Natur- und Umweltschutzvereinigungen soll allerdings allgemeiner formuliert werden.

Als nicht übernahmefähig wurde hingegen Folgendes bezeichnet:

- die Verlängerung der Plangeltung auf 10 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere 5 Jahre.

Begründet wurde dies damit, dass eine derartige Verlängerung allenfalls für Großvorhaben wie Infrastrukturvorhaben des Bundes haushaltspolitisch und wirtschaftlich eine Berechtigung erfahre. Im Übrigen seien derartige Fristen für Betroffene unzumutbar.

Das Bundesministerium des Innern hat sich zudem für eine Streichung folgender Maßgaben im Fachrecht ausgesprochen:

- Beschränkung der Pflicht zur Planauslegung auf Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, weil es Aufgabe der Verwaltung sei, anhand objektivierbarer Kriterien zu prognostizieren, in welchen Gemeinden sich das Vorhaben auswirken wird.
- Beschränkung der Benachrichtigungspflicht gegenüber Ausmärkern auf solche mit bekanntem Aufenthalt; d. h. Einschränkung der Aufenthaltsermittlung, weil die Behörden sich nicht darauf berufen könnten, dass der Aufenthalt eines Ausmärkers nicht bekannt gewesen sei, wenn sie unter Zuhilfenahme erreichbarer Informationsquellen den Aufenthalt hätten feststellen können. Die Auswertung verfügbarer Unterlagen und Register sei zwingend. Die Ermittlung sei in der Regel mit Grundbuch, Steuerlisten und Daten der Einwohnermeldeämter binnen einer Woche möglich.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat sich indes bereits für die Beibehaltung des Wortes „voraussichtlich“ ausgesprochen, weil jeder Prognose eine Unsicherheit anhafte, zudem seien die Infrastrukturvorhaben des Bundes von erheblichem Umfang.

Auch die Erweiterung der Benachrichtigungspflichten wurde wegen der enormen räumlichen Ausdehnung von Infrastrukturvorhaben des Bundes abgelehnt. Die Ermittlung nicht ortsansässiger unbekannter Betroffener sei mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Die Unverhältnismäßigkeit des Aufwandes müsste die Behörde bei Streichung im Streitfall beweisen, was ihr nicht zuzumuten sei.

Schlussendlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Einführung einer obligatorischen Rechtsbehelfsbelehrung in § 37 Abs. 6 (neu) VwVfG einschließlich einer Definition ihrer Bestandteile geplant ist. Zu prüfen blieb insoweit bislang noch die Frage nach etwaigen Rechtsfolgen bei Fehlen bzw. Fehlern der Rechtsbehelfsbelehrung.



VRiBVerwG Prof. Dr. Rüdiger Rubel  
Leipzig

## **Straßenplanung und Rechtskontrolle im Ausland: Erkenntnisse der Tagung „Road Planning in Europe“**

### **I. Blick nach Europa**

Wenn es zum deutschen Wesen gehört, Vereine zu gründen, so kann es um den deutschen Einfluss auf europäischer Ebene jedenfalls im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht allzu schlecht bestellt sein. Schon seit Jahrzehnten besteht die Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union. In jedem zweiten Jahr hält sie am Sitz ihrer wechselnden Präsidentschaft ein Treffen ab, bei dem – entgegen manchen voreiligen Unterstellungen – nicht touristische Belange, sondern inhaltsschwere Sachfragen von gemeinsamem Interesse im Vordergrund stehen. Im Jahr 2006 widmete sich das nunmehr 20. Kolloquium in Leipzig dem Thema „Straßenplanung in Europa“. Es war nicht nur im Hinblick auf die Regelungsregime des europäischen Umweltrechts<sup>1</sup> für den europäischen Blickwinkel der Vereinigung besonders geeignet. Die Betrachtung der Praxis in den Mitgliedstaaten<sup>2</sup> hat sich erwartungsgemäß vor allem deshalb gelohnt, weil der Umgang der verschiedenen nationalen Rechtsordnungen mit den Sachgesetzlichkeiten und spezifischen Problemen der Planung im Allgemeinen und der Straßenplanung im Besonderen deutlich und der Blick für Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verfahrensrechtlichen und prozessualen Lösungsmodelle eröffnet wurde. Wer über den Tellerrand des deutschen Straßenplanungsrechts schaut, mag sich in

<sup>1</sup> Von ihm soll im Folgenden nicht die Rede sein.

<sup>2</sup> Vorgegeben war ein fiktiver Fall der Planung einer Autobahn, deren Realisierung zu einer Fülle von Betroffenheiten Dritter und zur Beeinträchtigung europäischer Schutzgebiete führen musste.

<sup>3</sup> Näheres: R. RUBEL/E. SILBERMANN, Road Planning in Europe, 2006; im Internet unter <http://www.juradmin.eu/colloquia/2006/Generalbericht-deutsch.pdf>; vgl. hierzu auch E. HIEN, Rechtsschutz gegen Planungsentscheidungen im Fernstraßenrecht – auch im europäischen Vergleich, DVBl. 2007, 393.

manchen nationalen Einschätzungen bestätigt finden, muss aber auch von lieb gewordenen Vorurteilen Abschied nehmen und wird nicht ohne Anregungen für Regelungsänderungen bleiben.<sup>3</sup>

### **II. Straßenplanungsverfahren**

#### **1. Verlauf des Planungsverfahrens**

In fast allen EU-Staaten hängt es von der Bedeutung des Vorhabens ab, welches Planungsrechtsregime Anwendung findet und welcher konkrete Verfahrensablauf dadurch vorgeschrieben wird. Grundsätzlich bestehen für überregional bedeutsame Straßenbauvorhaben wie den Autobahnbau besondere Regelungen, die der Komplexität, aber auch der Dringlichkeit solcher Planungen besonders Rechnung tragen. Danach gliedert sich der Verfahrensablauf übereinstimmend in folgende Phasen:

- übergeordnete Entwicklungsplanung,
- Genehmigungsverfahren,
- Enteignungsverfahren,
- Bauausführung.

#### **2. Übergeordnete Entwicklungsplanung**

In allen Mitgliedstaaten existiert für bedeutende Straßenbauvorhaben eine übergeordnete, in der Regel nationale Entwicklungsplanung, die den Bedarf festlegt oder ein bestimmtes Terrain für das Vorhaben reserviert. Die Formen dieser Pläne – damit auch ihr Zustandekommen und ihre rechtliche Wirkung – unterscheiden sich und reichen vom Gesetz über die ministerielle Verordnung bis zum Verwaltungsakt.

Gemeinsam ist fast allen dieser Entwicklungsplanungen, dass sie unter Beteiligung von Behörden, Sachverständigen, Regionen und z. T. auch der Öffentlichkeit entstehen, für einen längeren Zeitraum erstellt werden und lediglich eine Grobplanung enthalten, deren konkrete Realisierung noch nicht absehbar ist. Allein in Italien muss auch die finanzielle Realisierung des Vorhabens haushaltsrechtlich sichergestellt werden.

#### **3. Genehmigungsverfahren**

Das eigentliche Genehmigungsverfahren unterfällt in fast allen Mitgliedstaaten in drei Abschnitte:

- Linienbestimmung,
- detaillierte Informationsgewinnung,
- abschließende Entscheidung.

Wesentliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsordnungen ergeben sich in diesem Verfahrensstadium aus der Form der zu treffenden Planungsentscheidung. In den meisten Staaten ergeht die Genehmigung als Verwaltungsakt, nur in wenigen Staaten als Gesetz. Überwiegend handelt es sich beim Genehmigungsverfahren nicht um ein einziges, aus den genannten Abschnitten bestehendes Verwaltungsverfahren. Vielfach sind die Linienbestimmung und/oder die der Phase der Informationsgewinnung zuzurechnende Umweltverträglichkeitsprüfung Gegenstand eines eigenständigen Verwaltungsverfahrens mit selbstständiger Entscheidung. Darüber hinaus fallen Planungs-, Anhörungs- und Genehmigungsbehörde in einigen Staaten auseinander, regelmäßig handelt es sich insoweit aber – sofern die Entscheidung nicht ohnehin dem nationalen Gesetzgeber obliegt – um hochrangige, in vielen Fällen auf Ministeriumsebene oder auch interministeriell angesiedelte Behörden. Nur in Malta erfolgt die Planung durch eine unabhängige Verwaltungsbehörde.

In der Phase der detaillierten Informationsgewinnung sind in allen Staaten die Daten zusammenzutragen, die für eine umfassende Bewertung des Projekts (insbesondere im Hinblick auf wirtschaftliche und infrastrukturelle Notwendigkeit, Kosten, Umweltauswirkungen, bautechnische Erfordernisse und Betroffenheiten Dritter) erforderlich sind.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet in den meisten Staaten zweifach, nämlich – nach einheitlichen europäischen Vorgaben – im Rahmen der regelmäßig eigenständigen Umweltverträglichkeitsprüfung und nochmals gegen Ende des Genehmigungsverfahrens bezogen auf die Gesamtplanung statt. Nur in wenigen Staaten unter Einschluss Deutschlands

wird nur eine einzige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. In den baltischen Staaten ist die Öffentlichkeitsbeteiligung über das Internet möglich. Mündliche Erörterungstermine finden in der Hälfte aller EU-Staaten statt. Einwendungen sind im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in allen Staaten mit Ausnahme von Litauen innerhalb fester Einwendungsfristen<sup>4</sup> zu erheben. Nur in Deutschland, Österreich und Malta bestehen jedoch strikte Präklusionsregelungen, nach denen Betroffene mit anderen als fristgerecht im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erhobenen Einwendungen in einem späteren Rechtsschutzverfahren ausgeschlossen sind.

Die abschließende Planungsentscheidung ergeht nach umfassender Abwägung aller erheblichen Belange. Hierfür wird der Planungsbehörde zumeist ein weites Ermessen zugebilligt, allerdings stets unter der Voraussetzung, dass alle betroffenen Belange vollständig ermittelt, in die Entscheidung eingestellt und gegeneinander abgewogen wurden. Deswegen ist in allen Staaten die Planungsentscheidung, sofern sie nicht in der Form eines Gesetzes ergeht, eingehend schriftlich zu begründen. In einigen Staaten hat die Planungsentscheidung innerhalb fester Entscheidungsfristen<sup>5</sup> zu erfolgen; andernfalls sind Verfahrensabschnitte zu wiederholen. Die Wirksamkeit der Genehmigung ist in einigen Staaten befristet.<sup>6</sup> Einwendungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung dienen in den meisten Staaten nur der Information der Behörden und müssen nicht individuell erörtert und beschieden werden. Nicht in allen Staaten kommt der abschließenden Entscheidung Konzentrationswirkung zu. Vielfach bedarf es – überwiegend vor Erlass der Planungsentscheidung – der Einholung insbesondere forst-, wasser-, naturschutz- oder immissionsschutzrechtlicher Einzelgenehmigungen. Die Planungsentscheidung bedarf zu ihrer Wirksamkeit in allen Mitgliedstaaten der öffentlichen Bekanntmachung.

#### 4. Enteignungsverfahren

Das Enteignungsverfahren stand wie auch die Phase der Bauausführung nach Themenstellung<sup>7</sup> und Teilnehmerinteresse<sup>8</sup> nicht im Zentrum des Kolloquiums. Immerhin wurde deutlich, dass die Planungsentscheidung nur in wenigen Staaten zugleich die Feststellung enthält, dass das Vorhaben dem überwiegenden öffentlichen Interesse bzw. dem Wohl der Allgemeinheit dient, sodass sie die rechtliche Grundlage für das nachfolgende Enteignungsverfahren bildet. Einer richterlichen Anordnung bedarf es dagegen nur in Frankreich.

<sup>4</sup> Zwischen zwei Wochen in Deutschland und 60 Tagen in Italien.

<sup>5</sup> Zwischen 8 Wochen (Irland) und 12 Monaten (Österreich), z. T. beginnend mit bestimmten Verfahrensschritten (in Frankreich ein Jahr nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung).

<sup>6</sup> Zwischen 2 und 10 Jahren.

<sup>7</sup> Vgl. oben Fn. 2.

<sup>8</sup> In allen Mitgliedstaaten sind Entscheidungen über die Höhe der Enteignung vor den Zivilgerichten anzufechten.

## 5. Bauausführung

Besonderes Gewicht kommt der Phase der Bauausführung in denjenigen Mitgliedstaaten zu, in denen die Planungsentscheidung durch Gesetz ergeht, das sich auf die Regelung der wesentlichen Grundzüge der Planung beschränkt. So hat Dänemark nicht nur das Enteignungsverfahren, sondern auch die detaillierte Ausführungsplanung einer besonderen unabhängigen Verwaltungsbehörde übertragen. Schutzauflagen, die die Bauausführung betreffen und Beeinträchtigungen durch Immissionen verhindern sollen, sind nur in einigen Staaten bereits in die Planungsentscheidung selbst aufzunehmen. Nur in der Tschechischen Republik bedarf die Aufnahme der Bauausführung einer gesonderten (Bau-)Genehmigung.

## III. Gerichtlicher Rechtsschutz

### 1. Vorverfahren und Rechtsweg

In fast der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten besteht vor der Inanspruchnahme von gerichtlichem Rechtsschutz die Möglichkeit, die Planungsentscheidung verwaltungsintern – ggf. durch eine höhere Behörde – überprüfen zu lassen. In den meisten dieser Staaten ist die Durchführung eines solchen Verfahrens zwingende Klagevoraussetzung. In Irland ist das Vorverfahren einer unabhängigen Behörde überantwortet, deren Entscheidung ebenso wie die der maltesischen „Widerspruchsbehörde“ in einem nachfolgenden Gerichtsverfahren nur unter engen Voraussetzungen aufgehoben werden kann.

Für den gerichtlichen Rechtsschutz ist in den Staaten mit selbstständiger Verwaltungsgerichtsbarkeit dieser Rechtsweg eröffnet, in den übrigen Staaten sind die Einheitsgerichte zuständig, wobei mit Ausnahme von Dänemark spezialisierte Spruchkörper entscheiden. In etwa der Hälfte der EU-Staaten sind die größere Fernstraßenprojekte betreffenden Verfahren in erster und letzter Instanz dem jeweils obersten Gericht zugewiesen. Eilrechtsschutz wird in allen Staaten außer Dänemark nach ähnlichen Maßstäben wie in Deutschland (Dringlichkeit, Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung, Gefahr irreparabler Schäden) gewährt.

### 2. Zulässigkeitsanforderungen

Die Klagefrist liegt in den meisten EU-Staaten zwischen 4 und 8 Wochen. Die Spanne reicht von 15

Tagen in Malta bis zu 3 Monaten in Luxemburg. Noch längere Fristen bestehen in Dänemark (6 Monate für Klagen gegen Entscheidungen der für Enteignungs- und Ausführungsplanung zuständigen Behörde) und in Slowenien (unbefristet für Verfassungsbeschwerden gegen Planungsentscheidungen durch Gesetz).

Die Klagebefugnis setzt in fast allen Mitgliedstaaten voraus, dass der Kläger eine gegenwärtige unmittelbare Betroffenheit in eigenen Rechten oder in rechtlich geschützten Interessen geltend machen kann. Nur in Portugal existiert eine „actio popularis“, die jedermann unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit zur Klage gegen die Planungsentscheidung berechtigt, soweit Nachteile für die Volksgesundheit, die Lebensqualität, die Umwelt oder das kulturelle Erbe zu befürchten sind. In allen Rechtsordnungen wird die Klagebefugnis bejaht, wenn ein Grundeigentümer von Enteignung bedroht ist. In den meisten Staaten besteht die Klagebefugnis auch im Falle der Lärmbetroffenheit, wobei vielfach zusätzliche Voraussetzungen (z. B. Wohneigentum, Überschreitung bestimmter Grenzwerte, Gesundheitsgefahren) erfüllt sein müssen. In der Tschechischen Republik besteht die Klagebefugnis für Anwohner erst dann, wenn nach Inbetriebnahme der Autobahn tatsächlich unzumutbare Immissionen auftreten; die Planungsentscheidung selbst führt noch nicht zu subjektiver Betroffenheit.

Einige Staaten räumen darüber hinaus durch Gesetz insbesondere Kommunen, gemeinnützigen Einrichtungen, Ombudsmännern und – nicht zuletzt aufgrund europarechtlicher Vorgaben – Verbänden (selten ausländischen) ein Klagerecht ein. Das Klagerecht von Gemeinden ist weit verbreitet, aber selten erfolgreich. In der Tschechischen Republik, Polen, Zypern und Luxemburg liegt dies daran, dass staatliche Bauvorhaben den kommunalen stets vorgehen. Demgegenüber schließen in Schweden kommunale Planungen den Bau von Autobahnen aus. In einer Reihe von Staaten sind sogar Behörden klagebefugt, wenn ihr Standpunkt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht hinreichend Beachtung gefunden hat (Portugal) oder wenn die Aufgabenerfüllung dieser Behörde andernfalls unmöglich gemacht würde (z. B. Italien, Finnland, Niederlande, Vereinigtes Königreich).

### 3. Rügerecht

Auch Klagebefugte können nicht in allen EU-Staaten sämtliche formellen und materiellen Planungs-

fehler rügen. In einigen Ländern sind die Kläger stets auf die Geltendmachung subjektiver Rechte beschränkt. Differenzierende Lösungen finden sich außer in Deutschland (mittelbare oder eigentumsunmittelbare Betroffenheit) auch in Polen, wo eine gerügte Verletzung von Allgemeinbelangen nur im Falle ihrer Kausalität für die Beeinträchtigung subjektiver Rechte zur Aufhebung der Planungsentscheidung führt. Demgegenüber bezieht sich das Rügerecht in Frankreich sogar auf die Kontrolle bereits bestandskräftiger Verwaltungsakte, wenn die Planungsentscheidung auf ihnen beruht.

#### 4. Verfahren

Überwiegend gilt für das gerichtliche Verfahren der Amtsermittlungsgrundsatz, während allein in Dänemark der reine Beibringungsgrundsatz gilt und ansonsten Mischformen praktiziert werden, bei denen von Amts wegen nur offensichtliche Planungsmängel berücksichtigt werden. In fast allen Ländern bestehen für Klagen gegen Planungsentscheidungen von Standardverfahren abweichende prozessuale Sonderregelungen, insbesondere im Interesse der Verfahrensbeschleunigung. Dazu gehören in manchen Staaten (verkürzte) Entscheidungsfristen für die Gerichte, Prioritätsregelungen für Planungssachen, besondere Zulassungsregelungen für Klagen gegen Planungsentscheidungen – in Irland nur bei Überzeugung des Gerichts von der Rechtswidrigkeit der Planungsentscheidung –, der Ausschluss isolierter Rechtsschutzmöglichkeiten gegen (vorbereitende) Verfahrenshandlungen und Hürden für die Durchführung mündlicher Verhandlungen.

#### 5. Gerichtliche Kontrollbefugnis

Die meisten Staaten räumen den Gerichten bei gegebenem Rügerecht eine umfassende, auf formelle und materielle Fehler bezogene Kontrollbefugnis ein. Nur in wenigen Staaten sind die Gerichte an Rügen und Beweisangebote der Parteien gebunden, z. T. bestehen Rückausnahmen bei offensichtlichen Planungsmängeln. In Österreich und in bestimmten Fällen in Malta ist der von der Planungsbehörde festgestellte Sachverhalt für das Gericht bindend. Inhaltlich wird der Planungsbehörde allgemein für bestimmte planungsspezifische Entscheidungen ein Abwägungs- und Ermessensspielraum zugestanden, dessen gerichtliche Kontrolle auf die Einhaltung der Grenzen (Sachverhaltsermittlung, Gewichtung der Belange, Abwägung) beschränkt ist. Auch Prognoseentscheidungen oder Fragen

rein technischer oder naturwissenschaftlicher Art unterliegen übereinstimmend einer eingeschränkten, in der Regel auf Plausibilität reduzierten Gerichtskontrolle.

#### 6. Planerhaltung

Verstöße gegen zwingendes Gemeinschaftsrecht sind übereinstimmend in allen EU-Staaten stets beachtlich und führen immer zur Nichtigkeit oder Aufhebbarkeit der Planungsentscheidung. Die Hälfte aller EU-Staaten lässt diese Rechtsfolge darüber hinaus hinsichtlich bestimmter einzelner Planungsfehler eintreten (insbesondere Unzuständigkeit der Behörde, Vorenthalten grundlegender Informationen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung). Im Übrigen findet sich in allen Staaten die Regelung, dass nur substantielle Fehler zur Aufhebung führen. Dabei handelt es sich zumeist um Mängel, bei denen die konkrete Möglichkeit besteht, dass sie auf das Planungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

Die Möglichkeit, Planungsentscheidungen nachträglich, also auch noch während des Gerichtsverfahrens, zu ergänzen, abzuändern, aufzuheben oder neu zu erlassen und Planungsfehler auf diese Weise zu beheben, besteht in den meisten EU-Staaten, wobei der Umfang dieser Korrekturmöglichkeiten und die prozessuale Reaktion hierauf unterschiedlich geregelt sind, indem Korrekturen z. T. auf kleinere Fehler beschränkt sind und die Klage sich z. T. erledigt, z. T. automatisch auf die nachgebesserte Planungsentscheidung erstreckt. In Österreich, Zypern, Lettland und Litauen ist eine Heilung ausgeschlossen, in Frankreich im Rahmen einer der Planungsbehörde vom Gericht eingeräumten Nachbesserungspflicht möglich, in Schweden, dem Vereinigten Königreich und Malta im gerichtlichen Verfahren unüblich und in den Niederlanden generell und in Portugal für Anfechtungsklagen aufgrund der jeweiligen Ex-tunc-Kontrolle von Planungsentscheidungen nutzlos.

Die meisten der EU-Staaten verwehren ihren Gerichten mit Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz eigene Planungsentscheidungen und beschränken sie deswegen auf eine Rechtskontrolle. Auf beachtliche und nicht mit Erfolg geheilte Planungsmängel dürfen diese Gerichte deswegen nicht mit der Erteilung von Auflagen oder mit der Anordnung von Planungsmodifikationen reagieren. Für sie gilt das „Alles-oder-nichts-Prinzip“ mit der Folge vollständiger Aufhebung oder Unwirksam-

keitserklärung der Planungsentscheidung, die allerdings teilweise durch die Möglichkeit einer Teilaufhebung gemildert wird. Im Vereinigten Königreich kann das Gericht immerhin konkrete Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Die übrigen Staaten räumen den Gerichten eigene Gestaltungsbefugnisse ein, die jedoch auf kleinere Planungsmodifikationen oder die Erteilung von Schutzauflagen beschränkt sind. Nur in Deutschland gilt die der weitgehenden Planerhaltung dienende Regel, dass eine vollständige Aufhebung der Planungsentscheidung vom Gericht nur angeordnet wird, wenn eine Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren zur Mängelbeseitigung ausscheidet.

## IV. Ertrag für das deutsche Regelungssystem

### 1. Einordnung

Der Vergleich der Rechtsordnungen der europäischen Staaten erschüttert die verbreitete Einschätzung, das deutsche Regelungssystem für die Planung bedeutsamer Fernstraßen sei besonders rechtsschutzfreundlich mit der Folge, dass Vorhaben sehr viel langsamer und aufwändiger als in anderen EU-Staaten realisiert werden können. Es drängt sich vielmehr der entgegengesetzte Eindruck auf: In vielerlei Hinsicht muss das deutsche Modell als ausgesprochen verwaltungsfreundlich bezeichnet werden. Es ist nicht erkennbar, dass die immer wieder beklagte Schwerfälligkeit deutscher Fernstraßenplanung ihre Ursache gerade in einer zu bürgerfreundlichen Ausgestaltung der einschlägigen verfahrensrechtlichen und prozessualen Vorschriften haben könnte.

- Die Einwendungsmöglichkeiten für Planungsbedroffene gehen zwar insofern über den europäischen Standard hinaus, als sich die Planungsbehörde mit ihnen in ihrer Planungsentscheidung individuell auseinandersetzen muss. Andererseits ist anders als in vielen Staaten nur eine einzige Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Darüber hinaus ist das Einwendungsverfahren strikten und in Europa einzigartigen Präklusionsvorschriften unterworfen, sodass für die Planungsbehörde am Ende der Einwendungsfrist verbindlich feststeht, mit welchen Betroffenen sie sich auseinandersetzen muss.
- Mit der Kombination des Ausschlusses einer verwaltungsinternen Kontrolle von Planungsent-

scheidungen in Form eines Vorverfahrens und der Konzentration des Rechtsschutzes auf eine einzige verwaltungsgerichtliche Instanz bei bedeutsamen Straßenvorhaben beschränkt sich der Rechtsschutz in Deutschland absolut und im europäischen Vergleich auf ein Minimum.

- Das Ziel der Planerhaltung ist in Deutschland durch Regelungen zur Unbeachtlichkeit von Planungsfehlern, zur Mängelheilung und zur gerichtlichen Anordnung von Planergänzung und ergänzendem Verfahren so weitgehend umgesetzt, dass Planungsmängel eher selten zu einem gerichtlichen Erfolg und dann wiederum nur in Ausnahmefällen zur Aufhebung der Planungsentscheidung und mithin zum dauerhaften Scheitern des Vorhabens führen. Der Rechtsschutz wird somit eher in Form von Nachbesserungen gewährt. Die Erfolgshürde ist insoweit aber niedriger als bei Geltung des Alles-oder-nichts-Prinzips. Massenhafte und aufwändige Nachbesserungsansprüche können allerdings – wenn auch wohl nur in Extremfällen – die Finanzierbarkeit des Vorhabens insgesamt infrage stellen.
- Dass Deutschland beim Thema Kontrolldichte ein europäischer Spitzenplatz zusteht, ist nicht erkennbar. Die Gerichte der EU-Staaten räumen den Planungsbehörden in durchaus ähnlicher Weise Spielräume bei Abwägungs- und Prognoseentscheidungen ein.

### 2. Anregungen

#### a) Phasenverschiebung?

Die größte Übereinstimmung zwischen den straßenrechtlichen Systemen der EU-Mitgliedstaaten findet sich bei der Gliederung des Verfahrens. Überraschend ist das sicher nicht. Die europaeinheitliche Abfolge von übergeordneter Planung, Genehmigung, Enteignung und Bauausführung erscheint als zwingende Sachgesetzlichkeit der Fernstraßenplanung. Aus verwaltungsrichterlicher Sicht enttäuscht dieses Ergebnis aber etwas. Denn in der gerichtlichen Praxis zeigt sich immer wieder, dass die strikte Abschichtung von Genehmigungs- und Enteignungsverfahren durchaus Probleme bereitet. Unmittelbar in ihrem Eigentum Betroffene wollen vielfach bereits im Genehmigungsverfahren Gewissheit über den Ausgang des Enteignungsverfahrens erlangen, um frühzeitig disponieren zu können. Das gilt vor allem dann, wenn sich bei einer

teilweisen Grundstücksinanspruchnahme die Frage der Übernahme des Restgrundstücks stellt. Hierüber wird aber erst im Enteignungsverfahren entschieden. Die Trennung der Verfahrensabschnitte ist zur Vermeidung einer Überforderung der Problemlösungskapazitäten der Planungsbehörde und angesichts vielfach bestehender unterschiedlicher behördlicher Zuständigkeiten für beide Abschnitte verständlich und wurde von der Rechtsprechung in jüngster Zeit noch verstärkt<sup>9</sup>. Sie treibt Betroffene aber vielfach in unnötige Rechtsschutzverfahren gegen die Planungsentscheidung, auch wenn sie sich gar nicht gegen das Vorhaben selbst wenden wollen, sondern es ihnen im Kern auf die Klärung der Entschädigungsfrage ankommt. Dies geschieht manchmal aus Unkenntnis des Verfahrens, häufiger aber wohl, um mit der Klage gegen die Planungsentscheidung ein vermeintliches Druckmittel in der Hand zu haben, um die eigenen Interessen im Rahmen des Enteignungsverfahrens durchsetzen zu können. Solche Verfahren binden Rechtschutzkapazitäten, ohne dass sie zu einer Lösung des Anliegens der Kläger beitragen könnten. Der europäische Vergleich gibt leider keine Hinweise, wie diesem Problem begegnet werden könnte.

#### b) Planung durch Gesetz?

Wenn nach Möglichkeiten gesucht wird, (Straßen-)Planungen schneller und effektiver zu realisieren, kommt regelmäßig der Vorschlag auf, Planungsentscheidungen vom Parlament treffen zu lassen. Er zielt darauf, Planungsentscheidungen von verwaltungsverfahrensrechtlichen Fesseln und Fehlerquellen zu befreien und inhaltlich lediglich dem Maßstab der Verfassung zu unterwerfen. Eine höhere Legitimation der vielfach umstrittenen Planungsentscheidungen geht in diesem Modell einher mit dem Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle: Der Rechtsschutz obliegt allein dem Verfassungsgericht. Schon deswegen kann es nicht verwundern, dass das Bundesverfassungsgericht beim ersten Versuch einer gesetzlichen Planungsentscheidung dem Gesetzgeber hohe Hürden gesetzt hat<sup>10</sup>, die die Attraktivität des Modells so stark beeinträchtigt haben, dass in der Folge hiervon in Deutschland kein Gebrauch mehr gemacht wurde<sup>11</sup>.

Auch im europäischen Vergleich zeigt sich eine vergleichsweise geringe Verbreitung von Planungsentscheidungen durch Gesetz. Nur in drei Staaten ist diese Möglichkeit dauerhaft, in einem weiteren

vorübergehend vorgesehen. Dabei handelt es sich in der Hälfte dieser Staaten nur um „halbherzige“ Lösungen, die den beschriebenen Effektivitätsvorteil der gesetzlichen Planungsentscheidungen verwässern. In Slowenien bedarf es neben dem Planungsgesetz einer umweltrechtlichen Erlaubnis in Form eines Verwaltungsaktes, der selbstständig anfechtbar ist. In Dänemark wird die Problematik gesetzlicher Planungsentscheidungen dadurch sichtbar, dass dem Gesetz ein behördliches Verwaltungsverfahren nachfolgt, das nicht lediglich die Enteignungsphase abdeckt, sondern auch erst die Detailplanung leisten muss und Gegenstand selbstständiger Rechtsschutzverfahren sein kann. Dieser Befund macht eine Renaissance gesetzlicher Planungsentscheidungen in Deutschland weder sinnvoll noch wahrscheinlich.

#### c) Beschleunigung der Beschleunigung?

Trotz zahlreicher Gesetzesnovellierungen zur Planungsbeschleunigung, deren Auswirkungen z. T. noch gar nicht ausgewertet sind, scheint das Ende der Fahnenstange noch nicht erreicht. Da Deutschland schon jetzt in puncto Beschleunigung einen europäischen Spitzenplatz einnimmt, ist weder erkennbar, dass im Vergleich mit den übrigen Staaten ein Nachholbedarf für weitere Beschleunigungsregelungen besteht, noch dass der Gesetzgeber für dennoch gewollte weitere Regelungen maßgebliche Anregungen aus anderen Staaten erhalten könnte. Das ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil auch in den übrigen Staaten der Ruf nach schnellen Planungsentscheidungen und deren Umsetzung laut wird. Die Auswirkungen der Globalisierung zeigen sich nicht allein in Deutschland. Besonders verwaltungsfreundliche Regelungen in Deutschland können deswegen nicht als Ausdruck einer planerischen Sondersituation gewertet werden.

Eine Anregung für Regelungen zur weiteren Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens in Planungssachen könnte man aus den engen Fristvorgaben gewinnen, denen die Gerichte in manchen EU-Staaten unterworfen sind. So sehen Polen und

<sup>9</sup> Vgl. etwa BVerwG, Buchholz 406.16 Grundeigentumsschutz Nr. 87 S. 9.

<sup>10</sup> BVerfGE 95, 1 (Südumfahrung Stendal).

<sup>11</sup> Näher L. ENDE, Fernstraßenplanung durch Gesetz, 1997, S. 21 f.

Litauen gesetzliche Entscheidungsfristen von zwei Monaten, die Niederlande solche von 12 Monaten vor. Belgien versucht, durch differenzierte Stellungnahme- und Bearbeitungsfristen die Verfahrensdauer zu begrenzen. Eine andere, in Deutschland noch nicht genutzte Möglichkeit der Verfahrensbeschleunigung besteht darin, nach finnischem, belgischem und italienischen Vorbild Planungsverfahren im Gericht Vorrang vor anderen Verfahren einzuräumen. Solche Vorgaben sind aber nur dann effektiv, wenn sie nicht lediglich auf dem Papier stehen, sondern ihre Einhaltung durch Sanktionen erzwungen werden kann. Solche Sanktionen finden allerdings ihre Grenzen in der richterlichen Unabhängigkeit. Dieser Einwand kann entsprechenden Fristvorgaben für das Verwaltungsverfahren zwar nicht entgegengehalten werden. Bestehen die Sanktionen darin, dass bestimmte Verfahrensabschnitte, die nicht innerhalb der vorgegebenen Zeit abgeschlossen werden, unwirksam werden und wiederholt werden müssen (wie etwa in Frankreich), können sie sich sogar als kontraproduktiv erweisen, weil sie das Verfahren letztlich verlängern und nicht beschleunigen.

Angesichts zunehmend aufwändiger, nicht selten mehrtägiger Gerichtsverhandlungen bei großen Fernstraßenprojekten könnte es eine erhebliche Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung bewirken, wenn – wie es Vorbilder in Finnland, Österreich und Schweden nahelegen könnten – gerichtliche Entscheidungen in Planungssachen grundsätzlich nur im schriftlichen Verfahren ergehen. Soweit dies auch gegen den Willen der Beteiligten möglich sein soll, erscheint dieser Weg jedoch rechtlich ausgeschlossen und – zumal in Kombination mit der durch § 17a Nr. 5 FStrG neu geschaffenen Möglichkeit, im behördlichen Anhörungsverfahren auf die Erörterung der Einwendungen zu verzichten – rechtspolitisch mehr als zweifelhaft.

Reizvoll könnte der Gedanke sein, das Gericht in Abkehr vom Amtsermittlungsgrundsatz an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten zu binden oder vorzuschreiben, dass das Gericht die Aufhebung nur auf solche Gründe stützen darf, die der Kläger geltend gemacht hat. Die Abkehr vom Amtsermittlungsgrundsatz wäre allerdings ein Systembruch, der sich auch nicht auf das dänische Vorbild stützen könnte, weil dort eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht existiert. Im Übrigen wird man zugestehen müssen, dass sich der Amtsermittlungsgrundsatz in Deutschland angesichts der

hohen Substantiierungsanforderungen, die die Rechtsprechung dem Kläger im Falle des Bestreiten schlüssigen Behördenvorbringens oder bei Beweisangeboten auferlegt, nicht als grundlegendes Verfahrenerschwernis in Planungsverfahren erweist. Ein Verbot ungefragter Fehlersuche wäre im europäischen Vergleich einzigartig, weil selbst in Staaten, die das Gericht an die Rügen der Kläger binden (Luxemburg, Italien, Schweden, Slowakei), offensichtliche bzw. schwerwiegende Planungsmängel von Amts wegen berücksichtigt werden können.

#### d) Zurück zur aufschiebenden Wirkung?

Eilrechtsschutz gegen straßenrechtliche Planungsentscheidungen ist in fast allen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen und unterliegt ähnlichen Voraussetzungen, wie wir sie aus der deutschen Rechtsordnung kennen. Der Ausnahmefall Dänemark lässt aber die Frage aufkommen, ob es nicht auch anders geht. Selbstverständlich darf der effektive Rechtsschutz nicht infrage gestellt werden. Die gesetzliche Kombination aus eininstanzlichem Rechtsschutz einerseits und Wegfall der aufschiebenden Wirkung andererseits bei faktischem Zwang, einen Eilantrag zu Beginn des Klageverfahrens zu stellen, erweist sich in der Praxis als kontraproduktiv, weil es zu einer doppelten Befassung des Bundesverwaltungsgerichts mit einem Vorhaben führt. Dadurch wird das Ziel der Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens in Frage gestellt, weil das Gericht sich nicht sogleich dem Hauptsacheverfahren zuwenden kann, sondern zunächst eine vorläufige Entscheidung treffen muss, was wiederum umfangreichen Vortrag der Beteiligten im Hauptsacheverfahren provoziert, der die Hauptsacheentscheidung weiter verzögert. Je komplexer und zahlreicher die Verfahren sind, desto schwieriger wird es für das Bundesverwaltungsgericht, entsprechend seiner bisherigen Praxis bereits im Eilverfahren eine möglichst umfassende Beurteilung der Erfolgsaussichten der Klage vorzunehmen. Seriöserweise muss sich das Gericht deswegen vor allem angesichts der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren noch kaum zu lösenden europarechtlichen Naturschutzprobleme zunehmend auf eine bloße Folgenabwägung beschränken und zur Vermeidung vollendeter Tatsachen die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen. Das Vertrauen des Gesetzgebers in sein eigenes Beschleunigungsmodell einer erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts scheint nicht allzu groß zu sein, wenn er zugleich

den Klagen die aufschiebende Wirkung verwehrt. Wenn das Bundesverwaltungsgericht schnell entscheiden kann, bedarf es nicht des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung. Damit es schnell entscheiden kann, muss man alle Voraussetzungen schaffen, um das Gericht in die Lage zu versetzen, sich voll auf das Hauptsacheverfahren zu konzentrieren.

## **V. Bewertung**

Es ist bemerkenswert, dass unter den Teilnehmern des Kolloquiums Einverständnis darüber bestand, dass Verzögerungen von Planverfahren, die in allen EU-Staaten mehr oder weniger lautstark beklagt werden, in erster Linie nicht der Justiz anzulasten sind, sondern eher den Planungsbehörden, vor allem aber der Politik selbst, weil ihr vielfach der Wille fehlt, umstrittene Planungsvorhaben voranzubringen. Deswegen könne dem politischen Bedürfnis nach einer Verkürzung der Planungsverfahren nur sehr bedingt durch Vereinfachung und Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens begegnet werden. Die sachliche Berechtigung dieser politischen Forderung war ohnehin nicht unumstritten, Einigkeit bestand aber darin, dass die Forderung nach einem qualitativ hochwertigen Rechtsschutz den Vereinfachungs- und Beschleunigungsbestrebungen jedenfalls deutliche Grenzen setzt. Das gilt vor allem angesichts der Komplexität der planerischen Entscheidungen, die sich nicht zuletzt aufgrund europäischer Vorgaben im Umweltrecht ergeben. Das Votum der Teilnehmer des Kolloquiums lässt sich daher in dem an die politisch Verantwortlichen gerichteten Appell zusammenfassen: Kontemplation statt hektischer Beschleunigungsversuche. Das sollte speziell für den Europameister im Planbeschleunigen Deutschland gelten.



Ulrich Numberger  
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, München

## **Straßenplanung zwischen Individualrechtsschutz und Partizipation an der Verwirklichung des Gemeinwohls**

Ich habe mich entschieden, mein Thema eher aus anwaltlicher Sicht als aus wissenschaftlicher Sicht zu präsentieren, auch wenn ich damit nicht nur gute Erfahrungen gemacht habe: Seit 1993 bin ich Gast des Arbeitsausschusses, im selben Jahr hielt ich bei der Richterakademie in Trier ein Referat über die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Planungen aus der Sicht eines Rechtsanwalts, das ich – in Anwesenheit der damaligen Mitglieder des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts – damit einleitete, wie ich einen Mandanten über die Erfolgsaussichten einer Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss aufkläre: Die Erfolgsaussichten sind nicht so wie in dem Spruch von Gottes Hand vor Gericht und auf hoher See, sondern die Erfolgchancen sind wie beim Münzwurf Kopf oder Zahl:

Bei Kopf gewinnt der Staat, bei Zahl verlieren Sie.

Herbe Kritik der versammelten Richterschaft war mir sicher.

### **I. Nationale und europäische Antagonismen in der Infrastrukturplanung**

1. Die Menschen waren mobil, noch ehe sie sesshaft wurden. Mobilität gilt als menschliches Urbedürfnis. Travel und Travail, Reisen und Arbeiten, haben die gleiche lateinische Wortwurzel und deuten auf das gleiche Phänomen hin: Der Mensch kann auf Dauer nicht untätig in seinen eigenen vier Wänden verweilen. Mobilität hält den Menschen räumlich, geistig und sozial in Bewegung. Alle Anzeichen sprechen dafür, dass auch die mobile Lust am Autofahren bis zum Jahr 2030 weiter zunimmt. Nach meiner Auffassung motiviert weder der Drang ins Grüne oder ins Freie noch der Wunsch nach Orts- oder Tapetenwechsel den Menschen zu massenhafter Mobilität. Das Mobilitätsbedürfnis lässt sich am ehesten erklären mit der Angst, etwas zu verpassen. Viele haben die Befürchtung, am Leben

vorbei zu leben, wenn sie sich nicht regelmäßig motorisiert in Bewegung setzen. Die Rastlosigkeit bewegt sich im Grunde genommen nicht auf irgendein Ziel hin, sondern immer von etwas weg.<sup>1</sup> Geht man von einem wohl realistischen Szenario aus, dass trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und Erwerbstätigenzahl, trotz steigender Benzinpreise und trotz Klimawandels die Deutschen auch zukünftig einen demonstrativen Konsumstil pflegen, dann wird das Auto weiterhin unser Mobilitätsleitbild sein. Zusätzlich lassen die Osterweiterung der EU bis zur Türkei, der Ukraine und Weißrussland den Güterverkehr ebenso ansteigen wie den Personenverkehr.

Nach der Rechtsauffassung der EU-Kommission folgt aus den in Art. 2 EG geregelten Zielen der Europäischen Gemeinschaft, dass Menschen – unabhängig davon, wo in der Union sie leben und arbeiten – nicht benachteiligt werden dürfen.<sup>2</sup> Die Mitgliedstaaten haben das Konzept der Kommission zur territorialen Kohäsion als Grundlage europäischer Raumentwicklung grundsätzlich anerkannt, auf der Ebene der Raumordnung ist das Konzept inzwischen in verschiedene Agenden der Politik des territorialen Zusammenhangs eingeflossen. Die Fachplanungen werden die Ziele der europäischen Raumentwicklung umsetzen müssen, letztlich mit der Konsequenz für die Bundesrepublik, zum zentralen und neben Österreich wohl meist belasteten europäischen Transitland zu werden.

Herr Strick und Frau Tegtbauer vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung haben bei der Tagung im vorigen Jahr die aktuelle Entwicklung beschrieben und Prognosen gewagt: Bis zum Jahr 2050 wird mit einer Verdopplung des Güterverkehrs gerechnet, für den Individualverkehr wurden in der Vergangenheit fast alle Prognosen über den jeweils künftigen Pkw-Bestand von der Wirklichkeit übertroffen. Innerhalb von 30 Jahren zwischen 1984 und 2014 ist mit einer Verdopplung des Pkw-Bestandes von 25 Mio. auf 50 Mio. zu rechnen.

(Beim derzeitigen Ausbauzustand unserer Straßen verbringt ein 75-jähriger Deutscher ungefähr drei Jahre seines Lebens im Auto in Staus, knapp ein

<sup>1</sup> H. W. OPASCHOWSKI, Deutschland 2030, 2008, S. 69.

<sup>2</sup> Vgl. J. KERSTEN in: Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung, Festschrift für Michael Krautzbeger, 2008, S. 107.

halbes Jahr seines Lebens verbringt er übrigens vor roten Ampeln.)

Demgegenüber stagnieren, wie Herr Strick und Frau Tegtbauer berichtet haben, die Mittel für den Straßenbau, sie pendelten in den letzten Jahren jeweils um 6 Mrd. €. Vor allem der Unterhaltungsbedarf drückt auf die Haushalte, er wird in den nächsten 15 Jahren mit ca. 34 Mrd. € angesetzt.<sup>3</sup> Angesichts der Verkehrsentwicklung überraschen Diskussionen im Rahmen der Föderalismusreform, wonach 20.000 km Bundesstraßen mit angeblich nicht mehr bestehender Fernverkehrsfunktion abgestuft werden sollen. Politisch unglaublich erscheint mir aber auch das dauernde Lamento über finanzielle Engpässe bei der Finanzierung des Straßenbaus. Die 6 Mrd. €, die jährlich für den Ausbau der Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen, werden locker zur staatlichen Subventionierung von Autokonzernen wie Opel und General Motors bereitgestellt, die seit Jahren Autos bauen, die der Markt nicht braucht; und mehr als 100 Mrd. €, also gut 20 Jahre Straßenbau, werden in einem nächtlichen Telefonat zwischen Frau Merkel und Herrn Ackermann für die Stützung einer maroden Bank ausgegeben, die schon bei ihrer Gründung eine „bad bank“ war und die auch kein Bürger braucht.

2. Spricht die Bewältigung der in den nächsten Dekaden zu erwartenden Verkehrssteigerungen für die vom deutschen Gesetzgeber seit Jahren betriebene Verkehrswegeplanungsbeschleunigung, die Herr BLÜMEL in der Bartlsberger-Festschrift kritisch beleuchtet hat<sup>4</sup> und die wohl nur einen vorläufigen Abschluss im Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz vom 17.12.2006<sup>5</sup> gefunden hat, so sind die Anforderungen des Europäischen Naturschutz-, Umwelt- und Verfahrensrechts der klare Gegenspieler jeder Beschleunigung der nationalen Straßenplanung.

Herr VALLENDAR hat in einem Vortrag, veröffentlicht in der „Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht“, die von ihm als Berichterstatter verfasste Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.01.2007 zur Westumfahrung Halle beklagt und die Frage gestellt: „Hat die Autobahn in Deutschland ihre Zukunft hinter sich?“<sup>6</sup>

VALLENDAR beschreibt in recht ironischer, man könnte auch sagen zynischer Weise die Planungspraktiken der guten alten Zeit:

„Wenn die Naturschutzbehörden sich Forderungen nicht ausreden ließen, die aus der Sicht der Planer

überspannt waren, konnten diese die Planfeststellungsbehörde um einen Schiedsspruch bitten. Der fiel für das Vorhaben irgendwie dann noch gnädig aus. Im Planfeststellungsbeschluss war dann verstärkte Trauerarbeit angesagt. In Textbausteine gegossen war diese beim nächsten Infrastrukturvorhaben aber wieder verwendbar. So hat man sich zwar tränenreich, aber doch nachhaltig von manchem Kleinod in Natur und Landschaft verabschiedet, um den gewünschten Ausbau der Infrastruktur nicht zu behindern. Das Beteiligungsrecht der Naturschutzverbände an den Planfeststellungen konnte diese Entwicklung nicht aufhalten. Diese gemütlichen Zeiten dürften für die Infrastrukturplaner vorbei sein.“

VALLENDAR sieht aufgrund der Verbandsbeteiligung und der Verbandsklage den Beginn eines heimlichen Machtwechsels, ungewollt habe der Staat seine Planungshoheit damit teilweise an die Naturschutzverbände abgetreten. Es sei zweifelhaft, ob es mit dem Demokratiegebot vereinbar ist, wenn aufgrund europäischen Rechts der Staat seine Planungshoheit im Kernbereich faktisch an private Vereine abtritt. VALLENDAR sagt aber nichts dazu, dass das Bundesverwaltungsgericht erstmalig wohl im Urteil vom 19.05.1998 zur Ostseeautobahn<sup>7</sup> die Figur des potenziellen FFH-Gebiets entwickelt hat, um die Wirkung der Habitat-Richtlinie noch zu verstärken, ein vorausseilender Gehorsam, den der Europäische Gerichtshof nicht wirklich honoriert hat.<sup>8</sup>

Anders als Herr VALLENDAR und das Bundesverwaltungsgericht bezweifle ich seit langem, ob überhaupt die Vogelschutz-Richtlinie und die Habitat-Richtlinie mit dem Demokratiegebot vereinbar und damit wirksam sind.<sup>8a</sup> Der Entstehung dieser Richtlinien hat jedenfalls kein einziges unmittelbar de-

<sup>3</sup> B. STÜER, Die Zukunft der deutschen Straßenverwaltung, DVBl. 2008, 1430.

<sup>4</sup> W. BLÜMEL, Verkehrswege – Planungsbeschleunigung ohne Ende? In: Festschrift für Richard Bartelsperger, 2006, S. 263.

<sup>5</sup> BGBl. I S. 2833.

<sup>6</sup> W. VALLENDAR, Europäisches Naturschutzrecht: Die Verbandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben, UPR 2008, 1; EurUP 2007, 275; BVerwG, Ur. v. 17.01.2007, 9 A 20.05, NVwZ 2007, 1054.

<sup>7</sup> BVerwG, Ur. v. 19.05.1998, BVerwGE 107, 1.

<sup>8</sup> EuGH, Ur. v. 13.01.2005, Rs. C-117.07 (Dragaggi); Ur. v. 14.09.2006, Rs. C-244.05 (BAB A 94).

<sup>8a</sup> Vgl. U. NUMBERGER in: ZEITLER, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Art. 37, Rdnr. 35a.

mokratisch legitimatedes Organ zugestimmt, kein nationales Parlament und kein europäisches Parlament. Es handelt sich um ein Konglomerat aus Lobbyistenwünschen und Bürokratienormen, das unsere Parlamente glaubten, unter dem Druck drohender Verurteilungen durch den EuGH unverändert in nationales Recht umsetzen zu müssen. Dass das Bundesverwaltungsgericht diesem wirklichen Problem nie nachgegangen ist, ist zu bedauern. Ich und vielleicht mancher andere haben sich in der Vergangenheit gefragt, welcher sozialdemokratische Parlamentarier die Heuschrecken mit samt dem kleinen und dem großen Heidegrashüpfer in die Anhänge der Habitat-Richtlinie bringen wollte, wo die Heuschrecke doch ein SPD-Sinnbild des verwerflichen Kapitalismus ist, und welcher den Geburtenmangel beklagende konservative Parlamentarier es wollte, dass in Deutschland die Amsel über die Vogelschutz-Richtlinie juristisch besser gegen Lärm geschützt ist als jedes Kind, das nach unserer 16. BImSchV nicht das Recht hat, ohne Zwangsbelüftungsanlage des Schallschutzfensters morgens bei geöffnetem Fenster die streng geschützte Amsel zwitschern zu hören – so jedenfalls die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verkehrslärmschutz.<sup>9</sup>

Ich finde es absurd, wenn beispielsweise der BayVGH bei der Kontrolle der Trassenwahl lange Ausführungen dazu machen muss, ob die Straßenplanung wegen Tötungsabsicht artenschutzwidrig ist, weil eine am Straßenrand sitzende Krähe oder Kröte zwangsläufig überfahren werden könnte.<sup>9a</sup> Über die Frage, ob die Planung rechtswidrig ist, weil ein über die Straße laufendes Kind überfahren wird, diskutiert im Planungsrecht kein Mensch.

In unserem Planungsrecht sind – auf sehr undemokratischem europäischem Wege – einige Maßstäbe durcheinandergeraten.

3. Wie dem auch sei: Mit demokratisch legitimateden, nämlich mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments zustande gekommenen Richtlinien wie der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG<sup>10</sup> hat der Gemeinschaftsgesetzgeber seine Ideen für die Vermutung der Richtigkeit von Entscheidungen umgesetzt. Danach wird die Basis für eine richtige Entscheidung umso breiter, je mehr Erkenntnisquellen hierfür zur Verfügung stehen. Über die Information und die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren lassen sich die gemeinschaftsrechtlichen Ziele sowohl im Hinblick auf die demokratischen Rechte des Bürgers als auch

der angestrebten materiell richtigen Entscheidung verfolgen. Dieses so bezeichnete Konzept der informierten Öffentlichkeit ist einer der Tragpfeiler der Umweltpolitik der europäischen Gemeinschaft. Der beteiligte und informierte Bürger soll Verantwortung für den Umweltschutz übernehmen, den Druck auf die Behörden erhöhen und damit einen Beitrag zum besseren Vollzug des Gemeinschaftsrechts leisten. Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren sollen dabei die Vehikel sein, über die die Privaten die Möglichkeit erhalten, sich aktiv in den Prozess der Entscheidungsfindung einzubringen.<sup>11</sup> Herr DURNER hat sich hierzu mehrfach geäußert, auch in der vorletzten Tagung.<sup>12</sup>

Ich denke allerdings, wenn die Verbandsklage und der Naturschutz nicht einmal eine recht unsinnige Straßenplanung wie die Trasse der A 94 durchs Isental zu Fall bringen können, sind die Befürchtungen von Herrn Vallendar übertrieben. Zu berücksichtigen ist ja, dass nach den Zielsetzungen des neuen Bundesnaturschutzgesetzes, nämlich des allgemeinen Grundsatzes in § 20 Abs. 1, das nationale Netz verbundener Biotope 10 % der Fläche eines jeden Landes umfassen soll und dass das deutsche Natura-2000-Netz mit einer Fläche von 3,3 Mio. Hektar im terrestrischen Bereich nur 9,3 % der Bundesfläche umfasst. Zu den FFH-Gebieten kommen, Stand 2008, 685 Vogelschutzgebiete mit 10,1 % der Bundesfläche. Wegen der Überlappung der beiden Gebietskategorien bedeckt das gesamte Natura-2000-Netz in Deutschland damit etwa 14 % der Landesfläche.

Dass sich die künftige Straßenplanung exakt auf diese 14 % kaprizieren müsste und damit in der Verbandsklage zu Fall kommt, ist nicht zu befürchten, zumal auch in der Vergangenheit ohne nennenswerte Probleme viele Verkehrsprojekte des Bundesverkehrswegeplans unter Berücksichtigung der FFH-Verträglichkeitsprüfung realisiert werden

<sup>9</sup> BVerwG, Urt. v. 18.04.1996, 11 A 86.95, NVwZ 1996, 901; hierzu: U. NUMBERGER in: ZEITLER, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Anhang IV.1 (16. BImSchV), Rdnr. 46.

<sup>9a</sup> Vgl. BayVGH, Urt. v. 28.01.2008, 8 A 04.40023, UPR 2009, 107.

<sup>10</sup> ABl. Nr. L 156 v. 25.06.2003, S. 17.

<sup>11</sup> Vgl. M. RÖCKINGHAUSEN, Mehr Legitimation durch Verfahren? EurUP 2008, 210.

<sup>12</sup> Vgl. insbesondere W. DURNER, Die behördliche Nachbesserung fehlerhafter Planfeststellungsbeschlüsse, in: Aktuelle Fragen des Fachplanungs-, Raumordnungs- und Naturschutzrechts 2006, Berlin 2007, S. 249.

konnten.<sup>13</sup> Offensichtliche Planungsfehler, fehlerhafte Prüfungen, unzureichend qualifizierte Gutachter, wie möglicherweise im Halle-Verfahren, kann man nicht dem Naturschutz anlasten.

Dass die Straßenplanung, bei aller Notwendigkeit des Straßenbaus, den Erhaltungszustand der Naturräume in Deutschland beachten muss, zeigen die Zahlen, die der Bundesregierung bei der Beschlussfassung über die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt im Oktober 2007 vorlagen. Danach sind 72,5 % der Lebensräume der heimischen Tier- und Pflanzenarten in ihrem Bestand gefährdet. Nur 25 % der Lebensraumtypen der kontinentalen Zone befinden sich in einem günstigen Zustand. Nicht besser sieht es für die heimischen Arten in der kontinentalen Zone aus und nicht besser sieht es auch im übrigen Europa aus. Mehr als 50 % der Feuchtgebiete und der größte Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche von hohem ökologischem Wert sind dort bereits verloren. Fast die Hälfte der in Europa beheimateten Säugetiere, Vögel und Schmetterlinge ist nach einer Mitteilung der Kommission vom 22.05.2006 vom Aussterben bedroht.<sup>14</sup>

## II. Rechtlicher Status quo aus der Sicht des Individualrechtsschutzes

1. In meinem bereits erwähnten Vortrag bei der Richterakademie in Trier vor 16 Jahren<sup>15</sup> habe ich beklagt, dass eine vernünftige anwaltliche Beratung über die Erfolgsaussichten von Klagen im Planungsrecht deshalb nicht möglich sei, weil die Rechtsprechung bei der Reparatur von Fehlern des Verwaltungsverfahrens zugunsten der Planerhaltung übertreibt und einen außerrechtlichen Grundsatz der Planerhaltung durch die Kausalitätsprüfung bei der gerichtlichen Kontrolle der Abwägung geschaffen habe. Damals standen im Gesetz nur die Paragraphen 45, 46 VwVfG, der damalige § 17 Abs. 6c FStrG war gerade neu geschaffen worden, wodurch der Gesetzgeber nach meiner damaligen Meinung versucht habe, sich der contra legem argumentierenden Rechtsprechung anzunähern.

Die Richter des Bundesverwaltungsgerichts hielten mir in der Diskussion entgegen: Die Planerhaltung durch die Gerichte müsse sein, damit die Planer nicht nutzlos über Jahre Feuchtgebiete zählen, Lärm berechnen, Brückenbauwerke, Straßenquerschnitte und Steigungsprofile zeichnen, dies für

hunderttausende von Mark und hinterher findet der Richter einen Verfahrensfehler, der den ganzen Kostenaufwand nutzlos macht. „Nur wenn wir Richter nachweisen können, dass mit dem Straßenbau einem bayerischen Minister zu höherer Ehre verholfen werden soll und die Straßenplanung nur deshalb durchgeführt wird, kann das Eigentumsgrundrecht einen wirksamen Schutz bieten. Die Kosten des Rechtsstaats sind ohnehin hoch, da dürfen wir nicht übertreiben“, so damals Herr Berkemann.

Diese Einschätzung wurde vom richterlichen Publikum weitgehend geteilt.

Mit Vergnügen habe ich einen Vortrag von Herrn Verfassungsrichter STEINER im Januarheft der Bayerischen Verwaltungsblätter<sup>16</sup> gelesen, einen Vortrag aus Anlass des 50-jährigen Gründungsjubiläums des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter, der nahelegt, dass meine damalige, und erst recht meine heutige Einschätzung von der Effektivität des Individualrechtsschutzes nicht ganz falsch war und ist. Ich darf zitieren:

„Wer mit dem Rechtsanwalt spricht und insbesondere dem Fachanwalt des Verwaltungsrechts, muss hören, dass Erfolge des Bürgers im Verwaltungsstreitverfahren gegen Behörden heute nur noch schwer zu erzielen seien. Höhere Erfolgsquoten werden angeblich aus China gemeldet. Das dortige Justizsystem hat allerdings den Vorteil, dass auch seine Berufsrichter überwiegend juristische Laien sind. Der Überbringer dieser guten chinesischen Nachricht muss im Übrigen einschränken: Die Chinesen hätten einen effizienten verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz, solange es nicht um Politik gehe.“

Diese Einschränkung muss man für die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht machen. Und weiter im Zitat von Herrn STEINER:

„Es ist unter Rechtsanwälten und Richtern heute nicht wirklich streitig, dass dem Bürger, ein Verwal-

<sup>13</sup> A. SSYMANK, Fachliche Aspekte der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland, EurUP 2008, 158.

<sup>14</sup> Nach W. KÖCK, Rechtsgrundlagen für die Errichtung des kohärenten europäischen Netzes Natura 2000, EurUP 2008, 154.

<sup>15</sup> U. NUMBERGER, Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Planungen aus der Sicht eines Rechtsanwalts, Anwaltsblatt 1994, 540.

<sup>16</sup> U. STEINER, Verwaltungsrechtsprechen heute, BayVBl. 2009, 1.

tungsstreitverfahren zu gewinnen, aus einer Reihe von Gründen nicht vergönnt ist, die nicht in der mangelnden Berechtigung seines Anliegens allein liegen. Ich meine weniger die anwaltliche Sternstunde, wenn es gelingt, einen Abgabenprozess gegen eine bayerische Gemeinde zu gewinnen. Die Aufmerksamkeit gilt vor allem dem deutschen Gesetzgeber, der einige Gewinnwarnungen im Verwaltungsrecht ausgesprochen hat. Damit meine ich die Vorschriften über die Unbeachtlichkeit und über die Heilung von formalen Fehlern administrativer Akte.“

Herr STEINER meint, die Heilungsvorschriften könnten der erste Forschungsgegenstand eines Lehrstuhls für Rechtspathologie sein.

Zum Schutz der Verwaltung, zum Zwecke der Planerhaltung und zur Verhinderung des Individualrechtsschutzes haben wir – Status quo heute – eine Normenfülle, die – wie wir es gestern im Vortrag von Herrn RUBEL gehört haben – das deutsche Verfahrens- und Prozessrecht zum verwaltungsfreundlichsten und zum individualrechtsschutzfeindlichsten in der Europäischen Union macht. Deutschland ist europaweit der einzige Staat, in dem die Planungsbehörde bereits mit dem Ende der Einwendungsfrist verbindlich weiß, welche Betroffenheiten zu berücksichtigen sind. Der Grundsatz der Planerhaltung und – darauf aufbauend – das ausdifferenzierte System der Mängelbehebung, das neben kleineren Modifikationen auch umfassende Umplanungen während eines gerichtlichen Verfahrens und – vom Bundesverwaltungsgericht in der Halle-Entscheidung quasi zum Standard-Fall erhoben – ein planergänzendes Verfahren zulässt, existiert nur in Deutschland. Nach dem Vortrag von Herrn HIEN<sup>17</sup> zum selben Thema gehört, anders als Herr VALLENDAR beschwört, auch die deutsche Verbandsklagebefugnis zu den restriktivsten in Europa.

Herr HIEN hat versucht, uns Anwälte mit folgenden Worten zu trösten:

„Angesichts dieses Ergebnisses werden Sie sich allerdings zu Recht fragen, wie Sie potenziellen Mandanten eine Klage im Planungsrecht überhaupt noch schmackhaft machen können, wenn am Ende allenfalls Trostpreise à la Otterdurchlass, Lärmschutzfenster oder Nachflugverbot winken. Zum einen ist natürlich ein Lärmschutzfenster besser als gar keine Schutzvorkehrung. Zum anderen gilt auch hier wie so oft: Die Masse macht's. Da die Finanzierbarkeit gegenwärtig die einzige größere Schwachstelle der Infrastrukturplanung ist, wird ein

Projekt scheitern, wenn es sich durch zusätzliche Schutzauflagen zu sehr verteuert. Und schließlich brauchen auch die Gerichte eine breite Fallbasis, um ihre Rechtsprechung fortzuentwickeln – oder zu revidieren.“

Soviel zunächst zur von Herrn DURNER vorgeschlagenen Variante meines Vortrags, nämlich der Partizipation an der Verwirklichung des Gemeinwohls.

2. Zum Zwecke der Einschränkung des Individualrechtsschutzes finden wir in den Gesetzen: § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG über die Präklusion, gleichlautend in § 17a Nr. 7 FStrG, das Entfallen der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss in § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG verbunden mit der einmonatigen Antrags- und Begründungsfrist für den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO, die sechswöchige Klagebegründungsfrist für den Anwalt in § 17e Abs. 5 FStrG<sup>18</sup>, wir haben die Heilungsvorschriften der §§ 45, 46 VwVfG, hinzu tritt die Planerhaltung in § 17e Abs. 6 FStrG und in § 75 Abs. 1a VwVfG, im gesetzgeberischen Übereifer gleich doppelt genäht, und nicht zu vergessen die prozessualen Reparaturmöglichkeiten in § 114 S. 2 VwGO.

Mit wirklicher Faszination habe ich die juristische Sinfonie studiert, die Herr DURNER 2006 in Speyer über die behördliche Nachbesserung fehlerhafter Planfeststellungsbeschlüsse komponiert hat und in der er neben all diesen Vorschriften tatsächlich noch eine Gesetzeslücke für die Reparatur gefunden und mit § 48 VwVfG gefüllt hat. Ich weiß nicht, wen ich mehr bewundern soll, den Komponisten oder das Konzertpublikum, das dem in 50 Seiten hochkomplexesten Textes eingeflossenen Vortrag lauschen durfte.

Meine anwaltliche Erfahrung zeigt, dass Herr HIEN und Herr STEINER tatsächlich Recht haben: Der

<sup>17</sup> Vgl. E. HIEN, Rechtsschutz gegen Planungsentscheidungen im Fernstraßenrecht – auch im europäischen Vergleich, in: Deutsches Anwaltsinstitut e. V., 13. verwaltungsrechtliche Jahresarbeitstagung 2007, S. 5.

<sup>18</sup> Während es offenbar nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts einem fairen Prozess entspricht, wenn nach jahrelangem Rechtsstreit noch am Tag der mündlichen Verhandlung ein ergänzender Planfeststellungsbeschluss von der beklagten Planfeststellungsbehörde übergeben werden darf, der es dem Gericht dann ermöglicht, eine bisher fehlerbehaftete Planung „abzusegnen“, siehe B. STÜER, Europäischer Gebiets- und Artenschutz in ruhigeren Gefilden, DVBl. 2009, 1.

Versuch Individualrechtsschutz im Planungsrecht zu erlangen, muss den im Verwaltungsrecht tätigen Anwalt zwingend frustrieren. Auch angesichts einer sorgfältig vorbereiteten und begründeten Klage macht gerade die Existenz des Prozesses die rechtswidrige Planung rechtmäßig, und dies auf Kosten des Klägers, welcher seine Anwälte, Gutachter, Richter und Prozessbevollmächtigte des Gegners bezahlt und mit seiner Klage die behördliche und gerichtliche Reparatur eines zunächst mangelhaften Planungsprodukts finanziert.

Die von Herrn VALLENDAR in seiner Veröffentlichung mit Verwunderung wahrgenommene Möglichkeit, dass die Verbände überhaupt ihre eigenen Gutachter bezahlen können, steht in der Regel dem von einer Straßenplanung betroffenen und in seiner wirtschaftlichen Existenz bedrohten Landwirt nicht zur Seite. Der Vorschlag von Herrn STEINER, dass im Verwaltungsprozess die Kosten klägerischer Sachverständigengutachten vom Staat erstattet werden, wird nicht Gesetz werden.

### III. Tendenzen

Der Schutz unserer bürgerlichen Freiheiten, vor allem des Eigentumsgrundrechts, in der Fachplanung und in der Planungsrechtsprechung wird immer unbedeutender, weil Art. 14 Abs. 1 GG von den Verwaltungsgerichten zwar verbal mit angeblich hoher Abwägungsbedeutung abgehandelt wird, mental aber als zu vernachlässigender Randaspekt angesehen wird. Dagegen gewinnt die Verbandsklage verbunden mit dem vor allem europarechtlich gesteuerten Habitat- und Artenschutz immer mehr Bedeutung.

#### 1. Materielles Recht

Mir wurde aus dem A-94-Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof berichtet, dass über die behauptete Existenzvernichtung einiger landwirtschaftlicher Betriebe etwa jeweils eine halbe Stunde verhandelt worden sei, über die Gefährdung und Absiedlung des Kriechenden Scheiberichs, den außer den Richtern des 8. Senats des BayVGH wahrscheinlich kein Verwaltungsrichter je gesehen hat, drei Tage. Im Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts über die Ablehnung der Nichtzulassungsbeschwerde<sup>19</sup> liest man manches über Auwaldbestände, Feuchtgebiete und Schwarzerlen, nichts zu Art. 14 GG, sicherlich, weil schon die Beschwerdeführer bei Art. 14 GG resigniert hat-

ten. Überraschenderweise wurde jetzt aber die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts auf Art. 14 GG gestützt, nicht auf das Verschwinden des Kriechenden Scheiberichs.

Europäisch dominiertes Natur- und Artenschutzrecht trifft auf eine interne nationale Entwicklungslinie des Naturschutzes und hat sie verstärkt, sodass im Fachplanungsrecht jetzt zwei Regelungsblöcke nebeneinander stehen, die in ihren Anschlussbereichen nur grob und unregelmäßig behauen sind, also nicht wirklich zusammenpassen.

Das fachplanungsrechtliche Abwägungsgebot ist gut geeignet, neue und neu bewertete Belange in den Abwägungsvorgang einzubinden. Das Abwägungsgebot hat aber keine Steuerungskraft für das Ergebnis der Abwägung, also dafür, welche Belange im Rahmen des behördlichen Gestaltungsspielraums zurückgestellt werden. Die umfangreiche Rechtsetzung, beginnend mit dem deutschen Naturschutzrecht und dieses überlagernd und verdrängend der europäische Richtliniengeber, hat hierauf durch die Schaffung zwingender Normen reagiert:

- Es begann mit den Eingriffsregelungen im Naturschutzrecht, die auch die jüngste Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes als allgemeinen Grundsatz für die Länder abwägungsfest fixiert und zum Teil inhaltlich in den §§ 13 bis 18 erweitert haben.
- Es gab seit jeher die Befreiungsregelungen bei den nationalen Biotopvorschriften und bei den nach nationalem Naturschutzrecht erlassenen Schutzgebietsverordnungen.
- Es kamen hinzu die Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Projektebene und auf Ebene durch die UVP-Richtlinien und die SUP-Richtlinie.
- Letztlich ohne Abstimmung mit den UVP-Regelungen entstanden die Verträglichkeitsprüfungen beim europäischen Habitatschutz und die speziellen artenschutzrechtlichen Prüfungen.

All diese Ausdifferenzierungen des Umweltschutzes sind nicht in die Kernbestimmungen des Fachplanungsrechts eingepasst worden, sondern

<sup>19</sup> BVerwG, B. v. 05.12.2008, 9 B 28.08, NVwZ 2009, 320.

der Umweltschutz verblieb fachplanungsextern im jeweiligen spezifischen umweltrechtlichen und europarechtlichen Regelungszusammenhang.

In der europäischen Gemeinschaft hat die Bundesrepublik auf die deutsche Sprache als feste Amtssprache verzichtet und auch auf die Benennung durchsetzungsfähiger Kommissare. Die Bundesrepublik verteidigt unsere Freiheit angeblich am Hindukusch, sie hat aber jede Verteidigung des bewährten deutschen Rechtssystems in Europa aufgegeben. Es überrascht also nicht, dass es auch dem deutschen Gesetzgeber nicht gelungen ist, die europarechtlichen Regelungen abgestimmt neben die bestehenden Regelungen des Fachplanungsrechts treten zu lassen, es ist eine Vielfalt von Prüfverfahren, Abschätzungsverfahren, Abweichungsverfahren, Ober- und Unterabwägungen entstanden und insgesamt ein kodifikatorisches Chaos, das weder dem Planungsbetroffenen noch dem Vorhabensträger hilft und nach meinem Gefühl auch nicht uns Anwälten, weil wir das Chaos auch nicht mehr verstehen.

In einem bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren, das sich immerhin auf eine regionalplanerische Vorrangfläche für Rohstoffabbau bezog, welche in einem in der Liste der Kommission genannten FFH-Gebiet und Vogelschutzgebiet lag, musste der Vorhabensträger auf Verlangen der Fachbehörden, vor allem der Naturschutzbehörden 12 naturschutzbezogene Gutachten beauftragen, auf Wunsch der Behörden bei jeweils verschiedenen Gutachterbüros, und keines der Gutachten konnte im jeweils anderen Verfahrenszusammenhang verwendet oder gebraucht werden:

ein Gutachten für die UVP auf landesplanerischer Ebene, ein Gutachten für die UVP in der Planfeststellung, ein Gutachten für die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, ein Gutachten über Hautflügler, ein Gutachten über eine lokal bisher ausgestorbene Nachtschmetterlingsart, die bei der Vorbereitung der Verträglichkeitsprüfung neu entdeckt worden war, ein Gutachten für Vögel, die auf Bäumen brüten, und eines für bodenbrütende Vögel, ein gesondertes Gutachten über die Lärmverträglichkeit der Vögel gegenüber der bereits vorhandenen Autobahn aufgrund der Summierungsthematik von Projekten, ein Gutachten zur Beeinträchtigung geschützter Pflanzen durch evtl. Grundwasserveränderungen und ein Gutachten über die Beeinträchtigung von Heidekräutern, die von selbst auf selten befahrenen Waldwegen ent-

standen waren, ein Gutachten zum Biotopschutz nach Art. 13d des BayNatSchG, ein Gutachten zur Eingriffsregelung und zur Kompensation der Eingriffe, ein Gutachten zur Funktionsfähigkeit des für Rodungen im Bannwald nachzuweisenden Ersatzwaldes, der wiederum nicht als Kompensation für die Eingriffsregelung herangezogen wurde. Und schließlich haben wir ein 13. Gutachten beauftragt, das die Zusammenfassung aller Gutachten enthielt, weil die Bergrechtsbehörde aufgrund ihrer personellen Ausstattung nicht bereit und in der Lage war, alle Einzelgutachten zu lesen.

Das einzige Glück dieser Hunderttausende von Euro verschlingenden Gutachtensorgie war, dass der beteiligte Naturschutzverband, ein Gegner des Projekts, erklärte, angesichts so vieler Gutachten habe er nicht die personelle Kapazität, innerhalb von sechs Wochen substantielle Einwendungen zu erheben. Der bergrechtliche Rahmenbetriebsplan ist also bestandskräftig und nach drei Jahren Sandabbau besteht die Chance, dass der Abbaunternehmer zumindest die Gutachtenskosten wieder hereingeholt hat.

Ich habe nicht erwähnt, dass bereits bei der Aufstellung des Regionalplans sämtliche Umweltgüter im Abbaugbiet in vielen Gutachten betrachtet worden waren.

Die Biologen, Ökotoxikologen, Ornithologen, Insektologen und Phytologen haben gute Lobbyarbeit in Brüssel für ihre künftigen Beschäftigungsgarantien geleistet.

Mein Vorschlag in diesem Planfeststellungsverfahren, im Gutachten über die Umweltverträglichkeitsprüfung, das ein Umweltbüro erstellt, in Unterkapiteln mit Subunternehmern den jeweiligen rechtlichen, faunistischen, floristischen, hydrologischen und lebensraumbezogenen Schutzbereich zu behandeln, wurde von einigen Gutachtern und Behördenvertretern im Scoping-Termin nur mit ungläubigem Staunen über meine europarechtliche Naivität zur Kenntnis genommen.

Nach meinem Gefühl werden wir Deutschen, weil wir den Ruf einer perfekten bürokratischen Umsetzung von politischen Ideologien genießen, sei es die formalrechtliche Umsetzung des Nationalsozialismus, des Kommunismus oder der deutschen Wiedervereinigung, besonders gerne von der EU-Kommission verklagt und vom EuGH wegen Vertragsverletzung verurteilt. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts ist es ja letztlich gleichgültig, ob

eine Richtlinie überhaupt nicht oder angeblich nur mangelhaft umgesetzt worden ist.<sup>20</sup> Herr BERKEMANN zählt in seinem Handbuch zum Recht der Umweltrichtlinien EuGH-Urteile gegen Deutschland auf wegen vertragswidrigen Verhaltens zur Vogelschutzrichtlinie, Grundwasserrichtlinie, Trinkwassergewinnungsrichtlinie, Trinkwasserrichtlinie, Bleiverschmutzungsrichtlinie, Gewässerschutzrichtlinie, UVP-Richtlinie, Umweltinformationsrichtlinie, Abwasserrichtlinie, FFH-Richtlinie, IVU-Richtlinie, UVP-Änderungsrichtlinie.<sup>21</sup>

Manche dieser Urteile sind in der deutschen juristischen Literatur von einem fast masochistischen Lustgeschrei begleitet worden, wie groß die Missstände des Umsetzungswesens in Deutschland seien und wie wenig europafreundlich unsere deutschen Organe, zuletzt ist ja sogar dem Bundesverfassungsgericht wegen seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon nationalstaatlicher Autismus vorgeworfen worden.

Die noch bei der Umsetzungsdiskussion zur UVP-Richtlinie harschen und emotionalen Abwehrreaktionen gegen den Einbruch des Gemeinschaftsrechts in unsere Rechtsordnung haben allerdings nichts gebracht. Das UVP-Gesetz gilt, wird im Verfahren angewandt und erzeugt außer Gutachterbeschäftigung wenig für die Umwelt.

Am besten werden wir im Planungsrecht mit einem relativ entspannten und gelassenen Verständnis des Gemeinschaftsrechts zurecht kommen.

Das Gemeinschaftsrecht hat nach dem EG-Vertrag und der Rechtsprechung des EuGH einen Vorrang in der Anwendung, es hat aber keinen Vorrang an inhaltlicher Richtigkeit oder Überzeugungskraft.<sup>22</sup>

Wir sollten daher auch die Kritik an unsinnigem und grundrechtsfeindlichem EU-Recht nicht aufgeben und auf europäischer Ebene eine demokratische, in

sich logische und abgestimmte und mit praktischer Vernunft anwendbare Rechtssetzung des Natur-, Arten- und Umweltschutzes erzwingen.

## 2. Prozessrecht

Mangels Finanzierungswilligkeit und Finanzierungsfähigkeit von Einzelklägern und wegen der von vornherein fast sicheren Erfolglosigkeit solcher Klagen werden künftig wohl nur noch Verbände klagen. Europarechtlich ist das gewünscht.

Die EU ist – Gott sei dank noch – ohne eigene Vollzugsbehörden und hat anscheinend das Gefühl, dass sie oft mit eher unwilligen nationalen Behörden konfrontiert ist. Die Bürger und noch mehr die Verbände und NGOs sind deshalb als Vollzugshelfer durch Partizipation und Drittanfechtungsklage hoch willkommen.<sup>23</sup> Das neue Bundesnaturschutzgesetz stärkt die Stellung der Verbandsklage.

a) § 64 des neuen BNatSchG stellt klar, dass die zugelassenen Verbände ein Wahlrecht zwischen der naturschutzrechtlichen Verbandsklage und der umweltrechtlichen Verbandsklage haben. Der BayVGh hat das in seinem Urteil zum Garmischer Kramertunnel vom 23. Juni 2009 schon für die aktuelle Rechtslage bestätigt. Die früher diskutierte Abgrenzung der beiden Klagen auf der Zulässigkeitsebene<sup>24</sup> ist also an sich nicht mehr nötig, wenn es um Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Rechtsfragen des Natur- und Umweltschutzes geht.

Beide Klagen sind nebeneinander statthaft gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung

- nach § 64 Abs. 1, § 63 Abs. 2 Nr. 6 und 7 BNatSchG, soweit, wie praktisch immer, ein Eingriff stattfindet,
- nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG und § 2 Abs. 3 UVPg, wenn eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung bestand.

b) Auf der Begründetheitsebene besteht derzeit noch ein Unterschied bei den beiden Klagevarianten. Zwar wird in beiden Fällen § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO durch Sondervorschriften verdrängt:

Nach § 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG muss das Gericht jegliche den Belangen des Naturschutzes dienende Vorschrift, unabhängig davon, ob sie drittschützend ist, überprüfen.

<sup>20</sup> F. EKARDT/K. SCHENDERLEIN, Gerichtlicher Kontrollumfang zwischen EU-Bürgerfreundlichkeit und nationaler Beschleunigungsgesetzgebung, NVwZ 2008, 1059.

<sup>21</sup> J. BERKEMANN/G. HALAMA, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2008, S. 161 ff.

<sup>22</sup> BERKEMANN/HALAMA (o. Fußn. 21, S. 162); vgl. auch U. STOROST, FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung, DVBl. 2009, 673 (682).

<sup>23</sup> WAHL, Die Fachplanung in der Phase ihrer Europäisierung (in: o. Fußn. 4, S. 441).

<sup>24</sup> EKARDT/SCHENDERLEIN (o. Fußn. 20); BayVGh, Ur. v. 23.06.2009, 8 A 08.40001.



Nach der schon auf der Zulässigkeitsebene geltenden Vorschrift des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG und nach der Begründetheitsregel des § 2 Abs. 5 Nr. 1 UmwRG prüft das Gericht aber, ob der Planfeststellungsbeschluss

- Rechtsvorschriften verletzt, die dem Umweltschutz dienen,
- Rechte einzelner begründen und
- für die Entscheidung von Bedeutung sind.

Umstritten ist derzeit noch, ob der Bundesgesetzgeber die Verbandsklage in das enge Korsett des Individualklagemodells zwingen durfte<sup>25</sup> oder ob diese Gleichschaltung europarechtswidrig ist.<sup>26</sup>

Während das OVG Lüneburg<sup>27</sup> die Kritik der Literatur an der Einschränkung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes als eher rechtspolitisch begründet ansieht, hat das OVG Münster die Frage in einem Beschluss vom 05.03.2009<sup>28</sup> dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung nach Art. 234 EG vorgelegt.

Gegen eine ausschließliche Beschränkung der Verbandsklage auf subjektive Rechte Einzelner spricht nach meiner Meinung vor allem das Argument, dass ein Mitgliedstaat den Verbandsrechtsschutz unterlaufen kann, entgegen der der Verbandsklage von der Kommission beigemessenen Funktion und entgegen dem Ziel des Art. 9 Abs. 2 der Aarhuskonvention und des Art. 10a UVP-Richtlinie (in der Fassung der Öffentlichkeitsrichtlinie), nämlich den Zugang zu den Gerichten zu erweitern. Wahrscheinlich wird der Europäische Gerichtshof daher seiner bisherigen Tendenz treu bleiben, eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle von Zulassungsentscheidungen am Maßstab europäischen und nationalen Umweltrechts herbeizuführen.<sup>29</sup>

#### IV. Rechtspolitische Vorschläge für die künftige Fachplanung

Das freie und unbefangene Herangehen der Gerichte an Planungsentscheidungen und damit die Wirksamkeit des Rechtsschutzes, aber auch die Effizienz des Planens leiden nach meiner Meinung daran, dass im Zeitpunkt der gerichtlichen Kontrolle bereits zu viele nicht kontrollierte und nicht kontrollierbare Planungsphasen abgelaufen sind, dass die der gerichtlichen Kontrolle zugrunde liegenden technischen Detailplanungen in Verbindung mit sämtlichen notwendigen Gutachten bereits zu viele

Kosten produziert haben, dass kurz gesagt schon zu viele teure Fakten geschaffen sind, bevor gerichtlich kontrolliert wird. Hinzu kommt, dass das materielle Recht, siehe Artenschutz, aus der Sicht des Betroffenen die Schwerpunkte der gerichtlichen Kontrolle einer Planung vollkommen ins Abseits geführt hat.

Nach meiner Meinung sollte darüber nachgedacht werden, ob die Straßenplanung, ebenso wie andere linienförmige Infrastrukturplanungen, und der sich anschließende Rechtsschutz in zwei Phasen gegeneinander abgeschichtet werden können:

Wir schaffen die Regeln über den gesetzlichen Bedarfsplan, die Linienbestimmung, das Raumordnungsverfahren ab und ersetzen all diese Verfahren durch eine politisch verantwortete und haushaltsmäßig abgesicherte Trassenentscheidung, die verbunden wird mit der Umweltprüfung, einer Grobanalyse nach dem Europäischen Naturschutzrecht, der Prüfung, ob Lärmschutz möglich ist, der Prüfung der Flächenverluste und der entgegenstehenden kommunalen Planungen.

Dieser Trassenentscheidung liegen keine komplexen Planunterlagen zugrunde, also keine kosten trächtigen detaillierten ingenieurmäßigen Ausarbeitungen von Querschnitten, Höhen- und Gefälledarstellungen, Brückenbauwerken, Tunnels und Lärmschutzanlagen, sondern ein 500 m breites Band, das die dreistreifige Trassenbreite und alle theoretischen Anbauverbote mit beinhalten würde. Die Abschnittslänge des Bandes bestimmt sich nach seiner selbstständigen Verkehrswirksamkeit.

Vor dieser Trassenentscheidung findet eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung in ausreichenden Fristen statt; im kollektiven Zusammenwirken aller denkbarer Beteiligten, Gemeinden, Verbände, Eigentümer, Lärmbetroffener und Behörden wird die Erkenntnis gewonnen, ob die grundsätzliche Tras-

<sup>25</sup> W. SCHRÖDTER, Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, 157.

<sup>26</sup> BERKEMANN/HALAMA (o. Fußn. 21, S. 765).

<sup>27</sup> OVG Lüneburg, B. v. 07.07.2008, 1 ME 131.08, NVwZ 2008, 1144.

<sup>28</sup> OVG Münster, B. v. 05.03.2009, 8 D 58.08.AK; siehe A. VERSTEYL, Erweiterung der Klagebefugnis der Verbände durch den EuGH?, EurUP 2009, 133.

<sup>29</sup> Zur Diskussion vgl. auch EKARDT/SCHENDERLEIN (o. Fußn. 20); M. SAUTHOFF in: MÜLLER/SCHULZ, FStrG, 2008, § 17e, Rdnr. 23; W. DURNER, Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte?, ZUR 2005, 285.

senentscheidung zu einer Straßenplanung führt, die bei Saldierung aller in einer Grobanalyse erkennbaren Vor- und Nachteile einen positiven gesellschaftlichen Nettonutzen hat.

Diese Trassenentscheidung ist gerichtlich anfechtbar für Gemeinden, Verbände, Eigentümer und Lärmbetroffene. Es findet eine uneingeschränkte objektive Rechtskontrolle durch das Gericht statt.

Wird die Trassenentscheidung gerichtlich bestätigt, wird auf der 2. Ebene die Detailplanung eröffnet.

Dieser Planung liegt eine unanfechtbare Trassenwahl zugrunde, ähnlich dem Verhältnis zwischen baurechtlichem Vorbescheid und Baugenehmigung.

Auf der Ebene der Detailplanung werden alle konkret betroffenen privaten Belange, die technischen Fragen des Lärmschutzes, die Eigentumsfragen, die Absiedlung von Betrieben, die Regelungen der Zufahrten mit den einzelnen Privatpersonen behandelt, ferner werden alle Einzelheiten des Natur- und Artenschutzes, der Eingriffe und ihrer Kompensation geregelt.

Auf dieser Verfahrensebene findet keine generelle Erörterung statt, sondern es werden individuelle Verhandlungen zwischen der Planfeststellungsbehörde und den Betroffenen geführt.

Der endgültig ergehende Planfeststellungsbeschluss unterliegt zwar auch der gerichtlichen Kontrolle, auf dieser Ebene gibt es aber nur einen rein subjektiven öffentlichen Rechtsschutz, es besteht kein Aufhebungs-, sondern nur ein Planergänzungsanspruch und es gelten uneingeschränkt die Heilungsmöglichkeiten für die Planfeststellungsbehörde.

Diese zweiphasige Abschichtung der Planungsebenen reduziert die Komplexität der Planung, sie reduziert Kosten, die Planer werden mehr Spaß am Planen haben und die Richter weniger Angst vor der Beanstandung der Trassenentscheidung und damit auch mehr Freude am Rechtsprechen. Von beidem profitiert der Individualrechtsschutz und das Gemeinwohl gedeiht, weil die Gerichte nur den Bau von Straßen zulassen, die gesellschaftlich nützlich sind. Für die Trassenentscheidung steht die Stelle ein, die sie politisch gewollt hat, und nicht die nur vorgeschobene Planfeststellungsbehörde, welche ausschließlich für die Bewältigung der technischen Planungsdetails Verantwortung trüge.

Die gegen die Trassenentscheidung klagenden Eigentümer könnten ab und zu einen Prozess gewinnen, und für die Verteidigung einer Planung wären trotzdem keine Anwälte nötig, weil bekanntlich die besseren Juristen in den Behörden sitzen und in den Anwaltskanzleien nur die besser bezahlten.

**Programm des Forschungsseminars  
des Arbeitskreises „Straßenrecht“**

**am 21./22. September 2009**

**im Universitätsclub Bonn**

**Leitung: Univ.-Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL. M.**

**Montag, 21. September 2009**

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14.30 Uhr RA Prof. Dr. Bernhard Stür, Münster:  
Die Leistungsfähigkeit der Planfest-  
stellung für die Straßenplanung im 21.  
Jahrhundert
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 16.00 Uhr Frau RDin Anke Leue, BMVBS, Bonn:  
Erfahrungsbericht zum Infrastruktur-  
planungsbeschleunigungsgesetz und  
Perspektiven für das Verwaltungsver-  
fahrensrecht
- 16.30 Uhr Diskussion
- 17.15 Uhr VorsRiBVerwG Prof. Dr. Rüdiger  
Rubel, Leipzig:  
Straßenplanung und Rechtskontrolle  
im Ausland: Erkenntnisse der Tagung  
„Road Planning in Europe“
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemeinsames Abendessen

**Dienstag, 22. September 2009**

- 9.00 Uhr RA Ulrich Numberger, München:  
Straßenplanung zwischen Individual-  
rechtsschutz und Partizipation an der  
Verwirklichung des Gemeinwohls
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung des Arbeits-  
kreises „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Gelegenheit zum Mittagsimbiss im  
Bistro „Luigi Pirandello“  
(Universitätsclub)

## Teilnehmerliste

Bauer, Konrad,  
Wachtberg-Pech

Bergt, Thorsten,  
Amt für Straßen und Verkehr, Bremen

Blümel, Dr. Willi, em. Univ.-Prof.,  
Deutsche Hochschule für Verwaltungsrecht in  
Speyer, Wilhelmsfeld

Deutsch, Dr. Markus,  
Rechtsanwalt, RAe Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch &  
Partner, Frankfurt

Domgörgen, Ulf, RiBVerwG, Leipzig

Drescher, Doris, MR,  
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und  
Arbeit, Dresden

Durner, Dr. Dr., Wolfgang, Univ.-Prof.,  
Universität Bonn

Eichberger, Dr., Michael, Prof.,  
RiBVerfG, Karlsruhe

Enderle, Bettina, Rechtsanwältin,  
RAe Allen & Overy LLP, Frankfurt

Hein, Andreas,  
Ministerium für Verkehr, Energie und Landes-  
planung, Düsseldorf

Gaentzsch, Dr. Günter, VRiBVerwG a. D., Köln

Geiger, Dr. Andreas,  
Rechtsanwalt, RAe GSK Stockmann & Kollegen,  
München

Geyer, Gerhard, Ltd. MR a. D., Baldham

Herber, Dr. Franz-Rudolf, Akademischer Direktor,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Hermanns, Dr. Caspar David, Rechtsanwalt,  
RAe Hermanns & Partner, Osnabrück

Heugel, Michael,  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und  
Reaktorsicherheit, Bonn

Hönig, Dr. Dietmar,  
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr  
und Landesentwicklung, Wiesbaden

im Brahm, Ulrike, MR,  
Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes  
NRW, Düsseldorf

Jupe, Michael, MR,  
Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung  
des Landes Brandenburg, Potsdam

Kastner, Fritz, MR a. D., Bonn

Kern, Jürgen, MR a. D., Wiesbaden

Klofat, Hans Jörg, Berlin

Kriebitzsch, Jost, Tank & Rast, Bonn

Lautner, Dr. Gerd, Univ.-Prof.,  
Technische Universität Darmstadt

Leue, Anke, RD,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-  
entwicklung, Bonn

Losch, Michael, Ltd. Senatsrat,  
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin

Majcherek, Jochaim, RD,  
Landesbetrieb Straßenbau NRW, Gelsenkirchen

Maß, Wolfgang, MR,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsminis-  
terium des Innern, München

Michler, Dr. Hans-Peter, Prof.,  
Fachhochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld

Numberger, Ulrich, Rechtsanwalt,  
RAe Messerschmidt und Kollegen, München

Paetow, Dr. Stefan, VorsRiBVerwG a. D., Leipzig

Recker, Gabriele, MR,  
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit und Verkehr, Hannover

Rinke, Siegfried, MR,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-  
entwicklung, Bonn

Rubel, Dr. Rüdiger, Prof., VorsRiBVerwG, Leipzig

Sauter, Britta, DEGES, Berlin

Sauthoff, Michael, Vizepräsident  
OVG Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Schlarmann, Dr. Hans, Prof., Rechtsanwalt,  
RAe Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch & Partner,  
Stuttgart

Sitsen, Dr. Michael, Rechtsanwalt,  
Universität Bonn

Stahlhut, Ulrich, RD,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-  
entwicklung, Bonn

Stür, Dr. Bernhard, Prof.,  
Rechtsanwalt und Notar, Münster

Strick, Stefan, RD,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-  
entwicklung, Bonn

Tegtbauer, Tatjana, ORR,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-  
entwicklung, Bonn

Uechtritz, Dr. Michael, Prof., Rechtsanwalt,  
RAe Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch & Partner,  
Stuttgart

Wegner, Ulrike, Rechtsanwältin, Dietzenbach

Wiget, Maximilian, Oberlandesanwalt,  
Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

Witting, Berthold, MR,  
Ministerium für Verkehr-, Bau- und Landesentwick-  
lung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

## Schriftenreihe

### Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen

#### Unterreihe „Straßenbau“

### 1996

- S 11: Der Einfluß der Textur auf Reifen/Fahrbahngeräusch und Rollwiderstand – Untersuchungen im Prüfstand Fahrzeug/Fahrbahn  
Ullrich, Glaeser, Sander, Chudalla, Hasskelo, Löffler, Sievert € 15,00
- S 12: Offenporige Asphaltdeckschichten auf Außerortsstraßen – Projektgruppe „Lärmindernde Straßendecken“ € 10,00
- S 13: Qualität von mineralischen Straßenbaustoffen  
Tabbert € 16,50

### 1997

- S 14: 35. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 16,50
- S 15: Anforderungen an Fugenfüllsysteme aus Temperaturdehnungen  
Eisenmann, Lechner € 12,50
- S 16: Sicherheitswirksamkeit ausgewählter Straßenbaumaßnahmen im Lande Brandenburg  
Schnüll, Handke, Seitz € 22,00

### 1998

- S 17: Restnutzungsdauer von Asphaltsschichten – Prüfung der Grundlagen zu ihrer Berechnung  
Wolf, Schickl € 13,00
- S 18: 2. Erfahrungsaustausch über rechnergestütztes Straßenerhaltungsmanagement € 14,50
- S 19: Einfluß der Bruchflächigkeit von Edelsplitten auf die Standfestigkeit von Asphalten  
Teil 1: Literaturlauswertung  
Beckedahl, Nöslcr, Straube
- Teil 2: Einfluß des Rundkornanteils auf die Scherfestigkeit von Gesteinskörnungen  
Diel € 16,50

### 1999

- S 20: 36. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 14,00
- S 21: Walzbeton: Ergebnisse aus neuester Forschung und langjähriger Praxis – Kompendium  
Birmann, Burger, Weingart, Westermann
- Teil 1: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (1)  
Schmidt, Bohlmann, Vogel, Westermann
- Teil 2: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (2)  
Weingart, Dreßler
- Teil 3: Messungen an einer Versuchsstrecke mit Walzbeton-Tragschicht an der B54 bei Stein-Neukirch  
Eisenmann, Birmann
- Teil 4: Temperaturdehnung, Schichtenverbund, vertikaler Dichtverlauf und Ebenheit von Walzbeton  
Burger € 17,00

### 2000

- S 22: 3. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Nutzen der systematischen Straßenerhaltung € 19,50
- S 23: Prüfen von Gesteinskörnungen für das Bauwesen  
Ballmann, Collins, Delalande, Mishellany, v. d. Elshout, Sym € 10,50

### 2001

- S 24: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Konsolidationsverfahren -  
Teil 1: Vergleichende Betrachtung von Konsolidationsverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund  
Teil 2: Erfahrungsberichte über ausgeführte Straßenbauprojekte auf wenig tragfähigem Untergrund unter Verwendung von Konsolidationsverfahren  
Koch € 17,50
- S 25: 37. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 16,50

### 2002

- S 26: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Aufgeständerte Gründungsplolster  
Rogner, Stelter € 14,00
- S 27: Neue Methoden für die Mustergleichheitsprüfung von Markierungsstoffen – Neuentwicklung im Rahmen der Einführung der ZTV-M 02  
Killing, Hirsch, Boubaker, Krotmann € 11,50
- S 28: Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 25./26. September 2000 in Saarbrücken € 13,00
- S 29: Nichtverkehrliche Straßennutzung – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 24./25. September 2001 in Saarbrücken € 13,50

### 2003

- S 30: 4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Workshop Straßenerhaltung mit System – € 19,50
- S 31: Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaues  
Golkowski € 13,50
- S 32: Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23. und 24. September 2002 in Saarbrücken € 13,50
- S 33: 38. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 17,50
- S 34: Untersuchungen zum Einsatz von EPS-Hartschaumstoffen beim Bau von Straßendämmen  
Hillmann, Koch, Wolf € 14,00

### 2004

- S 35: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund – Bodenersatzverfahren  
Grundhoff, Kahl € 17,50
- S 36: Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 22. und 23. September 2003 in Saarbrücken € 13,50

S 37: Verbundprojekt „Leiser Straßenverkehr – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche“  
Projektgruppe „Leiser Straßenverkehr“ € 16,50

## 2005

S 38: Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. September 2004 in Saarbrücken € 16,50

S 39: Optimierung des Triaxialversuchs zur Bewertung des Verformungswiderstandes von Asphalt  
Renken, Büchler € 16,00

S 40: 39. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 17,50

S 41: Chemische Veränderungen von Geotextilien unter Bodenkontakt – Untersuchungen von ausgegrabenen Proben  
Schröder € 13,50

S 42: Veränderung von PmB nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren – Veränderungen der Eigenschaften von polymer-modifizierten Bitumen nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren und nach Rückgewinnung aus Asphalt  
Wörner, Metz € 17,50

S 43: Eignung frostempfindlicher Böden für die Behandlung mit Kalk  
Krajewski, Kuhl € 14,00

S 44: 30 Jahre Erfahrungen mit Straßen auf wenig tragfähigem Untergrund  
Bürger, Blossfeld, Blume, Hillmann € 21,50

## 2006

S 45: Stoffmodelle zur Voraussage des Verformungswiderstandes und Ermüdungsverhaltens von Asphaltbefestigungen  
Leutner, Lorenzl, Schmoedel, Donath, Bald, Grätz, Riedl, Möller, Oeser, Wellner, Werkmeister, Leykauf, Simon € 21,00

S 46: Analyse vorliegender messtechnischer Zustandsdaten und Erweiterung der Bewertungsparameter für Innerortsstraßen  
Steinauer, Ueckermann, Maerschalk € 21,00

S 47: Rahmenbedingungen für DSR-Messungen an Bitumen  
Dieser Bericht liegt in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de) heruntergeladen werden.  
Hase, Oelkers € 24,50

S 48: Verdichtbarkeit von Asphaltmischgut unter Einsatz des Walzsektor-Verdichtungsgerätes  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de) heruntergeladen werden.  
Wörner, Bönisch, Schmalz, Bösel € 15,50

## 2007

S 49: Zweischichtiger offenporiger Asphalt in Kompaktbauweise  
Ripke € 12,50

S 50: Finanzierung des Fernstraßenbaus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der FGSV am 25./26. September 2006 in Tecklenburg-Leeden  
€ 15,50

S 51: Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Bestimmung der Haftfestigkeit von Straßenmarkierungsfolien  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de) heruntergeladen werden.  
Killing, Hirsch € 14,50

S 52: Statistische Analyse der Bitumenqualität aufgrund von Erhebungen in den Jahren 2000 bis 2005  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de) heruntergeladen werden.  
Hirsch € 16,00

## 2008

S 53: Straßenrecht und Föderalismus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 24./25. September 2007 in Bonn € 15,50

S 54: Entwicklung langlebiger dünner Deckschichten aus Beton  
Silwa, Roßbach, Wenzl € 12,50

S 55: Dicke Betondecke auf Schichten ohne Bindemittel (SoB/STSuB)  
Leykauf, Birmann, Weller € 13,50

## 2009

S 56: Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 22./23. September 2008 in Bonn € 14,00

S 57: Vergleichende Untersuchung zweischichtiger offenporiger Asphaltbauweisen  
Ripke € 13,50

S 58: Entwicklung und Untersuchung von langlebigen Deckschichten aus Asphalt  
Ludwig € 15,50

S 59: Bestimmung des adhäsiven Potentials von Bitumen und Gesteinsoberflächen mit Hilfe der Kontaktwinkelmessmethode  
Hirsch, Friemel-Göttlich € 16,00

## 2010

S 60: Die Zukunftsfähigkeit der Planfeststellung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 21./22. September 2009 in Bonn € 15,50

---

Alle Berichte sind zu beziehen beim:

Wirtschaftsverlag NW  
Verlag für neue Wissenschaft GmbH  
Postfach 10 11 10  
D-27511 Bremerhaven  
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0  
Telefax: (04 71) 9 45 44 77  
Email: [vertrieb@nw-verlag.de](mailto:vertrieb@nw-verlag.de)  
Internet: [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de)

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.