

Am Sandtorkai 2
D-20457 Hamburg

Tel.: +49 40 366203
Fax: +49 40 366377

info@zds-seehaefen.de
www.zds-seehaefen.de

18. Juni 2018

II-313

Verbändebeteiligung

zum Entwurf eines Planungsbeschleunigungsgesetzes

Stellungnahme des ZDS

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von
Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich**

Der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V. (ZDS) vertritt die deutsche Seehafenwirtschaft in Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie in Mecklenburg-Vorpommern. Der ZDS vertritt die gemeinsamen wirtschafts-, gewerbe-, sozial- und tarifpolitischen Interessen der Seehafenunternehmen und setzt sich dafür ein, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seehäfen an Nord- und Ostseeküste zu stärken und ihre Standortbedingungen zu sichern.

Mit den folgenden Ausführungen beziehen wir uns auf den Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (Planungsbeschleunigungsgesetz)“ und erlauben uns, die nachfolgende Stellungnahme abzugeben.

1. Vorbemerkung

Die Verkehrsinfrastruktur als Garant für Wachstum und Beschäftigung zählt zu den wichtigsten Standortfaktoren Deutschlands, um sich im internationalen und europäischen Wettbewerb auch weiterhin erfolgreich behaupten zu können. Schwierige und langwierige Planfeststellungsverfahren sowie die damit einhergehenden rechtlichen Rahmenbedingungen verzögern oder gefährden inzwischen zunehmend Infrastrukturprojekte von nationaler Bedeutung. Dazu gehören die Hinterlandanbindungen der deutschen Seehäfen und deren seewärtige Zufahrten.

Der Bund hat mit der Steigerung von Investitionen in die Bundesverkehrswege, der klaren Prioritätensetzung im Bundesverkehrswegeplan mit Leitplanken für Erhaltung und Engpassbeseitigung und dem Nationalen Hafenkonzept bereits Grundlagen geschaffen, um bei der notwendigen Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur voranzukommen.

Jedoch hat sich insbesondere die Verfahrensdauer von Planfeststellungsverfahren in den letzten Jahren immer weiter erhöht. Verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche (vor allem umweltrechtliche) Vorschriften sowie immer differenziertere Anforderungen der Rechtsprechung erfordern einen zunehmend komplexer werdenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess. Planfeststellungsbeschlüsse mit einem Umfang von mehr als 2000 Seiten und Umsetzungshorizonte von über 15 Jahren sind inzwischen Realität. Gleichzeitig steigt gerade die Anzahl der Güterverkehre stetig an, und die bei vielen Infrastrukturen prognostizierten Haltbarkeitszeiträume müssen durch die Zunahme des Verkehrs immer öfter nach unten korrigiert werden.

Um diesen systemimmanenten Problemen und Engpässen spürbar entgegenzutreten, gilt es, Beschleunigungspotenziale im Planungs- und Genehmigungsverfahren zu identifizieren und mit wirkungsvollen Maßnahmen zu hinterlegen.

2. Bewertung

Der ZDS begrüßt daher die im vorliegenden Entwurf zum Planungsbeschleunigungsge setz enthaltenen Maßnahmen im Verkehrsbereich (Straße, Schiene, Wasserwege). Aus unserer Sicht ist der Entwurf als ein erster wichtiger Schritt der Bundesregierung zu sehen, um kurzfristig und rechtssicher die im Koalitionsvertrag enthaltenen Erleichterungen für Bau und Planung von Infrastrukturprojekten umzusetzen.

Die im Entwurf aufgeführten Maßnahmen kommentiert der ZDS wie folgt:

- Das planungsvereinfachende Instrument der **Plangenehmigung** bzw. die Erweiterung des Anwendungsbereichs soll nunmehr auch für Vorhaben möglich sein, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist. Der Gesetzesentwurf beschränkt die Plangenehmigung auf einfach gelagerte Fälle, in denen Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden und das Benehmen mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange hergestellt ist. Damit wird den Vorgaben der UVP-Richtlinie Rechnung getragen, die nicht das Verfahren, sondern lediglich die UVP und die Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben. Diese Sachverhaltskonstellation an sich dürfte zumindest bei großen und daher komplexen Infrastrukturvorhaben jedoch eher selten sein. Mit dem Verfahren der Plangenehmigung dürfte daher in der Regel nur dann ein Beschleunigungseffekt zu erzielen sein, wenn es sich ohnehin um ein einfach gelagertes Verfahren handelt, bei dem sich ein wesentlicher Teil der für das Verkehrsvorhaben benötigten Flächen bereits im staatlichen Eigentum befindet und bei dem auch Naturschutzbelange nicht in klageerheblicher Weise betroffen sind. Gleichwohl erscheint die Aufnahme dieser Option in die Fachplanungsgesetze als ein sinnvolles Instrument. Wir weisen jedoch darauf hin, dass dort klarer geregelt sein sollte, in welchen Fällen eine Plangenehmigung zulässig ist, damit die Verwaltung nicht in eine Situation gebracht wird, in der gegebenenfalls durch die Wahl des falschen Verfahrens ein zusätzlicher formeller Rechtsmangel entstehen kann, der im Rahmen einer späteren Klage gegen die Plangenehmigung gerügt werden könnte.
- Das von dem Entwurf eröffnete Ermessen hinsichtlich eines **Erörterungsverzichts** für Planfeststellungsverfahren erscheint unter Effektivitätsgesichtspunkten insbesondere dann vorzugswürdig, wenn abzusehen ist, dass dieser einen planungsrechtlichen Mehrwert aufweisen wird. Die bisherige Betonung der partizipatorischen und demokratischen Funktion des Erörterungstermins deckt sich häufig nicht mit den Erfahrungen aus der Praxis. Die Bedeutung des Erörterungstermins dürfte gerade dann gering sein, wenn lediglich Ersatzneubauten betroffen sind und die eigentliche Abwägung bereits erfolgt ist.
- Die Einführung einer **einheitlichen Klagebegründungsfrist** von sechs Wochen für alle Klagen im Zusammenhang mit Planfeststellungs- und Plangenehmigungsentscheidungen ist geeignet, zu einer Straffung der Gerichtsverfahren beizutragen. Da sich der Kläger bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bereits im Verwaltungsverfahren einbringen und mit dem Sachverhalt befassen kann, erscheint ihm eine Klagebegründung

innerhalb dieser Frist auch möglich und zumutbar. Deren Einführung dürfte zwar einen eher kleinen Beitrag zur Beschleunigung von großen Infrastrukturvorhaben leisten, deren Planung und anschließendes gerichtliches Klageverfahren sich teilweise über Jahre erstreckt. Gleichwohl halten wir auch kleine Elemente zur Verfahrensbeschleunigung für wichtig.

- Die Ausweitung der **Anordnung vorgezogener oder vorläufiger Teilmaßnahmen** vor dem eigentlichen Planfeststellungsbeschluss auf den **Straßen- und Eisenbahnbereich** und die **Erleichterungen bei der vorläufigen Anordnung für Wasserstraßenprojekte** können durchaus zur Beschleunigung von aufwendigen und zeitintensiven Genehmigungsverfahren beitragen – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass gegen die vorläufige Anordnung ein Vorverfahren nicht stattfindet und eingelegte Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben. In der Gesetzesbegründung wird zwar eingeräumt, dass in dem Bereich, in dem es bereits die Möglichkeit einer vorläufigen Anordnung gibt (§ 14 Absatz 2 WaStrG) es bislang nur wenige solcher vorläufigen Anordnungen gegeben hat. Gleichwohl erscheint die Streichung der Sechs-Monats-Frist in § 14 Absatz 2 Satz 5 WaStrG hilfreich, weil sich das Vergabeverfahren bei Ausschöpfung aller Rechtsschutzmöglichkeiten über die Frist hinausziehen kann.
- Der ZDS begrüßt, dass die Projektliste über die **erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für ausgewählte Schienenstrecken** wichtige Aus- und Neubaustrecken für schienengebundene Seehafeninternlandverkehre in den norddeutschen Küstenländern enthält.
- Die Bündelung von **Anhörungs- und Genehmigungsbehörde im Eisenbahnbundesamt** wird unterstützt. Die bisherige Trennung hat sich im Eisenbahnbereich für die Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes als ineffizient erwiesen, da infolgedessen durch Einarbeitungszeit, Doppelungen in der Prüfung sowie etwaige Informationsverluste zusätzlicher Aufwand entsteht. Den größten Zeitaufwand erfordert u. a. die Stellungnahme der Anhörungsbehörde an die Planfeststellungsbehörde nach Abschluss des Erörterungstermins. Durch die geplante Zusammenlegung wird sichergestellt, dass die Behörde über die notwendigen eisenbahnspezifischen Kenntnisse verfügt. Aufgrund der zwölf Außenstellen des Eisenbahnbundesamtes (EBA) an insgesamt 16 Standorten ist auch davon auszugehen, dass insoweit ein gutes Verständnis von den jeweiligen regionalen Gegebenheiten besteht.
- Die in dem Entwurf enthaltene grundsätzliche Verpflichtung, Bekanntmachungen und Pläne im Internet zu veröffentlichen trägt dazu bei, die **Bürgerbeteiligung an einzelnen politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen** transparent und umfassend sicherzustellen sowie Möglichkeiten der Information, Mitwirkung, Mitgestaltung, Durchführung und Umsetzung frühzeitig aufzuzeigen.

3. Notwendige zusätzliche Maßnahmen

Über die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen und Ergänzungen hinaus sind jedoch nach Auffassung des ZDS noch weitere dringende Maßnahmen, die zum Teil auch ihren Niederschlag im Bericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung gefunden haben, zu veranlassen, um eine nachhaltige und durchgreifende Beschleunigungswirkung für Planungs- und Genehmigungsverfahren zu erzielen.

Unterschiedliche Standards auf Länderebene beseitigen

Von den Landesbehörden werden für Infrastrukturvorhaben aufgrund landesspezifischer Richtlinien uneinheitliche Planfeststellungsbeschlüsse und Planunterlagen unterschiedlicher Qualität erstellt, die den Gerichten die rechtliche Überprüfung erschweren und zu mehr Rechtsunsicherheit führen. Nach Ansicht des ZDS sollten daher im Wege der Kooperation von Ländern und Bund die bestehenden Unterschiede in den Ländern an bundeseinheitliche Standards angepasst und auf verfahrensverzögernde bzw. verschärfende Erweiterungen verzichtet werden, insbesondere bezogen auf die Ausweitung von bestehenden Klagebefugnissen (z. B. im Verbandsklagerecht).

Rechtsgrundlage für ein Fehlerbehebungsverfahren schaffen

Derzeit fehlt es für den Fall, dass ein Gericht einen Planfeststellungsbeschluss in einzelnen Punkten für rechtsfehlerhaft bewertet, an ausdrücklichen Regelungen für ein Fehlerbehebungsverfahren. Aufgrund der offensichtlich bestehenden Rechtsunsicherheit und dadurch verursachten weiteren zeitlichen Verzögerungen sollte der Bund u. E. eine entsprechende Rechtsgrundlage mit Klarstellungsfunktion schaffen.

Gerichtliche Prüfungstiefe im Verbandsklagerecht begrenzen

Nach derzeitigter Rechtslage muss ein Gericht aufgrund einer erhobenen Verbandsklage die formelle und materielle Rechtslage umfassend und von Amts wegen tiefgreifend prüfen. Durch gesetzgeberische Ergänzung des Bundes könnte diese bestehende gerichtliche Prüfungstiefe – ohne gegen völkerrechtliche Vorgaben der Aarhus-Konvention zu verstößen – auf bestimmte wesentliche naturfachliche Bewertungen beschränkt werden. Nach Auffassung des ZDS sollte der Bund insbesondere die gerichtliche Überprüfung von Fachgutachten der Vorhabenträger auf offenkundige Fehler des jeweiligen Gutachtens gesetzlich begrenzen.

Ausgleichsmaßnahmen auch für die Aufwertung bestehender Naturschutzgebiete ermöglichen

Aufgrund fehlender bundesgesetzlicher Vorgaben hat die Verwaltungsrechtsprechung notwendige naturfachliche Ausgleichsmaßnahmen für ein Projekt für rechtswidrig bewertet, wenn diese durch eine sog. „Aufwertung bestehender Naturschutzgebiete“ erfolgen soll. Hier sollte der Bund nach Ansicht des ZDS eine bundesgesetzliche Regelung herbeiführen, die dies ermöglicht. Andernfalls gehen in Deutschland aufgrund der Siedlungsdichte und bereits unter Naturschutz gestellter Flächen sowie zeitintensiver Verhandlungen zwischen einzelnen Bundesländern über eine etwaige Be-

reitstellung von Flächen die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für Projekte zunehmend aus.

Wiedereinführung der materiellen Präklusion bei Klageverfahren

Im Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshof die im deutschen Recht enthaltene Präklusion, den Ausschluss neuer bestimmter umweltbezogener Einwendungen innerhalb der gesetzlichen Fristen im gerichtlichen Verfahren, als nicht vereinbar mit dem EU-Recht erklärt. Begründet wird dies mit dem Hinweis sowohl auf die UVP-Richtlinie als auch die Aarhus-Konvention: Beide beinhalten Mitwirkungsrechte, jedoch keine Pflichten im Hinblick auf die Verfahrensbeschleunigung. Dies wird weitreichende Auswirkungen auf umweltrelevante Infrastrukturprojekte haben; einmal mehr drohen zeitliche sowie finanzielle Risiken.

Aus Sicht des ZDS sollte sich der Bund bei der EU-Kommission dafür einsetzen, dass eine effektive Präklusionsregelung in die UVP-Richtlinie aufgenommen wird.

Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage überprüfen

Die lange Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren hat vielfach zur Folge, dass sich Rechtslagen sowie Stand von Wissenschaft und Technik zwischen Planungsbeginn und Planfeststellungsbeschluss bzw. der letzten mündlichen Tatsachenverhandlung im Klageverfahren ändern. Nach aktueller Rechtsprechung müssen sowohl der gegenwärtige Wissensstand als auch die aktuelle Rechtslage zugrunde gelegt werden. Danach gilt als maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Planfeststellungsbeschluss. Das führt oftmals zu erheblichen Verzögerungen aufgrund notwendiger rechtlicher Prüfungen und Planänderungsverfahren.

Nach Ansicht des ZDS sollte sich der Bund bei der EU-Kommission dafür einsetzen, dass FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie angepasst werden. Geprüft werden sollte, ob als maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage sowie den Stand von Wissenschaft und Technik im Planfeststellungsverfahren das Ende des Anhörungsverfahrens festgelegt werden kann. Dabei muss sichergestellt werden, dass bei relevanten Rechtsänderungen für Planfeststellungsverfahren im Verkehrsbereich die Auswirkungen auf laufende Verfahren durch Übergangsvorschriften berücksichtigt werden.

EU-Wasserrahmenrichtlinie anpassen / Nationale Vorgaben optimieren

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) aus dem Jahr 2000 verfolgt ein ganzheitliches Schutz- und Nutzungskonzept für die nachhaltige Verbesserung der europäischen Gewässer. Insbesondere mit Blick auf die Planfeststellungsbeschlüsse zu den bisher größten wasserseitigen Infrastrukturvorhaben, den Fahrinnenanpassungen von Elbe und Weser, hat die WRRL erhebliche Unsicherheiten und Auslegungsschwierigkeiten bezogen auf das darin enthaltene „Verschlechterungsverbot“ offenbart. Deshalb gilt es, das Wasserrecht von seiner ursprünglichen Zielrichtung her nicht nur als naturschutzbezogenes Ordnungsrecht, sondern ebenso als nutzungsbezogenes Bewirtschaftungsrecht zu begreifen.

Der ZDS ist daher der Auffassung, dass die Europäische Kommission im Zuge der im Jahr 2019 anstehenden Überprüfung die WRRL dahingehend überarbeiten sollte, dass eine unverzichtbare und berechtigte Gewässernutzung von nationalem Interesse möglich und eine den tatsächlichen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Bedürfnissen angemessene Gewässerbewirtschaftung gewährleistet ist. Dafür sollte sich der Bund gegenüber der EU-Kommission einsetzen.

Vor dem Hintergrund der nicht abschließend zu beurteilenden Frage der politischen Durchsetzbarkeit auf EU-Ebene sollte der Bund jedenfalls das ihm von der WRRL als Rahmengesetzgebung eingeräumte Ermessen durch bundesgesetzliche Vorgaben konkretisieren. Dies ist insbesondere bei Art. 4 Absatz 7 der WRRL der Fall, wonach ein Verstoß gegen die Richtlinie nicht gegeben ist, wenn die Gründe für ein Vorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse sind. Diese Vorgabe hat Deutschland in dem Ausnahmetatbestand des § 31 Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) national umgesetzt. Nach Auffassung des ZDS sollte der Bund diesen Ausnahmetatbestand dahingehend ergänzen, dass Verkehrsinfrastrukturprojekte mit Bezug zur WRRL (Ausbau von Wasserstraßen) auf die Entlastung des Straßennetzes von prognostiziert zunehmenden Gütertransporten abzielen und daher ebenfalls im übergeordneten öffentlichen Interesse einer nachhaltigen Entwicklung liegen.

EU-Artenschutz harmonisieren und aktualisieren

Infrastrukturvorhaben sind deshalb so häufig mit Problemen des Artenschutzes behaftet, da die FFH-Richtlinie viele geschützte Arten enthält, welche oftmals Verkehrsanlagen und Infrastrukturen besiedeln. Die Richtlinie enthält Arten, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden, deren Schutzbedürftigkeit jedoch über zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie inzwischen fragwürdig ist und wissenschaftlich überprüft werden müsste. In der FFH-Richtlinie ist vorgesehen, laufend eine Anpassung an den wissenschaftlichen Fortschritt vorzunehmen. Dies ist bisher auf EU-Ebene nicht erfolgt.

Daneben trägt die Vogelschutzrichtlinie in vielen Fällen zu einer inhaltlichen Komplexität von Verfahren sowie Planungs- und Genehmigungsunterlagen bei, denn sie stellt unabhängig vom konkreten Gefährdungsgrad alle Vogelarten in Europa unter Schutz. Sollte die Richtlinie ursprünglich die Jagd und den Vogelfang regulieren, wurde ihr Anwendungsbereich inzwischen durch die Rechtsprechung auch auf Projektplanung und Genehmigungsverfahren zur Vermeidung von Verkehrskollisionen ausgeweitet.

Der ZDS fordert daher den Bund auf, bei der Kommission darauf hinzuwirken, dass

- die FFH-Richtlinie anhand von wissenschaftlichen Kriterien regelmäßig dahingehend überarbeitet wird, innerhalb der EU ungefährdete Arten aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen sowie
- die Vogelschutzrichtlinie dahingehend überarbeitet wird, bei Infrastrukturprojekten Verbote auf nachweislich gefährdete Arten zu beschränken sowie flankierend eine Ausnahmeregelung für das überwiegende Allgemeininteresse zu ergänzen.

Wir möchten darum bitten, unsere Anmerkungen und Empfehlungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.