



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz - PIVereinHG)

Stellungnahme zum Referentenentwurf

1. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterin begrüßt das mit dem Gesetzesentwurf (nachfolgend VwVfG-E) in erster Linie verfolgte Ziel der **Vereinheitlichung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren** im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG).

Die Übersichtlichkeit des Planfeststellungsrechts hat in der Vergangenheit darunter gelitten, dass der Bundesgesetzgeber in mehreren Fachgesetzen vom VwVfG abweichende Sondervorschriften geschaffen hat. Wenn es gelingt, dieses Sonderrecht durch „Rückholung“ in das VwVfG wieder zu beseitigen, und die Länder, mit denen der Entwurf dem Vernehmen nach bereits weitgehend abgestimmt sein soll, die Änderungen des VwVfG - wie in der Vergangenheit üblich - im Wege der sog. Simultangesetzgebung in ihr jeweiliges Landes-Verwaltungsverfahrensgesetz übernehmen, stärkt dies die Übersichtlichkeit der Rechtsordnung.

2. Der Frage, ob das in das VwVfG zu übernehmende Recht der Fachgesetze **inhaltlich** zu begrüßen ist, steht der BDVR dagegen kritisch gegenüber.
 - a) Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren mit verschiedener Begründung (Sondersituation der Wiedervereinigung, Beschleunigung von wichtigen Infrastrukturvorhaben) in den Fachgesetzen das erwähnte Sonderrecht geschaffen, das - aufs Ganze gesehen - allein den beschleunigten Abschluss eines Planfeststellungsverfahrens zum Ziel hat, nicht zuletzt durch Verkürzung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Betroffenen oder Verbänden.

Einer solchen Zielsetzung des Gesetzes steht der BDVR ablehnend gegenüber. Der BDVR hat bereits in anderem Zusammenhang beanstandet, dass jede sog. Beschleunigungsgesetzgebung da-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

durch konterkariert wird, dass das vom Vorhabenträger und von der Planfeststellungsbehörde zu beachtende materielle Recht immer komplizierter wird. Aus jüngerer Zeit sind hier vor allem die strengen Anforderungen des europäischen und nationalen Habitat- und Artenschutzrechts zu nennen, denen eine Planung genügen muss. Die Komplexität und Schwierigkeit des materiellen Rechts machen jedes weitere „Drehen an der Beschleunigungs-Schraube“ zur Makulatur (vgl. die Stellungnahme des BDVR vom 16. Oktober 2008 zu den Erfahrungen mit der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG nach dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben - InfrPBG).

b) Zu den einzelnen Regelungen ist aus Sicht des BDVR anzumerken:

- Die Einführung einer obligatorischen Rechtsbehelfsbelehrung (§ 37 VwVfG-E) wird begrüßt, weil sie es dem Bürger erleichtert, gerichtlichen Rechtsschutz wahrzunehmen.
 - Die Fakultativstellung des Erörterungstermins (§ 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG-E) ist abzulehnen. Von dieser in den erwähnten Fachgesetzen bereits enthaltenen Möglichkeit wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Zwar mag die Durchführung eines Erörterungstermins für die Anhörungsbehörde, namentlich für die handelnden Amtswalter, bisweilen schwierig sein, etwa weil einzelne Einwender diesen als „Bühne“ für Protestaktionen nutzen, ihn stören oder auf sonstige Art und Weise eine ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens zu torpedieren versuchen. Dies rechtfertigt jedoch nicht den Verzicht auf die mit diesem Verfahrensschritt bezweckte wechselseitige Informationsvermittlung und -beschaffung, die zudem der Verfahrenstransparenz und zumindest dem Versuch einer Befriedung eines im Streit stehenden Projekts dient.
 - § 73 Abs. 6 Satz 7 und Abs. 9 VwVfG-E, wonach die Anhörungsbehörde die Erörterung binnen drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen und binnen weiterer drei Monaten das Verfahren an die Planfeststellungsbehörde abzugeben hat, kann von den Behörden in der Praxis in aller Regel aus objektiven Gründen nicht eingehalten werden. Dann sollte eine solche (zumal sanktionslose) Pflicht auch nicht normiert werden; sie geht über einen Appell nicht hinaus und ist reine „Symbol“-Gesetzgebung.
3. Der Gesetzesentwurf wäre vor einem Jahr - ungeachtet kritisch zu sehender Einzelfragen – wohl als keinen wesentlichen Konfliktstoff beinhaltend angesehen und ohne größeres Aufsehen verab-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

schiedet worden. Immerhin beruht er auf einer insoweit übereinstimmenden Entschließung von Bundestag und Bundesrat (vgl. BT-Drs. 16/3158 und BR-Drs. 764/06 B).

Seit den Bürgerprotesten um das **Bahnprojekt „Stuttgart 21“** dürfte der Gesetzesentwurf indes - in dieser Form - nicht mehr „in die politische Landschaft“ passen. Als Lehre, die aus diesen Protesten zu ziehen sei, wird von führenden Politikern nun gefordert, **planfeststellungsbedürftige Vorhaben den Bürgern besser zu vermitteln**, und zwar sowohl hinsichtlich der Frage, ob das jeweilige Projekt überhaupt nötig ist (die Bedarfsfrage), als auch hinsichtlich seiner konkreten konzeptionellen und technischen Durchführung. Dieser Ruf nach verstärkter Beteiligung der Bürger steht in gewissem Widerspruch zu der über Jahre betriebenen Schaffung von eine solche Beteiligung gerade verkürzendem Sonderrecht (s.o.).

Vor diesem Hintergrund geht der BDVR davon aus, dass der Gesetzesentwurf in dieser Hinsicht noch eine gründliche **Überarbeitung und Ergänzung** erfahren wird. Die in dem Gesetzesentwurf mehrfach erwähnte Absicht, in dem von der Bundesregierung geplanten E-Governmentgesetz eine Regelung vorzusehen, wonach bei öffentlichen Bekanntmachungen die betreffenden Informationen zusätzlich auch im Internet zugänglich gemacht werden sollen, kann insoweit nur als flankierende Maßnahme angesehen werden. Es wird zu prüfen sein, wie die politisch und soziologisch leicht aufzustellende Forderung, bei Infrastrukturvorhaben und anderen Großvorhaben „die Bürger mitzunehmen“, in handhabbares Verfahrensrecht umgesetzt werden kann. Der BDVR befürwortet dies. Ein denkbare Modell - unter anderen - wäre es (vgl. Birk, FAZ vom 27. Januar 2011, S. 6), auch dem Planfeststellungsrecht eine frühzeitige erste Bürgerbeteiligung vorzuschalten, wie das geltende Recht dies im Baugesetzbuch bereits bei der Bauleitplanung vorsieht (§ 3 Abs. 1 BauGB), bevor das Verfahren in die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB) geht. Im Rahmen dieser **vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung** könnten die Bürger, auch solche, deren Belange durch das Vorhaben nicht berührt werden, die es aber z.B. aus politischen Gründen ablehnen (wie dies bei der Mehrzahl der Gegner von „Stuttgart 21“ der Fall sein dürfte), ihre Argumente gegen das Vorhaben artikulieren. Das anschließende eigentliche Planfeststellungsverfahren sollte dagegen - wie bisher - als Verfahren zur Behandlung von „Betroffenen-Einwendungen“ ausgestaltet bleiben (vgl. § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG). Jenseits dessen sollte auch über verbesserte Instrumente einer das Projekt (auch nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens weiter) begleitenden Informationspolitik nachgedacht werden.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Wenn solche - oder vergleichbare - Modelle und Instrumente in das Verfahren planfeststellungsbedürftiger Infrastruktur- und anderer Großvorhaben einbezogen und diese dadurch optimiert werden, würde dies ein nachträgliches sog. „Schlichtungsverfahren“ obsolet machen, wie es bei dem Projekt „Stuttgart 21“ durchgeführt wurde. Letzteres kann wohl nur mit Blick auf die besondere politische Situation um dieses Projekt erklärt werden.

Berlin, im Februar 2011

gez. Dr. Christoph Heydemann

Vorsitzender