Positionspapier aus der ARL

Nr. 64

Zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte

Hannover 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 64

Zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte

Stellungnahme zum Gesetzesantrag (BR-Drs. 94/06)

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde erarbeitet von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Planung und Recht“. Ihr gehörten an:

Werner Buchner, Dr. jur., Prof., Ministerialdirektor i.R., München, Ordentliches Mitglied der ARL

Wilfried Erbguth, Dr. jur., Prof., Universität Rostock, Ordentliches Mitglied der ARL

Ulrich Höhnberg, Dr. jur., Ltd. Ministerialrat a.D., München, Ordentliches Mitglied der ARL

Martin Kment, Dr., Stellv. Geschäftsführer des Zentralinstituts für Raumplanung, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Martin Lendi, Dr. jur., Dr. h.c., o.Prof. (em.), Schweiz, Ordentliches Mitglieder der ARL

Frank Reitzig, Ass. jur., Rechtsanwalt, Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Ernst Hasso Ritter, Dr. jur., Staatssekretär a.D., Meerbusch, Ordentliches Mitglied der ARL (Leiter der Ad-hoc-Arbeitsgruppe)

Peter Runkel, Dr. jur., Ministerialdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Berlin, Ordentliches Mitglied der ARL

Holger Schmitz, Dipl.-Geogr., Rechtsanwalt, Kanzlei Nörr-Stiefenhofer-Lutz, Berlin, Ordentliches Mitglieder der ARL

Hannover, Februar 2006

Sekretariat der ARL: WR IV “Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung“
Leitung: Dipl.-Vw. Burkhard Lange (Lange@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 64
ISSN 1611 – 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 348 42-0 Fax (+49-511) 348 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte

Stellungnahme zum Gesetzesantrag (BR-Drs. 94/06)

Inhalt

1. Zur Abschaffung der bundesrechtlichen Regelungen über das Raumordnungsverfahren (Art. 2 Gesetzentwurf) 1

2. Zur Einbeziehung des Zielabweichungsverfahrens in das Planfeststellungsverfahren (Art. 1 Nr. 3 Gesetzentwurf) 3

1. Zur Abschaffung der bundesrechtlichen Regelungen über das Raumordnungsverfahren (Art. 2 Gesetzentwurf)

Die Dauer von Planfeststellungs- oder sonstigen Zulassungsverfahren hängt in der Bundesrepublik Deutschland ganz wesentlich von der hohen Siedlungsdichte und den vielfach nur sehr geringen Flächenreserven ab, die für Großvorhaben der Infrastruktur noch zur Verfügung stehen. Bei der Planung und Zulassung solcher Projekte treten demgemäss oft große Widerstände auf und sind erhebliche Nutzungskonflikte auszugleichen. Daher ist es notwendig, die Verwaltungsverfahren so zu gestalten, dass sie zur Bewältigung der komplexen Problemlagen geeignet sind und in angemessener Zeit zu Ergebnissen führen können.

Gerade das Raumordnungsverfahren ist besonders geeignet, komplexe (raumrelevante) Problemstellungen zu bearbeiten und entscheidbar zu machen. Dieses Verfahren hat sich aus den Bedürfnissen der Praxis heraus entwickelt. Es ist in manchen Ländern (z.B. Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) vielfach angewendet worden, bevor es zunächst landesrechtlich geregelt und dann 1989 in das Bundesrecht (jetzt § 15 ROG) übernommen wurde. Das Raumordnungsverfahren kann gerade in seiner inhaltlichen Reichweite sachangemessen und flexibel gestaltet werden. Es ist ein Verfahren, das auf eine neutrale Gesamtabwägung der raumbedeutsamen Belange und vielfach gegenläufigen Interessen gerichtet ist. Das Raumordnungsverfahren ist kein förmliches Verwaltungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes; denn es schließt nicht mit einem nach außen gerichteten rechtsverbindlichen Verwaltungsakt ab sondern mit einer landesplanerischen Beurteilung, der ein gutachtlicher Charakter zukommt und die in den fachgesetzlichen Zulassungsverfahren (z.B. Planfeststellungen) in der Abwägung oder bei der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen ist. Die Wirkung seiner Ergebnisse beruht vor allem auf der Überzeugungskraft und Objektivität der in ihrer Moderatoren-Funktion gegenüber einzelnen fachlichen Belangen und Interessen neutralen Raumordnungsbehörden. In jüngerer Zeit sind damit nicht zuletzt in den neuen Bundesländern überaus gute Erfahrungen gemacht worden.

Die in der Begründung zur Abschaffung des Raumordnungsverfahrens aufgestellte Behauptung, die bisher übliche Abfolge von Raumordnungsverfahren und Zulassungsverfahren habe mangels Abschichtungswirkung zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten für die Zulassung geführt, ist unzutreffend. Im Gegenteil, ein vorgeschaltetes Raumordnungsverfahren kann insbesondere bei Projekten, bei denen – wie zumeist im Verkehrsbereich – verschiedene Trassen- oder Standortalternativen in Betracht kommen, das nachfolgende Zulassungsverfahren erheblich entlasten und damit beschleunigen. Das Raumordnungsverfahren hat in die Prüfung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen namentlich auch „die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen" einzubeziehen (§ 15 Abs. 1 Satz 4 ROG) und sie nach überfachlichen und überörtlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Das sichert dem Raumordnungsverfahren in den Augen der Betroffenen nicht nur ein hohes Maß an Objektivität, sondern erlaubt auch eine sehr sinnvolle Reduktion von Komplexität gegenüber dem Zulassungsverfahren. Diejenigen Alternativen, die auf Grund der landesplanerischen Beurteilung als weniger oder als nicht raumverträglich erscheinen, können bereits im Vorstadium ausgeschieden werden; das Zulassungsverfahren kann sich ohne größeren weiteren Bearbeitungsaufwand mit der notwendigen Prüfungsintensität auf die raumordnerisch positiv beurteilte Variante konzentrieren. Das bringt insgesamt eine spürbare Verfahrensbeschleunigung. Wenn allerdings (z.B. bei einer Flughafenplanung) der Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens nicht von den Ergebnissen der raumordnerischen Beurteilung ausgeht, sondern von anderen Gesichtspunkten bestimmt wird, dann kann die dadurch verursachte Verzögerung nicht dem Raumordnungsverfahren angelastet werden.

Die bundesrechtliche Regelung des Raumordnungsverfahrens ist flexibel genug, um auch im Verhältnis zu nachfolgenden Zulassungsentscheidungen besonderen Verfahrenslagen Rechnung tragen zu können (z.B. § 15 Abs. 2 ROG). Ein öffentlicher Erörterungstermin wird sich in vielen Fällen zwar als sachangemessen und im Ergebnis als zeitsparend erweisen; er ist aber weder in § 15 ROG noch in § 16 UVPG zwingend vorgeschrieben. Und nicht zuletzt ist noch darauf aufmerksam zu machen, dass das Raumordnungsverfahren stringenten Fristsetzungen unterliegt (§ 15 Abs. 7 ROG): über seine Notwendigkeit ist binnen vier Wochen nach Einreichung der dafür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden; das Raumordnungsverfahren selbst ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von höchstens sechs Monaten zu beenden.

Zusammenfassend ist fest zu halten:

- Die Unterscheidung zwischen (überfachlichen) Raumordnungsverfahren und (fachlichen) Zulassungsverfahren ist sachgerecht und im Interesse einer nachhaltigen Gesamtlösung sehr zweckmäßig.
- Die Durchführung eines Raumordnungsverfahren verkompliziert die Entscheidungslage keineswegs, sondern erlaubt im Gegenteil gerade bei Großprojekten der Infrastruktur eine sinnvolle und beschleunigende Abschichtung der Entscheidungen über Trassen- oder Standortalternativen.
- Das Raumordnungsverfahren ist flexibel ausgestaltet und stringenten Zeitschranken unterworfen.
- Es wäre nach alledem kontraproduktiv, das Raumordnungsverfahren abzuschaffen.

2. Zur Einbeziehung des Zielabweichungsverfahrens in das Planfeststellungsverfahren (Art. 1 Nr. 3 Gesetzentwurf)

Ein Zielabweichungsverfahren (§ 11 ROG) ist immer dann angebracht, wenn die materiellen Ziele (§ 3 Nr. 2 ROG) eines Raumordnungsplans einem konkreten Vorhaben entgegenstehen und zur Durchführung dieses Vorhabens unter bestimmten Bedingungen von den Zielen im Einzelfall abgewichen werden soll. Ausschlaggebend für den Einsatz des Zielabweichungsverfahrens sind also die inhaltliche Dichte und die Reichweite der Ziele des raumordnerischen Plans. Es ist bekannt, dass in bestimmten Ländern wegen der Dichte der Aussagen der raumordnerischen Pläne in sehr hoher Zahl Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden. Wenn demgemäss Ziele der Raumordnung einem Vorhaben entgegen stehen und eine schnelle Entscheidung darüber schwer machen, dann ist die Ursache dafür in den Inhalten der Planung selbst, die von dem betreffenden Land aufgestellt worden ist, zu suchen und nicht in dem zusätzlichen Erfordernis eines Zielabweichungsverfahrens.

Die Notwendigkeit, ein Zielabweichungsverfahren einzuleiten, hat nicht automatisch zusätzliche Zeitverzögerungen zur Folge. Es ist ohne weiteres möglich, ein Zielabweichungsverfahren parallel zum Zulassungsverfahren durchzuführen oder mit einem Raumordnungsverfahren zu verbinden, wenn die Verfahrensbedingungen des § 11 ROG beachtet werden. Dies ist auch gängige Praxis in den Ländern. Wenn also das bundesrechtlich geregelte Raumordnungsverfahren – wie in Nr. I dieser Stellungnahme angesprochen – erhalten bleibt, erübrigt sich bereits der Vorschlag, das Zielabweichungsverfahren in das Planfeststellungsverfahren einzubeziehen.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die Entscheidung über die Abweichung von landesplanerischen Zielen nicht einer Fachplanung (im Planfeststellungsverfahren) überantwortet werden kann. Das deutsche Planungsrecht trennt aus guten sachlichen Gründen die überfachliche und überörtliche Raumplanung (Raumordnung) von der Fachplanung und der örtlichen Planung. Mit dem verfassungsrechtlichen Begriff der „Raumordnung“ ist gemeint die

„zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt“ (BVerfGE 3, 407/425).

Fachplanung und Ortsplanung sind an die Ziele der Raumordnung gebunden (§§ 4,5 ROG). Diese Bindungswirkung gilt uneingeschränkt; Planfeststellungen sind davon nicht ausgenommen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ROG). Auch Bundesprojekte (selbst wenn sie von Länderbehörden im Wege der Auftragsverwaltung durchgeführt werden) sind unter den Voraussetzungen des § 5 ROG verpflichtet, die Ziele der Raumordnung zu beachten. Von einmal bestehenden Zielen der Raumordnung kann sich ein Bundesvorhaben nur unter den engen Möglichkeiten des § 5 Abs. 4 ROG lösen.

Damit ist zugleich die Frage beantwortet, wer Herr eines Abweichungsverfahrens von landesplanerischen Zielen sein kann. Der Herr der jeweiligen übergeordneten Planung, und das sind bei der Raumordnung die Raumordnungsbehörden, kann nur selbst über die Ausnahmen von seiner Planung befinden. Denn wer über die Ausnahmen von einer Regel bestimmt, bestimmt letztlich über die Regel. Es würde mithin das System des geltenden Planungsrechts auf den Kopf stellen, wollte man die Entscheidung über die Abweichung von Zielen der überfachlichen Raumordnung generell dem fachplanerischen Planfeststellungsverfahren überlassen.

Jede andere Handhabung würde die Systemgerechtigkeit verletzen, der auch der Gesetzgeber verfassungsrechtlich durch das Willkürverbot unterworfen ist. Der Systemwiderspruch ist verfassungsrechtlich relevant, weil das Grundgesetz in Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 die „Raumordnung“ kompetenzrechtlich regelt und damit von der Trennung zwischen (übergeordneter) Raumordnungsplanung und den (verschiedenen) Fachplanungen als gesetzgeberischem Grundprinzip ausgeht.

Zusammenfassend ist fest zu halten:

- Bei einem Konflikt zwischen raumordnerischen Zielen und fachplanerischen Bedürfnissen liegen die Ursachen in den unterschiedlichen Inhalten. Das Zielabweichungsverfahren als solches kann daher nicht für angebliche Zeitverzögerungen bei der Planfeststellung verantwortlich gemacht werden.
- Die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens nimmt im übrigen keine zusätzliche Zeit in Anspruch, da dieses ohne Schwierigkeiten parallel zum Zulassungsverfahren durchgeführt oder mit einem Raumordnungsverfahren verbunden werden kann; was in der Praxis auch regelmäßig geschieht.
- Es würde die verfassungsrechtlich gebotene Systemgerechtigkeit verletzen, die Entscheidung über die Abweichung von den überfachlichen Zielen der Raumordnung in das fachplanerische Planfeststellungsverfahren zu verschieben.