

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Torsten Herbst, Frank Sitta, Dr. Christian Jung, Daniela Kluckert, Oliver Luksic, Bernd Reuther, Grigorios Aggelidis, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marco Buschmann, Christian Dürr, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Dr. Lukas Köhler, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Alexander Müller, Christian Sauter, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Stephan Thomae, Dr. Florian Toncar, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP**

### **Entwurf eines Gesetzes für ein Bundesfernstraßen-Baubeschleunigungsgesetz**

#### **A. Problem**

Über Jahrzehnte hinweg ist das Planungsrecht für den Verkehrswegebau zunehmend komplexer geworden. Dies hat dazu geführt, dass die Schaffung neuer oder der Ersatz alter Infrastruktur immer langsamer gelingt. So gehen Infrastrukturprojekte insbesondere im Verkehrsbereich heute durch die extrem langen und komplexen Planungsverfahren oftmals erst Jahrzehnte nach Beschluss über ihre Umsetzung in die Bauphase, was zu einem schleichenden Prozess des Substanzverlustes geführt hat, der inzwischen große Teile der deutschen Verkehrsinfrastruktur betrifft. Die heute geltenden Vorschriften zur Planung des Baus und der Erneuerung von Verkehrsinfrastruktur werden den Wünschen der Bürger nach Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder damit nicht mehr gerecht.

Zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren von Verkehrsprojekten hat der Deutsche Bundestag in dieser Legislaturperiode bereits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, zuletzt am 22. März 2020 mit dem Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (MgvG). Nach den Regeln dieses Gesetzes können über Maßnahmengesetze Bundeswasserstraßen und Bahnstrecken anstelle durch Verwaltungsakt von den zuständigen Stellen durch den Deutschen Bundestag beschlossen bzw. genehmigt werden. Eine entsprechende Regelung für Bundesfernstraßen gibt es bislang nicht.

**B. Lösung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird ein bisher fehlendes Maßnahmengesetz für die Bundesfernstraßen nachgeholt. Der Deutsche Bundestag kann sich zum Vorhabenträger und Verantwortlichen für die Durchführung von Genehmigungsverfahren für Straßenverkehrsprojekte von nationaler Bedeutung machen und kann über ein Dispensrecht im Einzelfall von bestehenden Vorschriften abweichen, um dadurch unbegrenzte Alternativuntersuchungen entbehrlich zu machen und Verfahren tatsächlich zu beschleunigen. Er kann somit in klar definierten Einzelfällen Baurecht per Gesetz schaffen.

**C. Alternativen**

Keine.

**D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Der Gesetzentwurf hat keine Haushaltsausgaben des Bundes, der Länder oder der Kommunen zur Folge.

**E. Erfüllungsaufwand****E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Das Gesetz verursacht keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

**E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Das Gesetz verursacht keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

**E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Insgesamt verringert sich der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung durch den Gesetzentwurf

**F. Weitere Kosten**

Weitere Kosten entstehen nicht.

## Entwurf eines Gesetzes für ein Bundesfernstraßen-Baubeschleunigungsgesetz

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Gesetz zum Verfahren für ein Maßnahmengesetz für Bundesfernstraßen

##### Inhaltsverzeichnis

- § 1 Gegenstand des Gesetzes
- § 2 Bundesfernstraßenprojekte
- § 3 Träger des Vorhabens
- § 4 Erstes Anhörungsverfahren
- § 5 Die Entscheidung durch den Deutschen Bundestag
- § 6 Zweites Anhörungsverfahren
- § 7 Bekanntgabe des Maßnahmengesetzes
- § 8 Überleitung von Verfahren

##### § 1

#### Gegenstand des Gesetzes

Gegenstand dieses Gesetzes ist es ein Verfahren zu schaffen, um anschließend den Neu- oder Ausbau sowie die Änderung von Bundesfernstraßen durch Gesetz anstelle eines Verwaltungsaktes genehmigen zu können.

##### § 2

#### Bundesfernstraßenprojekte

Durch Maßnahmengesetz anstelle eines Verwaltungsakts kann der Deutsche Bundestag abweichend von § 17 des Bundesfernstraßengesetzes folgende Fernstraßenprojekte zulassen:

1. Vordringliche Projekte aus dem Bundesverkehrswegeplan, für die seit einem Zeitraum von mehr als sieben Jahren das Planfeststellungsverfahren eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen ist,
2. Ersatzbrücken mit Ausbau,
3. die Beseitigung von Engpässen, mit denen eine Verbesserung des Klimaschutzes erreicht werden kann,
4. Transeuropäische Verkehrsnetze zur Erleichterung des Güter- und Personenverkehrs und nicht abschließend geplante Maßnahmen aus dem Programm „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“.

##### § 3

#### Träger des Vorhabens

Träger des Vorhabens ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Deutschen Bundestag.

## § 4

**Erstes Anhörungsverfahren**

Es ist ein Anhörungsverfahren durchzuführen, in dem die beabsichtigten Maßnahmen den Bürgern vorgestellt und erläutert werden. Die Pläne sind für jedermann im Internet einzusehen. Mit dem Anhörungsverfahren ist deutlich zu machen, dass die ausgelegten Planunterlagen nicht identisch sein müssen mit den Planunterlagen, die nach der Anhörung und deren Bewertung bzw. Überarbeitung Gegenstand des Genehmigungsverfahrens sein können, aber nicht müssen. Die Einwendungen im Anhörungsverfahren sind zu prüfen, zu bewerten und können zu Änderungen in den endgültigen Planunterlagen führen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nimmt unter Einbeziehung der Anhörung der zu beteiligenden Stellen zu dem Ergebnis der Anhörung Stellung und unterbreitet dem Deutschen Bundestag ggf. mit Alternativen einen Entscheidungsvorschlag. Der Deutsche Bundestag bestimmt die Art und Weise des Anhörungsverfahrens.

## § 5

**Die Entscheidung durch den Deutschen Bundestag**

Der Deutsche Bundestag erarbeitet auf der Grundlage der von dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Verfügung gestellten Unterlagen und Stellungnahmen einen Entscheidungsvorschlag. Der Deutsche Bundestag kann bei seinem Vorschlag von anderen, in dem Verfahren zur Anwendung kommenden Vorschriften abweichen, wenn dies für die Planrechtfertigung erforderlich ist. Zur weiteren Planungsbeschleunigung kann der Deutsche Bundestag die Länder, in denen die Bundesfernstraßenplanung umgesetzt wird, veranlassen, die für die Straßenbaumaßnahme erforderlichen Flächen, einschließlich der Flächen für Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen durch Verfahren bzw. Entscheidungen nach dem Raumordnungsgesetz bzw. den Planungsgesetzen der Länder abschließend abzuwägen und festzusetzen. Die Entscheidungen der Länder werden Gegenstand der Genehmigungen des Deutschen Bundestages.

## § 6

**Zweites Anhörungsverfahren**

Das zweite Anhörungsverfahren wird mit den Beteiligten auf der Grundlage der genehmigungsfähigen Planunterlagen durchgeführt. Die Verfahrensweise für das Anhörungsverfahren und die Auswertung der Anhörung regelt der Deutsche Bundestag.

## § 7

**Bekanntgabe des Maßnahmengesetzes**

Nach Verkündung des Maßnahmengesetzes im Bundesgesetzblatt übersendet das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur denjenigen Personen und den Vereinigungen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, eine Ausfertigung des Gesetzes. Das Maßnahmengesetz wird auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht.

## § 8

**Überleitung von Verfahren**

Ist für ein in § 2 genanntes Vorhaben oder Teile davon bereits ein Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingeleitet worden, so kann der Deutsche Bundestag das Zulassungsverfahren nach diesem Gesetz fortführen.

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. September 2020

**Christian Lindner und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Über Jahrzehnte hinweg ist das Planungsrecht für den Verkehrswegebau zunehmend komplexer geworden. Dies hat dazu geführt, dass die Schaffung neuer oder der Ersatz alter Infrastruktur immer langsamer gelingt. So gehen Infrastrukturprojekte insbesondere im Verkehrsbereich heute durch die extrem langen und komplexen Planungsverfahren oftmals erst Jahrzehnte nach Beschluss über ihre Umsetzung in die Bauphase, was zu einem schleichenden Prozess des Substanzverlustes geführt hat, der inzwischen große Teile der deutschen Verkehrsinfrastruktur betrifft. Die heute geltenden Vorschriften zur Planung des Baus und der Erneuerung von Verkehrsinfrastruktur werden den Wünschen der Bürger nach Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen des Bundes und der Länder damit nicht mehr gerecht. Teilweise haben die Planungs- und Genehmigungskosten heute einen Anteil von 25 bis 30 Prozent an den gesamten Investitionskosten.

Zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren von Verkehrsprojekten hat der Deutsche Bundestag in dieser Legislaturperiode bereits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, zuletzt am 22. März 2020 mit dem Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (MgvG). Nach den Regeln dieses Gesetzes können über Maßnahmengesetze Bundeswasserstraßen und Bahnstrecken anstelle durch Verwaltungsakt von den zuständigen Stellen durch den Deutschen Bundestag beschlossen bzw. genehmigt werden. Eine entsprechende Regelung für Bundesfernstraßen gibt es bislang nicht.

#### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Deutsche Bundestag hat am 22. März 2020 das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (MgvG) beschlossen. Nach den Regeln dieses Gesetzes können über Maßnahmengesetze Bundeswasserstraßen und Bahnstrecken anstelle durch Verwaltungsakt von den zuständigen Stellen durch den Deutschen Bundestag beschlossen bzw. genehmigt werden. Eine entsprechende Regelung für Bundesfernstraßen gibt es bislang nicht. Diese Möglichkeit wird mit dem nachstehenden Gesetzentwurf geschaffen. In dem Gesetzgebungsverfahren zum Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz Anfang des Jahres 2020 sind mehrere Fragen problematisiert, aber keiner befriedigenden Lösung zugeführt worden. Dies soll bei dem nachstehenden Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz für Bundesfernstraßen vermieden werden.

Die vorbereitenden Arbeiten für die vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Maßnahmengesetze für die Schienenwege und die Bundeswasserstraßen werden nach wie vor in der Verantwortung der jeweiligen Verwaltungen erbracht. Diese vorbereitende Verfahrensbegleitung entspricht in ihrer Intensität und Ausgestaltung dem herkömmlichen Planfeststellungsverfahren, so dass eine tatsächliche Beschleunigung nicht zu erwarten ist.

Das hier vorgelegte Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz basiert auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere zur „Südfahrt Stendal“. Daraus ist ableitbar, dass die Aufnahme einer Bundesfernstraße in den Bundesverkehrswegeplan allein kein ausreichender Grund für die Schaffung des Baurechts durch das Parlament ist. Es müssen besondere Ausnahmegründe für die Entscheidung durch das Parlament bestehen. Der vorliegende Gesetzentwurf versucht plausible Ausnahmegründe zur Rechtfertigung einer Planungsentscheidung durch den Gesetzgeber zu definieren.

Gründe für die lange, unvertretbare Planungsdauer sind u. a. die Notwendigkeit in naturschutzrechtliche Fragen Alternativen zu untersuchen. Dies führt zu vielfältigen Nachuntersuchungen und neuen Gutachten und damit zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Der vorliegende Gesetzentwurf räumt dem Deutschen Bundestag deshalb ein Dispensrecht ein, aufgrund dessen der Gesetzgeber im Einzelfall von Vorschriften des materiellen Rechts abweichen darf und unbegrenzte Alternativuntersuchen entbehrlich werden.

Vorhabenträger und Verantwortlicher für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens ist der Deutsche Bundestag. Dies bedeutet, dass der Bundestag nicht an alle Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetz gebunden ist, sondern selbst hierüber entscheidet.

Ein Maßnahmengesetz ist nur durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überprüfbar. Unter anderem deshalb ist die frühe Bürgerbeteiligung als „Jedermann Beteiligung“ in einem sehr frühen Zeitpunkt zu verbessern. Dieser seit langer geübter Kritik trägt der Gesetzentwurf Rechnung.

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz für die Bundesfernstraßen ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 des Grundgesetzes. Die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG liegen vor. Die Änderungen betreffen einen bereits bundesgesetzlich geregelten Bereich, in dem weiterhin das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung besteht. Die teilweise Regelung fernstraßenrechtlicher Baulastaufgaben durch die Gesetzgebung der Länder würde zu einer Gesetzesvielfalt auf Länderebene führen, die eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellen würde, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Darüber hinaus dient eine bundeseinheitliche Regelung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, da allein durch eine bundeseinheitliche Regelung sichergestellt werden kann, dass der Bund bundesweit in Abhängigkeit zum Bedarf den Bau und die Unterhaltung von Bundesfernstraßen finanzieren kann.

### **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

### **VI. Gesetzesfolgen**

Durch die vorgesehenen Regelungen wird die Realisierung von Infrastrukturvorhaben beschleunigt. Dies ist im Interesse der Allgemeinheit.

#### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Die vorgesehenen Regelungen tragen zur Vereinfachung und Optimierung sowohl der Verwaltungsverfahren als auch der Verwaltungsgerichtsverfahren bei.

#### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Das Gesetz ist mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vereinbar.

#### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Der Gesetzentwurf hat keine Haushaltsausgaben des Bundes, der Länder oder der Kommunen zur Folge.

#### **4. Erfüllungsaufwand**

##### **Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Das Gesetz verursacht keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

##### **Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Das Gesetz verursacht keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

##### **Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Insgesamt verringert sich der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung durch den Gesetzentwurf. Etwaiger Mehraufwand beim Bundesverkehrsministerium durch die für die Planung notwendigen Vorarbeiten und dem Deutschen Bundestag für die Durchführung der Anhörungsverfahren stehen durch den Wegfall der Verwaltungsverfahren deutliche Minderbedarfe bei den Verwaltungen der Länder und Kommunen entgegen.

#### **5. Weitere Kosten**

Weitere Kosten entstehen nicht; Auswirkungen auf die Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau sind nicht zu erwarten.

#### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher; gleichstellungspolitische und demografische Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Der Gesetzentwurf hat indirekt positive Auswirkungen auf gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. Durch effizientere Planungs- und Genehmigungsverfahren

lassen sich wichtige Bundesfernstraßenprojekte schneller realisieren, die ihrerseits vorteilhaft auf gleichwertige Lebensverhältnisse wirken können.

## B. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 (Gesetz zum Verfahren für ein Maßnahmengesetz für Bundesfernstraßen)

#### Zu § 1 Gegenstand des Gesetzes

§ 1 beschreibt das Verfahren, nachdem bestimmte Straßenbauvorhaben des Bundes nicht mehr durch Verwaltungsakt, sondern durch Gesetz des Bundestages geplant und Baurecht geschaffen wird.

Die Zulassung durch Maßnahmengesetze ist in Einzelfällen und in engen Grenzen zulässig. Der Gesetzgeber darf durch Gesetz einen Plan beschließen, wenn die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden (BVerfG, Beschluss vom 17.07.1993, Az. 2 BvF 2/93 „Südumfahrung Stendal“ Rn. 47).

Bei einem Maßnahmengesetz für eine Bundesfernstraße handelt es sich um ein Einzelfallgesetz nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Einzelfallgesetze sind nach dieser Regelung nicht generell, sondern nur in ihrem Gewährleistungsbereich ausgeschlossen. Mit der Planung von Baurechtsschaffung durch Gesetz greift der Gesetzgeber nicht in die Funktion ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt vorbehalten hat (BVerfG a. a. O. Rn. 49). In Ausnahmefällen kann es geboten sein, dass der Gesetzgeber als „parlamentarische Exekutive“ tätig wird (vgl. Begründung zu Art. 5 und Begründung zu § 1 MgVG).

Soweit das Maßnahmengesetz für Bundesfernstraßen eine enteignungsrechtliche Vorwirkung anordnet, bedarf es einer Rechtfertigung für die Zulassung in Gesetzform. Grundrechtlich relevant ist auch die mit einem planfeststellenden Gesetz verbundene Minderung des gerichtlichen Rechtsschutzes. Der Verwaltungsrechtsweg ist ausgeschlossen. Dieser Sachverhalt wird durch die zweimalige Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht kompensiert, aber dafür eine sehr viel frühere Einflussmaßnahmenmöglichkeit eröffnet.

Die Rechtsschutzveränderung führt auch dazu, dass triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann.

Vorhabenträger bei Maßnahmengesetzen ist der Deutsche Bundestag. Die für die Planung notwendigen Vorarbeiten werden von der Bundesregierung erstellt. Eine Trägerschaft der Bundesfernstraßengesellschaft würde der Verantwortungsübernahme des Deutschen Bundestages nicht gerecht. Dies bedeutet nicht, dass eine generelle Kompetenzverlagerung von der Exekutive zu Legislative erfolgt, viel mehr ist die Exekutive gezwungen, den Gesetzgeber ggf. von bestimmten sachlichen Notwendigkeiten zu „überzeugen“. Der Gesetzgeber muss dann selbst entscheiden, ob die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden und sonstige verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen. Diese Entscheidung kann nicht der Exekutive überlassen bleiben.

#### Zu § 2 Bundesfernstraßenprojekte

In den letzten 30 Jahren sind insbesondere die naturschutz- und umweltfachlichen Grundlagen und damit die Anforderungen an die Planunterlagen gerade in Hinblick auf erforderliche Alternativplanungen mehrfach neu ausgerichtet worden.

Es handelt sich u. a. um das UVP Recht 1985/1990, FFH und Artenschutzrecht der Europäischen Union und die Wasserrahmenrichtlinie.

In allen Phasen hat Deutschland viele Jahre benötigt, die rechtlichen Vorgaben der EU in handhabbare Handlungsgrundlagen, die teilweise erst höchst richterlich entschieden wurden, umzuwandeln. Die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz ist durch langwierige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren erschwert gewesen. Erste Verbesserungen sind erst mit der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts eingetreten. Hinzu kommt, dass der kontinuierliche Verlust an Kapazität und Fachkompetenz in den Straßenbauverwaltungen (Personalabbau in den Auftragsverwaltungen) durch Verlagerung auf private Ingenieurbüros nicht kompensiert werden konnte.

Die Konsequenzen dieser Entwicklung war und ist, dass Projekte zurückgestellt, später wieder aufgenommen und neu geplant werden müssen. Dies wiederum führt dazu, dass Neubauprojekte seit 30 Jahren und mehr in Planung



sind. Änderungen der Rahmenbedingungen und der Regelwerke erfordern immer wieder eine Aktualisierung. Dazu gehören, u. a. Verkehrsprognosen, naturräumliche Kartierungen und wasserrechtliche Beiträge. Erhöhte Erwartungen an den Lärmschutz (Bestand/Neubau) führen zu einem erheblichen Aufwand an Öffentlichkeitsarbeit, um rechtliche Rahmenbedingungen verständlich zu machen.

All dies führt zu mehrfachen Planänderungen mit jeweils notwendiger neuer Offenlage der Planunterlagen.

Richtig ist, dass es gesetzgeberische Bemühungen gegeben hat, die Verfahren zu beschleunigen. Allerdings bezogen sich diese in erster Linie auf Änderungen in Verfahrensrecht sowie Prozessrecht. Die Möglichkeit des Verzichts auf den Erörterungstermin, Einführung von Fristen für die Abgabe von Stellungnahme, Zulassung der Plangenehmigung, Vorabgenehmigungen von Maßnahmen, Einschränkungen der Ermittlungspflicht bei nicht ortsansässigen Betroffenen, die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, haben keine ausreichende Beschleunigung bewirkt.

Die verfahrensrechtlichen Erleichterungen stehen in keinem Verhältnis zu den zu planenden Volumen aus dem Bundesverkehrswegeplan und den gestiegenen Anforderungen im materiellen Recht. Auf eine Änderung europarechtlicher Vorgaben ist nicht gedrängt und Spielräume für europarechtliche Ausnahmemöglichkeiten sind nicht genutzt worden bzw. werden erst jetzt durch Maßnahmengesetze in Lösungsmöglichkeiten einbezogen.

Deshalb ist es notwendig, „Kapazitätsengpässe“ im Bundesfernstraßennetz, die Vorhaben entsprechend der Kategorie „VB-E“ im Bedarfsplan für Bundesfernstraßen und Ersatzbauten mit Erweiterungen durch Maßnahmengesetze zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass die Neuordnung der Straßen- und Verkehrsverwaltung (Autobahngesellschaft, FBA Fernstraßenbundesamt) im Aufbau befindlich ist und nicht in der Lage sein wird, die vorhandenen Planungsdefizite aufzuarbeiten, geschweige denn zu beschleunigen. Der Zeitraum von sieben Jahre bezieht sich dabei auf das förmliche Genehmigungsverfahren, Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren, nicht auf die Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan.

Es gibt Projekte aus dem Programm „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“, für die an entscheidenden Bereichen immer noch kein Baurecht vorliegt. Dies gilt z. B. für die VKE 11 der A 44 zwischen Kassel und Eisenach, für die im Jahre 2006 das Anhörungsverfahren eingeleitet wurde und für das de facto eine Neutrassierung mit kompletter Neubewertung erforderlich wurde. Ein derart langer Planungszeitraum ist in Hinblick auf die Zielsetzung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit nicht hinnehmbar, sodass allein schon der verstrichene Zeitraum eine Ausnahme im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu Stendal rechtfertigt.

Rund ein Drittel der Brücken im Zuge der Bundesfernstraßen kann nur im Wege einer Neuplanung verwirklicht werden. Der Planungszeitraum beträgt im günstigsten Fall zwischen fünf und acht Jahren. Dies liegt daran, dass häufig eine weitere Fahrspur oder die Verlegung nur einer Fahrspur ein neues Genehmigungsverfahren notwendig macht. Ferner führt der Ersatzbau mit Anbau zu einer Veränderung der Trasse, für die neue, andere Flächen in Anspruch genommen werden müssen und dies macht völlig neue Genehmigungsverfahren erforderlich.

Hinsichtlich des Ersatzbrückenbaus ist die in absehbarer Zeit nicht mehr gewährleistete Standsicherheit ein Ausnahmegrund für eine beschleunigte Planung. Darüber hinaus gewährleisteten Brücken die Netzfunktion des Bundesfernstraßennetzes. Jahrelange Planungen, verbunden mit erheblichen Umleitungsstrecken, führen überdies zu nicht vertretbaren Umweltbelastungen, die durch schnellere Planungen vermieden werden könnten. Leider führt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Tatsache, dass Neubauten zu Stauverminderung und damit einen umweltentlasteten Aspekt darstellen, nicht zu einer leichteren Planrechtfertigung.

### **Zu § 3 Träger des Vorhabens**

Zur Vorbereitung der Planung erstellt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die erforderlichen Planunterlagen. Die Unterlagen bestehen aus einem Erläuterungsbericht, aus dem sich die Lage der Bundesfernstraße, das mit ihr verfolgte Ziel und die mit dem Bau der Bundesfernstraße verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft sowie deren Ersatz bzw. Ausgleich erkennen lassen. Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind beizufügen.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage erfolgt die Anhörung, wenn die Planung weit fortgeschritten ist und bereits Genehmigungsqualität besitzt. Der Bürger wird also zu einer weitgehend fertigen Planung, die zudem schwer verständlich ist, gehört. Sie sichert eine rechtsstaatliche Abarbeitung rechtlich fundierter Belange und den wirksamen Schutz rechtlich geschützter Interessen, gewährleistet aber keine demokratische Teilhabe. Die Bürger müssen mit einer ersten verständlichen Planung konfrontiert werden, die ihm die Möglichkeit bietet, auf die Planung Einfluss zu nehmen.

#### **Zu § 4 Erstes Anhörungsverfahren**

Der Gesetzentwurf nimmt die berechtigte Kritik an den Anhörungsverfahren auf und sieht ein Verfahren vor, an dem sich jedermann und nicht nur die Beteiligten nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz einbringen kann. In dieser Phase muss für die Teilnahme nicht die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht werden, die frühe Beteiligung dient der Gesamtorientierung.

#### **Zu § 5 Die Entscheidung durch den Deutschen Bundestag**

Die Grundsätze für eine Planrechtfertigung leitet das Bundesverwaltungsgericht aus den jeweiligen Fachgesetzen ab. Eine straßenrechtliche Planung findet ihre Rechtfertigung darin, dass für das mit ihr beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundesfernstraßengesetz, dem Bundesverkehrswegeplan und den Bundesstraßenausbaugesetzen verfolgten Zielen ein Bedürfnis besteht und die geplante Maßnahme objektiv erforderlich ist.

Vernünftigerweise gebotene Gründe für die Straßenplanung sind u. a. Gründe, wie die

- Verbesserung der Verkehrsverbindungen
- Verkehrsmäßige Erschließung unterentwickelter Räume
- Lenkung der Verkehrsströme
- Beseitigung von Gefahrenquellen
- Erhöhung der Verkehrssicherheit.

Diese berechtigten, sachlichen Gründe und Kriterien sind zu Recht entwickelt worden, werden der Bedeutung großer und wichtiger Infrastrukturprojekte für die Entwicklung von Räumen und der grundgesetzlichen Forderung nach gleichen Lebensbedingungen nicht gerecht. Es gilt, die Fiktion zu überwinden, ein Planfeststellungsverfahren könnte, herausgehoben aus den Zwängen und Zufälligkeiten der Politik, allein die Sachfragen walten lassen und so zu einem objektiven Ergebnis kommen. Mit der Planrechtfertigung ist ein Grundsatz entwickelt worden, der die Planungsrechtsdiskussion beherrscht und dabei vergessen macht, dass es sich bei großen, häufig systemrelevanten Infrastrukturentscheidungen um politische Leitentscheidungen handelt, die häufig in ihren Auswirkungen Gesetzen gleichkommt und deshalb auch im Einzelfall in die Zuständigkeit der Parlamente gehören. Im Abwägungsvorgang spielen politische Überlegungen manchmal sogar eine ausschlaggebende Rolle, denn es geht bei Infrastrukturprojekten nicht nur darum, einen aktuellen Kapazitätsbedarf zu bedienen, sondern es müssen Weichen für die Zukunft gestellt werden. Und dies sind letztendlich politischen Entscheidungen.

Dieses Ziel kann am ehesten und rechtssicher erreicht werden, wenn dem Gesetzgeber die Möglichkeit der Dispenserteilung in Ausnahmefällen ermöglicht wird. In Ausnahmesituationen, die zeigt auch die Diskussion um die Änderung des Infektionsschutzgesetzes, neigt die Exekutive in ihren Gesetzesvorschlägen dazu, über Rechtsverordnungen des Bundes, ohne Beteiligung des Bundesrates, die Zuständigkeit der Exekutive in ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung zu verändern. Mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vorbehalt des Gesetzes dürfte es nicht in Einklang zu bringen sein. Sachgerechter werden diese Fälle durch eine „parlamentarische Exekutive“ gelöst.

Die Regelung, Genehmigungsmöglichkeiten nach dem Raumordnungsgesetz bzw. den Landesplanungsgesetzen einzuräumen, soll die Möglichkeit schaffen, zusätzliche Planungskapazitäten zu nutzen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit laufenden Umstrukturierung der Straßenbauverwaltung. Mit den Möglichkeiten des Raumordnungs- bzw. Landesplanungsrechts können abschließend abgewogene Entscheidungen herbeigeführt und Gegenstand der Fachplanung werden.



