

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Berichtsauftrag	3
2 Bericht	3
2.1 Einführung	3
2.2 Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz	3
2.2.1 Das Erste Gesetz zur Änderung des VerkPBG	4
2.2.2 Das Zweite Gesetz zur Änderung des VerkPBG	4
2.3 Das Planungsvereinfachungsgesetz	4
2.4 Die Situation der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern	5
2.4.1 Die Investitionsausgaben des Bundes	5
2.4.2 Die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit	6
2.4.2.1 Bundesschienenwege	6
2.4.2.2 Bundesfernstraßen	6
2.4.2.3 Bundeswasserstraßen	7
2.4.3 Schwerpunkt neue Länder im Bundesverkehrswegeplan	7
2.4.4 Gesamtsituation	7
2.5 Die geplanten Verkehrsprojekte	7
2.5.1 Die Planungsverfahren	7
2.5.1.1 Planungen auf der Grundlage des FStrG, des PBefG und des LuftVG ..	8
2.5.1.2 Planungen auf der Grundlage des Allgemeinen Eisenbahngesetzes	8
2.5.1.3 Planungen auf der Grundlage des Bundeswasserstraßengesetzes	8

	Seite
2.5.2 Zusammenfassende Übersicht	8
2.6 Die Verfahrensdauer	9
2.7 Die wesentlichen Einwendungen	9
2.7.1 Verfahren, die von den Länderbehörden durchgeführt wurden	9
2.7.2 Verfahren, die vom Eisenbahn-Bundesamt durchgeführt wurden	9
2.7.3 Verfahren, die von den Wasser- und Schifffahrtsdirektionen durchgeführt wurden	10
2.7.4 Ergebnis	10
2.8 Klageverfahren	10
2.9 Die Stellungnahmen/Erfahrungen der Länder	11
2.10 Erfahrungsbericht des Eisenbahn-Bundesamtes	11
2.11 Erfahrungsbericht der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen	11
2.12 Expertengespräch zum VerkPBG am 20. März 2003	12
3 Zusammenfassung	12
3.1 Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren	12
3.2 Beschränkung des Rechtsweges auf eine Instanz	12
3.3 Geltungszeitraum des VerkPBG	13
3.4 Weitergehende Überlegungen zur Planungsbeschleunigung	13

1 Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 63. Sitzung vom 28. Oktober 1999 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes – Drucksache 14/1517 – die nachstehende Entschließung in Drucksache 14/1876 – Nummer 4 der Beschlussempfehlung – angenommen (Bundesratsdrucksache 612/99 vom 5. November 1999 und Bundestagsplenarprotokoll 14/63 vom 28. Oktober 1999 S. 5694 B):

„Die Bundesregierung wird gebeten, dem Bundestag ein Jahr vor dem Auslaufen des in seiner Gültigkeit verlängerten Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes einen Erfahrungsbericht vorzulegen, der Aufschluss über die nach diesem Gesetz geplanten Verkehrsprojekte und die beschleunigenden Effekte nach diesem Gesetz gibt. Besonderes Augenmerk ist auf die Frage zu richten, in welcher Weise die Interessen der betroffenen Bürger berücksichtigt wurden.“

2 Bericht

2.1 Einführung

Die Verkehrswege in den neuen Ländern befanden sich zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung Deutschlands nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem schlechten Zustand und waren den Anforderungen des nach der Vereinigung erheblich gestiegenen Verkehrs in keiner Weise mehr gewachsen. Sie waren außerdem fast ausnahmslos auf einen Nord-Süd-Verkehr ausgerichtet, weniger auf einen Ost-West-Verkehr. Die Einbindung in das europäische Verkehrsnetz war nur zum Teil gegeben und entsprach nicht dem europäischen Standard. Dies galt gleichermaßen für Schiene, Straße und Wasserstraßen.

Zur Erfüllung des daraus resultierenden drängenden Handlungsbedarfs war das seinerzeit geltende Planungsrecht für Verkehrswege nur bedingt geeignet. Dieses sah folgende Planungsabschnitte vor:

- Voruntersuchung,
- Raumordnungsverfahren (bei Bundesfernstraßen mit abschließender Linienbestimmung durch den Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministerien, § 16 Abs. 1 FStrG¹ (a. F.),
- Genehmigungsverfahren bei Verkehrsflughäfen,
- Planfeststellungsverfahren, ggf. sich anschließendes Verwaltungsgerichtsverfahren,
- notwendige Enteignungsverfahren.

Für große Vorhaben brachte dieses Planungsrecht Planungszeiten bis zu 20 Jahren mit sich. Aus diesem Grund wurde mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz ein Instrument geschaffen, um die Planungszeiten für die Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin so zu verkürzen, dass die Verkehrsinfrastruktur so schnell wie möglich auf ein leistungsfähiges Niveau gebracht werden konnte.

¹ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6. August 1953, BGBl. I S. 903; Bekanntmachung der Neufassung des FStrG vom 20. Februar 2003, BGBl. I S. 286.

Mit dem am 19. Dezember 1991 in Kraft getretenen Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) waren die neuen Länder sowie das Land Berlin insbesondere in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung in der Lage, Planungen für Bundesverkehrswege, Verkehrsflughäfen und bestimmte Straßenbahnen während der Geltungsdauer dieses Gesetzes spürbar schneller zu planen und zu verwirklichen.

Der Bericht stellt im Folgenden zunächst – unabhängig vom Berichtszeitraum – den Inhalt des VerkPBG und seiner Änderungsgesetze sowie des Planungsvereinfachungsgesetzes dar. Anschließend erfolgt eine Darstellung der derzeitigen Situation der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern. Hierauf aufbauend erfolgt der Bericht über die nach dem VerkPBG geplanten Verkehrsprojekte. Entsprechend dem Berichtsauftrag wurden hier die Verkehrsprojekte untersucht, die im Zeitraum nach Verlängerung der Gültigkeit des VerkPBG, d. h. nach dem 31. Dezember 1999 den Regelungen des VerkPBG unterliegen.

2.2 Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) vom 16. Dezember 1991, BGBl. I S. 2174, hat ein örtlich und zeitlich befristetes Sonderplanungsrecht für die wichtigsten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen in den neuen Ländern geschaffen. Seine Gültigkeit war zunächst begrenzt bis zum 31. Dezember 1995 für Planungsmaßnahmen im Bereich der Bundesfernstraßen, der Bundeswasserstraßen, Verkehrsflughäfen und bestimmter Straßenbahnen in den neuen Ländern sowie für Fernverkehrswege, die die neuen Länder mit dem nächsten Knotenpunkt des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes verbinden.² Für Verkehrswege der Eisenbahnen des Bundes galten die Vorschriften des VerkPBG zunächst bis 31. Dezember 1999.

Das VerkPBG hat

- die Linienbestimmung für alle Verkehrsträger beim Bundesminister für Verkehr konzentriert und dadurch eine stärkere Einflussnahme zur Beschleunigung der Voruntersuchung ermöglicht (erstmalig wurde das Linienbestimmungsverfahren für neue Eisenbahnstrecken eingeführt);
- den beteiligten Ländern die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens freigestellt;
- die Planfeststellungsverfahren durch die Einführung von Fristen für die Stellungnahmen der zuständigen Behörden und die Verkürzung von Fristen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (d. h. insbesondere für Einwendungen der Betroffenen) beschleunigt;
- die Möglichkeit eröffnet, unter bestimmten Voraussetzungen Verkehrsprojekte statt durch Planfeststellung mit dem vereinfachten Verfahren der Plangenehmigung öffentlich-rechtlich zuzulassen;
- das verwaltungsgerichtliche Verfahren durch die Beschränkung des Rechtsweges auf eine Instanz (Bundesverwaltungsgericht) verkürzt.

² Fernverkehrswege im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 VerkPBG sind enumerativ in der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung (FVerkWBV) vom 18. Juni 1992, BGBl. I 1992, S. 1014, genannt.

2.2.1 Das Erste Gesetz zur Änderung des VerkPBG

Die mit dem VerkPBG verbundene Erwartung, der vereinfachten und beschleunigten Planungsinstrumente, insbesondere für den Bundesfernstraßenbereich, nicht über den 31. Dezember 1995 hinaus zu bedürfen, hatte sich nicht erfüllt. Bis zum Ende des Jahres 1995 konnten insbesondere die Planfeststellungsverfahren für die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ nicht vollständig abgeschlossen werden.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des VerkPBG vom 15. Dezember 1995, BGBl. I S. 1840, wurde deshalb die Geltungsdauer des VerkPBG bis zum 31. Dezember 1999, also dem Termin, der für die Verkehrswege der Eisenbahnen des Bundes von vornherein schon vorgesehen war, auch für den Bereich der übrigen vom VerkPBG erfassten Verkehrswege verlängert.

Darüber hinaus wurde mit diesem ersten Änderungsgesetz die Linienbestimmung im Eisenbahnbereich wieder aufgehoben. Für Verkehrswege der Eisenbahnen des Bundes war bis zum Inkrafttreten des VerkPBG 1991 die Linienbestimmung durch den Bundesminister für Verkehr nicht bekannt. Sie ist mit dem VerkPBG mit dem Ziel einer Straffung der Planungsarbeiten eingeführt worden. Im Eisenbahnbereich konnte in der Praxis jedoch keine planungsbeschleunigende Wirkung durch die Linienbestimmung gem. § 2 VerkPBG 1991 festgestellt werden. Die Praxis der Planungen von Schienenwegen nach dem VerkPBG hatte gezeigt, dass die Länder in der Regel nicht auf die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens verzichten. Dies hatte zur Folge, dass zusätzlich und im Anschluss an das Raumordnungsverfahren ein Linienbestimmungsverfahren durchgeführt wurde, in dem als Linie die im Raumordnungsverfahren ermittelte „Vorzugsvariante“ bestimmt wurde.

Auch vor dem Hintergrund des nach Inkrafttreten des VerkPBG geänderten § 6a des Raumordnungsgesetzes³, wonach ein Raumordnungsverfahren nunmehr innerhalb einer Frist von 6 Monaten abzuschließen ist, bedurfte es im Eisenbahnbereich einer Linienbestimmung aus Gründen der Planungsbeschleunigung nicht mehr.

2.2.2 Das Zweite Gesetz zur Änderung des VerkPBG

Das Ziel des Gesetzgebers, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern entsprechend den Anforderungen des nach der Vereinigung erheblich gestiegenen Verkehrs auszubauen, wurde auch bis zum 31. Dezember 1999 noch nicht erreicht. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des VerkPBG vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2659, wurde deshalb die Geltungsdauer des VerkPBG bis zum 31. Dezember 2004 erneut verlängert.

Darüber hinaus wurde im Zweiten Gesetz zur Änderung des VerkPBG dem Umstand Rechnung getragen, dass das VerkPBG die inzwischen gewachsene Verwaltungskraft der neuen Länder nicht in ausreichendem Maße berücksichtigte. Die Beteiligung des für Verkehr zuständigen Bundesministeriums war bei der Linienbestimmung von Ortsumgehungen – wie in den alten Ländern – entbehrlich geworden.

Durch eine entsprechende Ergänzung des § 2 Abs. 1 Satz 1 VerkPBG ist die entsprechende Regelung des Bundesfernstraßengesetzes seither auch für die Maßnahmen nach dem VerkPBG anzuwenden.

Weiterhin hatte § 9 Abs. 3 des VerkPBG 1991 in der Rechtsprechung zu der Schlussfolgerung geführt, dass für das Besitzeinweisungsverfahren ausschließlich das Baugesetzbuch des Bundes und nicht – wie in den Absätzen 2 und 3 vorgesehen – das jeweilige Landesrecht gelten könne. Durch eine klarstellende Textergänzung im VerkPBG ist das Landesrecht für anwendbar erklärt worden.

Mit Verabschiedung des zweiten Änderungsgesetzes hat der Deutsche Bundestag die unter Nr. 1 zitierte Entschließung angenommen.

2.3 Das Planungsvereinfachungsgesetz

Wegen der positiven Erfahrungen mit den Regelungen des VerkPBG lag auf der Hand, auch für die alten Länder einen vergleichbaren Weg einzuschlagen, denn auch hier hatten extrem lange Planungszeiten zu einem erheblichen Investitionsstau geführt. Das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) vom 17. Dezember 1993, BGBl. I S. 2123, das heute unbefristet im ganzen Bundesgebiet gilt, hat im Wesentlichen Instrumente zur Planungsbeschleunigung aufgegriffen, die bereits im VerkPBG für die neuen Bundesländer befristet gesetzlichen Niederschlag gefunden haben, enthält aber auch zusätzliche und weitergehende Regelungen.

Das PIVereinfG

- sieht die Möglichkeit vor, die Linienführung von Verkehrswegen von europäischer und besonderer nationaler Bedeutung durch Bundesgesetz zu bestimmen,
- verzichtet bei Verkehrswegemaßnahmen von nur örtlicher Bedeutung auf eine Linienbestimmung durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen,
- befristet das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durchzuführende Genehmigungsverfahren für den Bau neuer Eisenbahnstrecken,
- setzte neue und verkürzte Fristen für Behörden und Kommunen im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren,
- führte eine Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung ein, die unter bestimmten Voraussetzungen an die Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses treten kann,
- führte in alle Bundesverkehrswegegesetze planungssichernde Instrumente ein (Bestimmungen über Vorarbeiten, vorzeitige Besitzeinweisung, Veränderungssperre),
- führte die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe für alle Klagen gegen Verkehrswegevorfhaben ein,
- glich die Vorschriften der verschiedenen Bundesverkehrswegegesetze einander an.

Das PIVereinfG enthält verfahrensrechtliche Bestimmungen; materiellrechtliche Anforderungen an die Planung, z. B. bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen, wurden nicht geändert.

³ Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081, 2102.

Die beschleunigenden Regelungen des VerkPBG sind mit dem PIVereinfG fast ausnahmslos in die jeweiligen Fachgesetze übernommen worden und haben sich dort bewährt. So ist es z. B. möglich, Anhörungsverfahren in ca. acht bis neun Monaten abzuschließen und danach zeitnah einen Planfeststellungsbeschluss zu erlassen.⁴

Damit sind die im Rahmen des VerkPBG ursprünglich nur für die neuen Länder geschaffenen planungsrechtlichen Beschleunigungsmöglichkeiten seit 1993 im gesamten Bundesgebiet gültig.

Die nur noch für die neuen Länder geltenden Sonderregelungen betreffen überwiegend nicht die Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern

- die Beschränkung des Rechtsweges für Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen auf die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts,
- die Sonderregelung für ungeklärte Eigentumsverhältnisse (bei Plangenehmigungsverfahren kann von der kommunalen Aufsichtsbehörde ein Vertreter des Eigentümers bestellt werden) sowie
- die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung für Planfeststellungsbeschlüsse.

⁴ Länderfachausschuss Straßenbaurecht, Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen, August 2003, S. 2.

Eine Ausnahme stellt § 2 Abs. 2 VerkPBG dar, wonach eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Linienbestimmungsverfahren entbehrlich ist, wenn sie im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird.

2.4 Die Situation der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern

Für eine Beurteilung der geplanten Verkehrsprojekte und der Wirkungen des in seinem Gültigkeitszeitraum verlängerten VerkPBG ist eine Gesamtbetrachtung der in den neuen Ländern durchgeführten Maßnahmen sowie der dafür aufgewandten finanziellen Mittel erforderlich.

2.4.1 Die Investitionsausgaben des Bundes

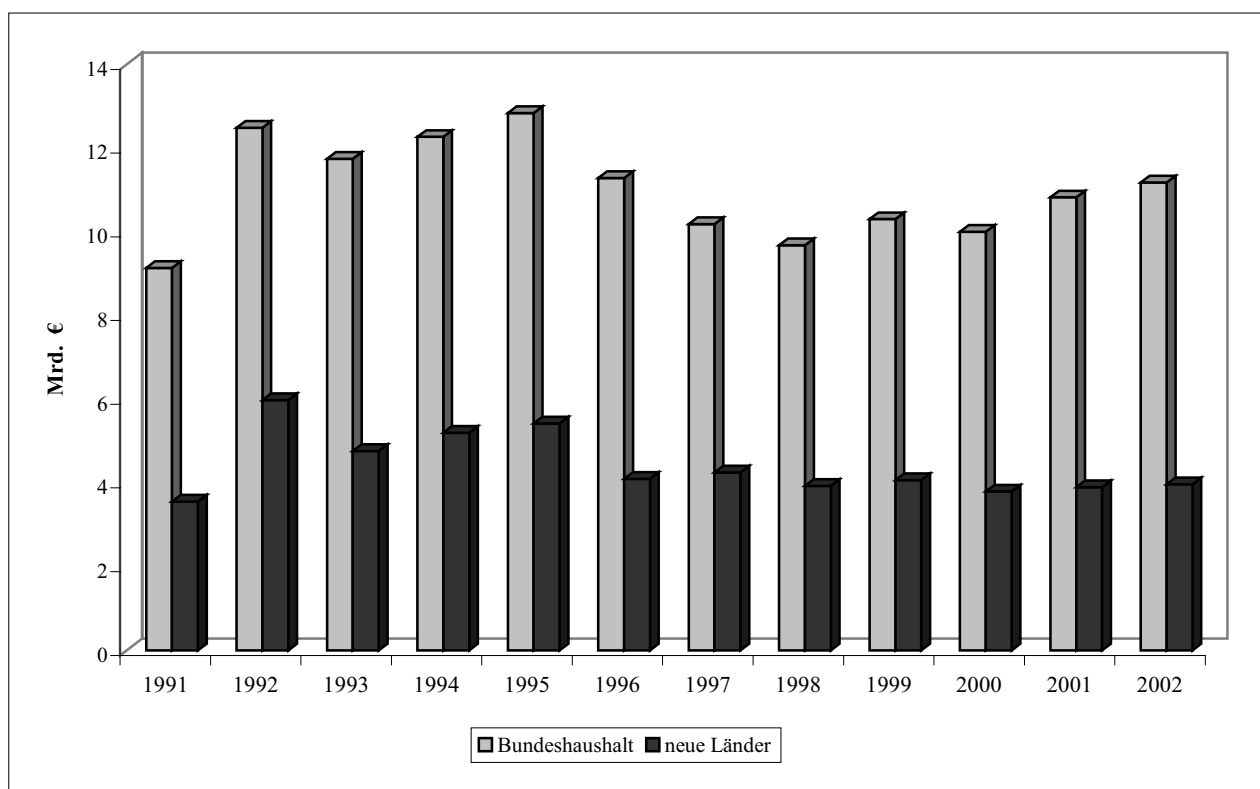
Im Zeitraum von 1991 bis 2002 wurden aus dem Bundeshaushalt in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, die Bundesfern- und die Bundeswasserstraßen sowie im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes insgesamt rd. 132 Mrd. Euro investiert. Hiervon entfallen rd. 53 Mrd. Euro auf die neuen Länder, was einem Anteil von rd. 40 % entspricht.

In den vergangenen Jahren wurden die Verkehrsinvestitionen massiv auf rd. 11,5 Mrd. Euro jährlich gesteigert. Davon erhalten die neuen Länder rd. ein Drittel.

Im Rahmen des bundesweiten Investitionsprogramms für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen 1999 bis 2002, in das neben Ersatz- und Erhaltungsmaßnahmen ausgewählte Ausbaupro-

Abbildung

Investitionsausgaben aus dem Bundeshaushalt in die Schiene, Straße und Wasserstraße sowie im Rahmen des GVFG



jekte aufgenommen worden sind (insbesondere Maßnahmen der VDE, weitere in Bau befindliche Maßnahmen bzw. Maßnahmen mit Baubeginn bis 2002), wurde sogar ein Investitionsanteil von rd. 50 % in den neuen Bundesländern eingesetzt. Dabei nehmen bei den Straßeninvestitionen (ohne Reparaturen/Instandhaltung) Sachsen-Anhalt und Thüringen mit einem bundesweiten Anteil von 13 bzw. 17 % die Spitzenplätze ein.

Das von der Europäischen Kommission im März 2001 genehmigte operationelle Programm Verkehrsinfrastruktur des Bundes für den Zeitraum 2000 bis 2006 ist Bestandteil der Ziel-1-Förderung der EU für die neuen Bundesländer im Rahmen der EU-Strukturfonds (EFRE). Die Mittelausstattung umfasst rd. 3,16 Mrd. Euro, davon werden 1,59 Mrd. Euro aus dem EFRE finanziert.

Diese Investitionen kommen ausschließlich in den neuen Bundesländern zum Einsatz. Damit werden u. a. folgende Projekte gefördert:

- Ausbau der Eisenbahnstrecke Berlin–Frankfurt/Oder (Brandenburg)
- Ausbau der Mitte-Deutschland-Verbindung – Schiene – (Thüringen)
- Bau der A 17 zwischen Dresden und der Grenze zur CR (Sachsen)
- Neubau von Abschnitten der Bundesstraße B 6 neu (Sachsen-Anhalt)
- Neubau von Abschnitten der A 71 (Thüringen).

Von dem Anti-Stau-Programm 2003 bis 2007, das aus Teilen der streckenbezogenen LKW-Gebühr auf Autobahnen finanziert wird, entfällt rd. ein Viertel auf die neuen Bundesländer. Projekt-Beispiele:

- Ausbau der Eisenbahnstrecken Riesa–Dresden-Neustadt und Berlin–Dresden
- Neubau der A 38, Südumfahrung Leipzig, 2. Bauabschnitt zwischen Knautnaundorf und Gaschwitz.

Ebenso werden die neuen Bundesländer am Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 bis 2003, das 3 Mrd. Euro für die Schiene und 1,4 Mrd. Euro für Bundesfernstraßen vorsieht, angemessen beteiligt. Allein im Straßenbereich wird hiermit in den neuen Bundesländern der Bau von 29 Ortsumgehungen finanziell verstärkt und damit erheblich beschleunigt.

2.4.2 Die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

Kernstück der für das Zusammenwachsen der alten und der neuen Länder wichtigen Infrastrukturinvestitionen sind die im April 1991 vom Bundeskabinett beschlossenen 17 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE), von denen 9 Projekte auf die Schiene, 7 auf die Autobahn und eines auf die Wasserstraße entfallen. Die VDE umfassen ein Investitionsvolumen von knapp 36 Mrd. Euro, von dem bis Ende 2002 knapp 22 Mrd. Euro (61 %) realisiert wurden. Im Zeitraum von 1991 bis 2002 wurden annähernd 20 % des Gesamtvolumens aller Verkehrsinvestitionen auf die VDE konzentriert.

Alle 17 VDE sind im Bau bzw. einige Projekte bereits fertig gestellt.

2.4.2.1 Bundesschienenwege

Von den neun Projekten der Bundesschienenwege wurden im Zeitraum von 1991 bis 2002 bereits sechs in Betrieb genommen:

- VDE Nr. 2, Hamburg–Berlin
- VDE Nr. 3, Uelzen–Stendal
- VDE Nr. 4, Hannover–Berlin
- VDE Nr. 5, Helmstedt–Magdeburg–Berlin
- VDE Nr. 6, Eichenberg–Halle sowie
- VDE Nr. 7, Bebra–Erfurt.

Insgesamt wurden in die VDE der Schiene knapp 11 Mrd. Euro investiert.

2.4.2.2 Bundesfernstraßen

Bis zum Jahresende 2002 wurden rd. 1 310 km der geplanten 2 000 km Autobahnen dem Verkehr übergeben. Weitere knapp 300 km sind im Bau.

Insgesamt war folgender Realisierungsstand erreicht:

Bearbeitungs- bzw. Fertigstellungsphasen	Realisierungsstand in % (Ende 2. Quartal 2003)
Linie bestimmt (nur bezogen auf Neubauvorhaben mit einer Gesamtlänge von 942 km)	100
RE ⁵ -Entwürfe in Arbeit bzw. abgeschlossen	rd. 95
Planfeststellung abgeschlossen	rd. 88
in Bau	rd. 15
unter Verkehr	rd. 66

Bis Ende 2002 wurden in die VDE Straße rd. 9,9 Mrd. Euro investiert.

Die Fahrbahn der A 2 vom Kreuz Hannover-Ost bis zum Dreieck Werder ist bis auf zwei kurze Teilabschnitte grund-erneuert und sechsstreifig unter Verkehr. Fertig gestellt ist darüber hinaus die vierstreifig neu gebaute A 14 von Magdeburg bis Halle, das erste vollständig dem Verkehr übergebene VDE Straße. Auch beim Neubauprojekt A 20 – Ostseeautobahn – sind seit Jahresende 2002 die Abschnitte von Schönberg bis zur Anschlussstelle Sanitz sowie von Neubrandenburg bis zum Autobahnkreuz Uckermark durchgängig befahrbar.

Der sechsstreifige Ausbau der A 9, Berlin bis Nürnberg, sowie große Teile der A 4, Eisenach bis Görlitz, sind vollständig bzw. größtenteils fertig gestellt.

Im Wesentlichen können die VDE Straße bis zum Jahr 2005 realisiert werden. Die endgültige Fertigstellung ist bis 2007/2008 vorgesehen.

⁵ Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau.

2.4.2.3 Bundeswasserstraßen

Beim VDE 17, der Wasserstraßenverbindung von Hannover über Magdeburg bis Berlin, sind bisher rd. 0,9 Mrd. Euro – das entspricht 40 % – realisiert worden. Der Ausbau erfolgt umweltverträglich schrittweise von West nach Ost unter dem Aspekt des größten Nutzens für die Schifffahrt. Schwerpunkte des Projektes sind der Mittellandkanal, der Elbe-Havel-Kanal und das Wasserstraßenkreuz Magdeburg.

2.4.3 Schwerpunkt neue Länder im Bundesverkehrswegeplan

Mit den VDE ist das Aufbauwerk in den neuen Ländern nicht abgeschlossen, es besteht weiterhin ein teilungsbedingter Nachholbedarf. Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2003 steht am Beginn der zweiten Hälfte des Aufbauprozesses und bestimmt die weiteren Ziele und Aufgaben. Jetzt rückt der Bau von Ortsumgehungen stärker in den Mittelpunkt für den Aufbau Ost. Die großen Verkehrsnetze entfalten ihre Wirksamkeit erst dann, wenn sie mit einer Verkehrsbeschleunigung in der Fläche einhergehen. Zusätzlich wird die Verkehrsinfrastruktur aber auch durch weitere Großprojekte vervollständigt werden, u. a. durch die Verlängerung der A 14 von Magdeburg nach Schwerin und den Bau der A 72 von Chemnitz nach Leipzig. Aus diesem Grund wird der ostdeutsche Anteil an den nicht zu den VDE gehörenden Teilen des BVWP gegenüber 1992 um 3,3 % erhöht. Insgesamt sieht der BVWP 2003 im Zeitraum 2001 bis 2015 für die neuen Bundesländer wiederum einen Anteil von 35 % für alle Verkehrsträger am vordringlichen Bedarf vor. Für Neubau und Erweiterung von Bundesfernstraßen liegt der Anteil bei 32,2 %. Gemessen an der Einwohnerzahl sowie an den Länderflächen werden die neuen Bundesländer damit überproportional bedient. Damit wird ein verlässliches Signal für den Aufbau Ost, an die ostdeutsche Wirtschaft und an Investoren gegeben.

2.4.4 Gesamtsituation

Straße und Schiene bilden schon heute ein gut funktionierendes Rückgrat für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft und eine gute Voraussetzung für die Aufnahme neuer Verkehrsströme, die sich auch mit der EU-Osterweiterung verbinden.

Bestätigt wird diese Feststellung durch die Ergebnisse der wirtschaftswissenschaftlichen Institute in ihrem zweiten Fortschrittsbericht⁶ über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Die Untersuchungen in diesem Bericht haben gezeigt, dass mehr als ein Jahrzehnt nach der deutschen Einheit zwar immer noch Mängel in der Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands vorhanden sind, dass aber von einem tief greifenden flächendeckenden Nachholbedarf beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nicht mehr gesprochen werden kann. Zwar weisen viele Regionen hinsichtlich

ihrer Erreichbarkeit Nachteile gegenüber westdeutschen Regionen auf, doch sind diese Nachteile nicht ausschließlich unzureichend ausgebauten Verkehrswegen zuzuschreiben, sondern gerade bei den weiter östlich gelegenen Regionen auch Ausdruck einer ungünstigen Lage im Raum im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Zentren Europas.

Andererseits muss berücksichtigt werden, dass es noch wichtige Infrastrukturvorhaben gibt, für die die Planungen noch nicht abgeschlossen worden sind bzw. mit deren Realisierung noch nicht begonnen werden konnte. So steht für eine Reihe von Vorhaben, die die überregionale Verkehrsanbindung der neuen Länder betreffen (u. a. in Vorbereitung der EU-Osterweiterung), erst mit Vorlage des BVWP 2003 die Einstellung in den vordringlichen Bedarf und damit ein Planungsauftrag fest. Das hat zur Konsequenz, dass für diese Verkehrsprojekte erst jetzt ein Antrag auf Linienbestimmung, Planfeststellung oder Plangenehmigung gestellt werden kann. Der planungstechnische Vorlauf dieser noch nicht realisierten Verkehrsvorhaben dürfte dazu führen, dass für einige dieser wichtigen Verkehrsvorhaben ein solcher Antrag vor Auslaufen des VerkPBG am 31. Dezember 2004 nicht mehr gestellt werden kann.

2.5 Die geplanten Verkehrsprojekte

Aufschluss über die Bedeutung des in seiner Gültigkeit verlängerten VerkPBG für die Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Ländern gibt die folgende Darlegung und Auswertung sämtlicher Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, die – entsprechend dem Berichtsauftrag – nach dem 31. Dezember 1999 für den Bau und die Änderung von Verkehrswegen der Bundeseisenbahnen, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen, Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen eingeleitet wurden und aufgrund der Verabschiedung des zweiten Änderungsgesetzes ebenfalls den Regelungen des VerkPBG unterliegen. Zur Zusammenführung und Auswertung der von den verschiedenen Vorhabenträgern gemachten Erfahrungen wurden diese gebeten, ihre Daten bis zum 1. Juli 2003 dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu übermitteln.

2.5.1 Die Planungsverfahren

Bei der Anfertigung dieses Erfahrungsberichts war die Bundesregierung hinsichtlich der Planungen nach dem Bundesfernstraßengesetz⁷ (FStrG), dem Personenbeförderungsgesetz⁸ (PBefG) und dem Luftverkehrsgesetz⁹ (LuftVG) auf die Zuarbeit der Länder angewiesen, weil für diese Planungen die Länderbehörden den Planfeststellungsbeschluss erlassen. Dies betrifft in erster Linie die neuen Länder und Berlin. Die alten Länder sind nur insoweit betroffen, als deren Planfeststellungsbehörden über Maßnahmen an Verkehrswegen entscheiden, die als Fernverkehrsweg i. S. des § 1

⁶ Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), November 2003, S. 239 f.

⁷ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6. August 1953 (BGBl. I S. 903) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 2003 (BGBl. I S. 286).

⁸ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322).

⁹ Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 1. August 1922 (RGBl. I S. 681) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 550).

Abs. 1 Nr. 5 VerkPBG die neuen Länder mit dem nächsten Knotenpunkt des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes verbinden. Für derartige in der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung¹⁰ genannten Verkehrswege gelten die Regelungen des VerkPBG auch für Planungen im angrenzenden alten Bundesgebiet.

2.5.1.1 Planungen auf der Grundlage des FStrG, des PBefG und des LuftVG

Für die Verkehrsprojekte, die auf der Grundlage des FStrG, des PBefG und des LuftVG geplant werden, erlassen die Länderbehörden die Planfeststellungsbeschlüsse. Aufgrund der von den Ländern übermittelten Daten sind nach dem 31. Dezember 1999 von den Länderbehörden insgesamt 345 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren eingeleitet worden, bei denen die Regelungen des VerkPBG zur Anwendung gelangen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Planungen auf der Grundlage des FStrG und des PBefG; luftrechtliche Planfeststellungsverfahren wurden im Berichtszeitraum nicht durchgeführt:

Land	Anzahl der Verfahren	Verfahrensart	
		Planfeststellung	Plangenehmigung
Bayern	1	1	–
Berlin	2	2	–
Brandenburg	65	47	18
Hessen	6	6	–
Mecklenburg-Vorpommern	18	14	4
Niedersachsen	2	2	–
Sachsen	128	86	42
Sachsen-Anhalt	59	59	–
Thüringen	64	62	2
Insgesamt	345	279	66

In den übrigen Bundesländern gibt es keine Verkehrsprojekte, die nach dem 31. Dezember 1999 gemäß dem VerkPBG genehmigt bzw. planfestgestellt worden sind.

2.5.1.2 Planungen auf der Grundlage des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

Für die Verkehrsprojekte, die auf der Grundlage des Allgemeinen Eisenbahngesetzes¹¹ (AEG) geplant werden, erlässt das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) die Planfeststellungsbeschlüsse. Nach dem 31. Dezember 1999 sind 1176 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren entsprechend den Regelungen des VerkPBG eingeleitet worden:

¹⁰ S. Fn. 2 S. 2.

¹¹ Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, ber. 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch 2. Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2191).

EBA	Anzahl der Verfahren	Verfahrensart	
		Planfeststellung	Plangenehmigung
ASt ¹² Berlin	391	15	376
ASt Dresden	242	16	226
ASt Erfurt	6	3	3
ASt Halle	79	8	71
ASt Hamburg/Schwerin	410	48	362
ASt Hannover ¹³	6	6	–
ASt Nürnberg	42	4	38
ASt Frankfurt ¹⁴	–	–	–
Insgesamt	1 176	100	1 076

2.5.1.3 Planungen auf der Grundlage des Bundeswasserstraßengesetzes

Für die Verkehrsprojekte, die auf der Grundlage des Bundeswasserstraßengesetzes¹⁵ (WaStrG) geplant werden, erlassen die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (WSDen) die Planfeststellungsbeschlüsse. In den einzelnen Direktionsbereichen Nord, Mitte und Ost sind nach dem 31. Dezember 1999 15 Planfeststellungsverfahren eingeleitet worden, bei denen die Regelungen des VerkPBG zur Anwendung gelangen:

Land	Anzahl der Verfahren	Verfahrensart	
		Planfeststellung	Plangenehmigung
Nord	1	1	–
Mitte	3	3	–
Ost	11	11	–
Insgesamt	15	15	–

2.5.2 Zusammenfassende Übersicht

Insgesamt sind im Berichtszeitraum von den verschiedenen Vorhabenträgern 1 536 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren eingeleitet worden, bei denen die Regelungen des VerkPBG zur Anwendung gelangen.

Von diesen Verfahren waren u. a. auch Abschnitte folgender, für die neuen Länder besonders wichtiger Verkehrsprojekte betroffen:

- A 17 Neubau Dresden–Bundesgrenze D/CZ
- A 4 Eisenach–Görlitz

¹² ASt = Außenstelle.

¹³ Die Aufstellung der ASt Hannover weist Plangenehmigungen für kleinere Vorhaben wie z. B. das Aufstellen eines Funkmastes oder nachträgliche geringfügige Planänderungen nicht aus.

¹⁴ Von den Vorhaben, die in die Zuständigkeit der ASt Frankfurt fallen, wurde im Berichtszeitraum keines der Zentrale des EBA in Bonn zur Entscheidung gem. § 18 AEG vorgelegt.

¹⁵ Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) vom 2. April 1968 (BGBl. II S. 173; neu gefasst durch Bekanntmachung vom 4. November 1998 (BGBl. I S. 3294).

- A 9 Bad Klosterlausnitz–AS Dittersdorf
- A 72 Hof–Chemnitz
- A 38–Südumgehung Leipzig
- A 71 Erfurt–Schweinfurt
- A 73 Suhl–Lichtenfels
- A 12 Spreeau–Frankfurt/Oder
- ABS Karlsruhe–Stuttgart–Nürnberg–Leipzig/Dresden
- ABS Berlin–Dresden
- ABS Berlin–Frankfurt/Oder
- ABS Leipzig–Dresden
- Ausbau Mittellandkanal
- Ausbau Elbe-Havel-Kanal
- Ausbau Havel-Oder-Wasserstraße.

2.6 Die Verfahrensdauer

Die von den einzelnen Vorhabenträgern übermittelten Daten zu den Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren zeigen für den Berichtszeitraum 1. Januar 2000 bis 31. Juli 2003 durchschnittliche Verfahrensdauern (Zeitpunkt zwischen Antragstellung und Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung) zwischen 15 (Straße), 17 (Schiene) und 18 (Wasserstraße) Monaten bei Planfeststellungsverfahren bzw. von 3,5 (Straße) und 6,3 (Schiene) Monaten bei Plangenehmigungen. Die Daten lassen nach Aussagen der Vorhabenträger keine Unterschiede zu Verfahren erkennen, bei denen die Regelungen des VerkPBG nicht zur Anwendung gelangen. Dies beruht auf der Tatsache, dass mit Ausnahme der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts sämtliche Beschleunigungsregelungen des VerkPBG – teilweise mit Modifikationen – fast ausnahmslos in die jeweiligen Fachgesetze bzw. das Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁶ übernommen und damit bundesweit zur Geltung gebracht worden sind. Das VerkPBG erspart der Verwaltung lediglich eine in den alten Bundesländern ggf. erforderliche Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehung.

Die übermittelten Daten der Vorhabenträger zeigen darüber hinaus deutlich, dass zwischen dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses und dem Baubeginn oftmals Monate verstreichen. Einfluss auf den Beginn der Baudurchführung hat z. B. der Umstand, dass die Vergabe einzelner Gewerke nicht immer ohne Widerspruchsverfahren der im Angebotsverfahren „unterlegenen“ Bieter erfolgen kann. Diese Verfahren tragen bei Einzelmaßnahmen, bei denen beispielsweise der Klageweg im Planfeststellungsverfahren nicht beschritten wurde, im erheblichen Maße dazu bei, die Fertigstellung der Baumaßnahme zu verzögern. Bei der Realisierung von Verkehrsvorhaben bleibt zudem festzuhalten, dass zwischen dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung und dem Baubeginn auch deshalb ein erheblicher und tendenziell noch steigender Zeitraum verstreicht, weil der Baubeginn mangels zur Verfügung stehender Haushaltsmittel zurückgestellt wird.

¹⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976, BGBl. I S. 1253, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102.

2.7 Die wesentlichen Einwendungen

Besonderes Augenmerk wurde bei der Erstellung des Berichts auf die Frage gerichtet, in welcher Weise die Interessen der betroffenen Bürger berücksichtigt wurden. Diese spiegeln sich in erster Linie in den geltend gemachten Einwendungen wider.

2.7.1 Verfahren, die von den Länderbehörden durchgeführt wurden

Die Einwendungen in den Planfeststellungsverfahren beziehen sich in der Regel auf folgende Punkte:

- Beeinträchtigung der Anwohner durch Lärm (Hinterfragen der Berechnungsgrundlagen, Einfordern von Messungen, Forderung von mehr aktivem bzw. passivem Lärmschutz, Forderung nach Lärmsanierung).
- Beeinträchtigung durch Luftschadstoffe (Forderung nach Schutzmaßnahmen).
- Beeinträchtigung durch Grundstücksinanspruchnahme bei Grundstücken in der Ortslage (u. a. Gebäudeabriss, Flächenentzug, Verschattung).
- Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Nutzflächen (u. a. Flächenentzug, Zerschneidung, Zufahrten, Umwege, Existenzgefährdung).
- Allgemeine Einwendungen von betroffenen und nicht unmittelbar betroffenen Bürgern und Verbänden zur Notwendigkeit der Maßnahme, zur Methodik der Verkehrsprognose, verkehrspolitische Argumente, Naturschutz (zunehmend zur Thematik FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete), Landschaftsbild.

In den meisten Fällen wurden die Einwendungen zum Lärm und zu Luftschadstoffen im Planfeststellungsbeschluss zurückgewiesen, nur teilweise fanden sie durch Zusagen des Vorhabenträgers, Vorbehalte oder Auflagen Berücksichtigung (z. B. Erhöhung der Lärmschutzwände).

Die Einwendungen zu Grundstücksinanspruchnahmen bei Grundstücken in der Ortslage wurden überwiegend zurückgewiesen. Dagegen wurde den Einwendungen gegen die Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Nutzflächen weitgehend über Nebenbestimmungen (Auflagen zu Zufahrten, Drainagen etc.) oder durch einen Verzicht auf die Inanspruchnahme bzw. Flächentausch Rechnung getragen. Dies war insbesondere bei Existenzgefährdungen der Fall.

Die allgemeinen Einwendungen nicht betroffener Bürger wurden fast ausschließlich zurückgewiesen.

Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass soweit Bürger und andere Betroffene im Rahmen der Auslegung berechnete Einwendungen eingebracht haben, diese bereits durch entsprechende Änderungen der Planunterlagen berücksichtigt wurden und in der Erörterung der Einwendungen vorgelegt wurden.

2.7.2 Verfahren, die vom Eisenbahn-Bundesamt durchgeführt wurden

Im Rahmen der vom EBA durchgeführten Planfeststellungsverfahren liegt der Schwerpunkt der Einwendungen in der Beeinträchtigung der Anwohner durch Lärm (Forderung von mehr aktivem bzw. passivem Lärmschutz). So stehen z. B. im Berliner Stadtgebiet diese Einwendungen in einer Größenordnung von etwa 90 % absolut im Vordergrund. Bei

ca. einem Drittel dieser Einwendungen wird außerdem der Erschütterungsschutz mit angesprochen. Bei ca. 20 % der Einwendungen geht es um naturschutzrechtliche Fragen wie die korrekte Ermittlung der vorhabenbedingten Eingriffe und die Auswahl der Kompensationsmaßnahmen. Weitere Einwendungen betreffen Eingriffe in das Grundeigentum oder den eingerichteten Gewerbebetrieb. Das Bestreiten der Planrechtfertigung und die Rüge fehlerhafter Trassenwahl kamen nur im Ausnahmefall vor.

In einzelnen Verfahren erfolgten Einwendungen zwar in sehr hoher Anzahl. So hatte es die ASt Berlin mehrfach mit Massenverfahren zu tun, so beim Zentralen Bereich mit 18 000 Einwendungen, beim Ausbau der Dresdner Bahn mit ca. 4 000 Einwendungen sowie bei der Änderung des Bahnhofs Charlottenburg mit ca. 500 Einwendungen. Im Allgemeinen bleibt die Anzahl der Einwendungen jedoch im ein- bis zweistelligen Bereich.

In der überwiegenden Zahl der Verfahren wurden die Einwendungen im Beschluss zurückgewiesen; oftmals erfolgten jedoch zuvor Planänderungen, die die Einwendungen berücksichtigten.

2.7.3 Verfahren, die von den Wasser- und Schifffahrsdirektionen durchgeführt wurden

In 14 von 15 Planfeststellungsverfahren, die im Berichtszeitraum von den WSDen eingeleitet wurden, sind verschiedenste Einwendungen geltend gemacht worden: Einwendungen Privater gegen die Grundstücksinanspruchnahme oder die Erschwerung der Grundstückszugänglichkeit bis zu Einwendungen der DB AG gegen die Brückengestaltung. Vier Verfahren konnten bislang durch rechtskräftigen Beschluss abgeschlossen werden. In zwei weiteren Verfahren stehen der Beschluss bzw. die Bestandskraft kurz bevor. In all diesen Fällen wurden die Einwendungen einvernehmlich für erledigt erklärt, im Beschluss berücksichtigt bzw. Planänderungen erstellt.

2.7.4 Ergebnis

Im Ergebnis kann festhalten werden, dass sich in Verfahren, die dem VerkPBG unterliegen, Art, Inhalt und Anzahl der erhobenen Einwendungen nicht von den Einwendungen unterscheiden, die in Verfahren erhoben werden, die in den alten Bundesländern nicht dem VerkPBG unterliegen. Dies beruht – wie bei der Verfahrensdauer – auf der Tatsache, dass alle wesentlichen Vorschriften des VerkPBG in die bundesweit geltenden Fachgesetze und das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen worden sind.

2.8 Klageverfahren

Nachdem die Regelungen des VerkPBG mit dem PIVereinFG fast ausnahmslos in die jeweiligen Fachgesetze übernommen worden sind, betrifft das mit dem VerkPBG für die neuen Länder geltende Sonderrecht insbesondere die Beschränkung des Rechtsweges für Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen auf die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts.

Nach den Erfahrungen der Vorhabenträger entspricht die Anzahl der beklagten Verfahren trotz des geltenden Sonder-

rechts dem Verhältnis der Anzahl der beklagten Verfahren, die nicht dem Anwendungsbereich des VerkPBG unterliegen.

Generell kann in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden, dass Plangenehmigungen nur in einer sehr geringen Anzahl angefochten werden. Die Auswertung der Daten sämtlicher Vorhabenträger hat gezeigt, dass es insgesamt nur neun Fälle gegeben hat, in denen gegen Plangenehmigungen Klage erhoben wurde: drei Verfahren im Rahmen der straßenrechtlichen Plangenehmigungen (zwei Verfahren im Land Brandenburg, in einem Fall wurde die Klage zurückgenommen, im zweiten Verfahren erging ein Urteil zugunsten des Brandenburgischen Autobahnamtes; eine Anfechtungsklage im Freistaat Sachsen, die noch anhängig ist); sechs Verfahren im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren nach dem AEG (zwei Fälle betrafen hierbei Plangenehmigungen zur Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses; in vier Verfahren wurde die Klage zurückgenommen; in einem Fall wurde die Klage abgewiesen; ein Verfahren ist noch anhängig).

Insgesamt betrachtet, fällt auch die Anzahl der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse gering aus. So ist im Berichtszeitraum im Rahmen der straßenrechtlichen Verfahren und der Verfahren nach dem PBefG nur etwa jeder 5. Planfeststellungsbeschluss angefochten worden. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle obsiegten die Träger des Vorhabens oder diese Rechtsstreitigkeiten endeten mit einer Klagerücknahme oder einem Vergleich. Nur in einem einzigen Fall kam es im Berichtszeitraum zu einem Urteil zugunsten der Kläger, das zu einer Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses führte (im Land Brandenburg – Neubau der B 189 n in den Gemarkungen Weisen und Perleberg).

Bei den eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahren nach dem AEG ist die Zahl der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse im Berichtszeitraum noch geringer: In weniger als 10 % aller Verfahren wurden Klagen erhoben. Keine der Klagen hatte bisher in vollem Umfang Erfolg; die Klagen wurden – sofern sie nicht noch anhängig sind – abgewiesen oder zurückgenommen; lediglich in einem Fall war der Planfeststellungsbeschluss um eine Entschädigung zu ergänzen.

Im Rahmen der von den WSDen durchgeführten Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren hat es in den Verfahren seit 1. Januar 2000 keine Klagen vor dem BVerwG gegeben. In dem davor liegenden Zeitraum seit Inkrafttreten des VerkPBG 1991 sind 14 erstinstanzliche Klagen und vier Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung vor dem BVerwG zu verzeichnen gewesen. Negative Auswirkungen auf Belange der betroffenen Bürger waren nach den Berichten der WSDen nicht festzustellen. Die WSD Ost, die die meisten Verfahren durchführte, berichtete, dass die Klageaktivität im Anwendungsbereich des VerkPBG nicht geringer als in den übrigen Verfahren war.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass im Berichtszeitraum nur eine geringe Anzahl der Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen angefochten worden ist. Die Mehrzahl der abgeschlossenen Verfahren wurde durch Beschluss (zumeist Klagerücknahme) beendet. Bei allen Gerichtsverfahren, d. h. auch solchen, die durch Urteil beendet wurden, lag die durchschnittliche Dauer unter 12 Monaten. Die Vielzahl der Verfahren war bereits in

weniger als sechs Monaten beendet (Klagerücknahme, Vergleich). Dies ist angesichts der Tatsache, dass das Bundesverwaltungsgericht aufgrund seiner erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit nach § 5 Abs. 1 VerkPBG als Tatsacheninstanz fungiert, beachtlich. Im Vergleich mit Verfahren, die in den alten Ländern geführt werden, dürfte die Verkürzung des Rechtsweges auf eine Instanz eine Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens um ca. 1 bis 1½ Jahre bringen.

Die geringe Anzahl der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen und insbesondere die außerordentlich geringe Anzahl von Verfahren, die durch ein Urteil beendet worden sind, lässt den Schluss zu, dass die Vorhabenträger mit den Einwendungen der Betroffenen sehr sorgfältig und gründlich umgehen. Sofern Bürger und andere Betroffene berechnete Einwendungen eingebracht haben, denen nicht bereits im Rahmen der Auslegung durch entsprechende Änderungen der Planunterlagen abgeholfen worden ist, führte vielfach ein Vergleich zur Beendigung des Rechtsstreits. Negative Auswirkungen auf die Interessen der betroffenen Bürger waren daher nicht festzustellen.

2.9 Die Stellungnahmen/Erfahrungen der Länder

Die von den Ländern übermittelten Berichte und Stellungnahmen, die sich z. T. auch auf Planungen beziehen, die vor dem 31. Dezember 1999 begonnen worden sind, zeigen, dass überwiegend positive Erfahrungen mit den Regelungen des VerkPBG gesammelt worden sind.

An erster Stelle wird hier die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts genannt. Diese habe auch durch kurze Bearbeitungs- und Entscheidungszeiträume einen deutlichen zeitlichen Gewinn für den Abschluss der Planungsverfahren gebracht und damit relativ schnell zu Baurecht geführt. Auch wenn die Zahl der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse und -genehmigungen eher gering ausfalle, dürfe dieses Instrument nicht unterbewertet werden. Es seien in der Vergangenheit viele offene Streitfragen zügig entschieden worden, an denen sich die Genehmigungsbehörden orientieren konnten und können.

Darüber hinaus wird auch die generelle sofortige Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen und -genehmigungen positiv erwähnt, die ebenfalls zu einem Zeitgewinn bei Planfeststellungsverfahren führe.

Hinsichtlich der Dauer der Genehmigungsverfahren sind von den Ländern unterschiedliche Erfahrungswerte übermittelt worden. So haben sich nach Auffassung einzelner Länder die Regelungen des VerkPBG auch deswegen bewährt, weil sie zu einer wesentlichen Verkürzung der Genehmigungsverfahren geführt hätten. Andere Länder verweisen hingegen auf den Umstand, dass hinsichtlich des formalen Ablaufs eines Planfeststellungsverfahrens viele der „beschleunigenden Verfahrensschritte“ des VerkPBG, wie etwa die Fristen bei der Durchführung des Anhörungsverfahrens, in die Fachgesetze übernommen worden seien. Bei den Planfeststellungsverfahren gebe es daher – unabhängig von der Anwendbarkeit des VerkPBG – keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Verfahrensdauer und der Quantität und Qualität der eingegangenen Stellungnahmen bzw. Einwendungen.

Die übermittelten Länderstellungen setzen sich auch kritisch mit der verschärften Umweltgesetzgebung auf Europa- und Bundesebene auseinander. Die im Rahmen des europäischen und deutschen Rechtes eingeführten Vorschriften zur Umweltgesetzgebung führen aus Sicht der Länder sowohl zeitlich als auch hinsichtlich der Erstellung weiterer Unterlagen und Durchführung zusätzlicher Untersuchungen vielfach zu einer Verlängerung von Genehmigungsverfahren. Auch das ursprünglich zur erheblichen Verfahrensbeschleunigung gedachte Instrument der Plangenehmigung habe – so die Erfahrungen der Länder – durch die Anpassung der innerstaatlichen Vorschriften an die geltenden EG-rechtlichen Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung erheblich an Wirksamkeit verloren.

Einzelne Länder haben über ihre Erfahrungen mit dem VerkPBG hinaus generell zu Planungs- und Genehmigungsverfahren Stellung genommen und auch Hinweise für eine weitergehende Überarbeitung des Planungsrechts gegeben. Zum Teil wird hier auch auf das Eckpunktepapier „Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen“ des Länderfachausschusses Straßenbaurecht¹⁷ verwiesen.

Beschleunigungsmöglichkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren werden z. B. beim Verfahrensmanagement der Behörden gesehen (insbesondere durch eine Verstärkung des Personals der Planfeststellungsbehörden, einen Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungen, eine Konzentration des Prüfprogramms auf entscheidungsrelevante Aspekte oder eine Straffung bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange). Darüber hinaus werden Modifizierungen des Verfahrensrechts (z. B. bei Verfahrensfristen, Erleichterungen bei der Ermittlung Betroffener oder bei Planänderungen etc.) vorgeschlagen, wobei darauf hingewiesen wird, dass bei einer Reduktion des Prüfprogramms der Behörden Einbußen bei der Bestandskraft von Zulassungsentscheidungen zu befürchten sind. Im Übrigen führen die Länder aus, dass EG-rechtlich begründete Vorgaben des Umweltrechts einer Verfahrensbeschleunigung Grenzen setzen.

2.10 Erfahrungsbericht des Eisenbahn-Bundesamtes

Das Eisenbahn-Bundesamt hat aufgrund seiner Erfahrungen mit den Regelungen des VerkPBG die Überzeugung gewonnen, dass nach der Übernahme der gemäß § 3 VerkPBG für das Planfeststellungsverfahren geltenden Fristen in das VwVfG der § 3 VerkPBG überflüssig geworden ist. Dagegen habe § 5 VerkPBG, der die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für Vorhaben nach § 1 VerkPBG vorsieht, auch weiterhin seine Berechtigung.

2.11 Erfahrungsbericht der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen

Die WSD Ost, die mit den meisten Verfahren betraut war, hat berichtet, dass die Klageaktivitäten im Anwendungsbereich des VerkPBG nicht geringer als in den übrigen Verfah-

¹⁷ Länderfachausschuss Straßenbaurecht, Eckpunktepapier „Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen“, August 2003.

ren waren. In den Jahren 1992 bis 1999 haben die WSDen Mitte und Ost bei der Abwicklung ihrer Verfahren teilweise erhebliche Beschleunigungseffekte aufgrund der Regelungen des VerkPBG festgestellt. Im anschließenden, diesem Erfahrungsbericht zugrunde liegenden Zeitraum 2000 bis Mitte 2003 traten diese Zeitvorteile nicht mehr so deutlich in Erscheinung.

2.12 Expertengespräch zum VerkPBG am 20. März 2003

Zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz hat auf Einladung der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau- und Wohnungswesen der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag am 20. März 2003¹⁸ eine Anhörung von Experten stattgefunden.

Das VerkPBG habe unter Wahrung der Bürgerrechte eine schnelle und kompetente Durchführung von Klageverfahren ermöglicht, die sonst nicht möglich gewesen wäre. Es habe nach der Wiedervereinigung ein großes Maß an Akzeptanz auf allen Seiten bestanden, möglichst rasch den Zustand der Verkehrsinfrastruktur zu verbessern. Die Bevölkerung habe dieses Anliegen des VerkPBG unterstützt und so eine friedliche und sehr schnelle Abwicklung der Verfahren ermöglicht. Besonders lobend erwähnt wurde hierbei stets der besondere Einsatz der mit den Klageverfahren befassten Richter des Bundesverwaltungsgerichts.

Eine weitere Beschleunigung in Form von Fristverkürzungen wurde von den Experten überwiegend für nicht mehr möglich gehalten, da eine Fülle zusätzlicher Vorschriften (u. a. FFH, UVP, Vogelschutz) den Planungs- und Vorbereitungsaufwand erhöhten. Beschleunigungsmöglichkeiten wurden jedoch in der Administration gesehen; manche Verfahrensschritte könnten und sollten zunehmend parallel vorgenommen werden.

Einvernehmen bestand gegen eine dauerhafte Sonderregelung für die neuen Länder: Während jedoch ein Teil der Experten dafür eintrat, die positiven Effekte des VerkPBG auch für alte Bundesländer umsetzbar zu machen, wurde andererseits die dauerhafte Begrenzung auf eine Instanz verfassungsrechtlich als außerordentlich problematisch angesehen. Ein „sachlich einleuchtender Grund“ für die Begrenzung des Rechtsweges auf die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts sei zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des VerkPBG mit der erst im Aufbau befindlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern gegeben gewesen. Dieser Grund sei heute entfallen. Eine maßvolle Verlängerung des geltenden Rechts für die neuen Länder sei akzeptabel; ein „ewiges“ Sonderrecht sei aber mit der klaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Punkt nicht vereinbar.

¹⁸ Teilnehmer an dem Gespräch waren u. a. Herr Eckart Hien, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts; Frau Parlamentarische Staatssekretärin Angelika Mertens, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Herr Staatssekretär Jürgen Hennerkes, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen; Herr Staatssekretär Clemens Appel, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg; Herr Prof. Dr. jur. Martin Wickel, Universität Hamburg; Herr Landesminister a. D. Dr. Jürgen Heyer; Herr Hans Jörg Klotz, Geschäftsführer Deges GmbH.

Zudem wurde mehrfach darauf verwiesen, dass wesentliche Vorschriften des VerkPBG bereits mit dem Planungsvereinfachungsgesetz 1993 auf das gesamte Bundesgebiet übertragen worden sind. Zudem sei zu beachten, dass auch bei Auslaufen des VerkPBG nicht automatisch stets zwei Instanzen vorgegeben seien. Auch bei Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten bleibe es in der Regel bei einer Instanz, da die Revision an das Bundesverwaltungsgericht nur selten zugelassen werde. Weniger als 5 % der Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen gehen tatsächlich in die Revision zum Bundesverwaltungsgericht.

Von Seiten des Präsidenten des BVerwG wurde zudem darauf hingewiesen, dass den Kern der Arbeit nicht mehr die großen, für den Zusammenschluss an die alten Länder besonders wichtigen Verfahren im Zusammenhang mit den VDE bildeten, sondern überwiegend lokal bedeutende Verfahren wie Ortsumgehungen. Einer Ausweitung des VerkPBG auf die alten Länder stünden zudem nicht nur verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber, sondern dies würde auch die Einrichtung von mindestens einem weiteren zusätzlichen Senat – mit der Folge eines erheblichen finanziellen Aufwandes für den Bund – erforderlich machen.

3 Zusammenfassung

3.1 Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren

Mit dem VerkPBG vom 16. Dezember 1991 wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass für die neuen Bundesländer zum Aufbau einer ausreichenden Infrastruktur schnellere Genehmigungsverfahren erforderlich waren als in den alten Bundesländern. Die beschleunigenden Verfahrensschritte des VerkPBG sind bereits in die bundesweit geltenden Vorschriften des VwVfG und die jeweiligen Fachgesetze übernommen worden.

Hinsichtlich der Verfahrensdauer (Zeitpunkt zwischen Antragstellung und Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung) lassen sich daher im Berichtszeitraum auch keine signifikanten Unterschiede zu Verfahren erkennen, bei denen die Regelungen des VerkPBG nicht zur Anwendung gelangen. Dies gilt ebenso für Art, Inhalt und Anzahl der erhobenen Einwendungen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die heute geltende Fassung des VerkPBG keine beschleunigenden Effekte mehr auf die Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren hat. Es erspart der Verwaltung lediglich eine in den alten Bundesländern ggf. erforderliche Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Planfeststellungsbeschlüsse.

3.2 Beschränkung des Rechtsweges auf eine Instanz

Die Verkürzung des Rechtsweges auf die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts hat in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des VerkPBG in besonderem Maße zur Planungsbeschleunigung, insbesondere im Rahmen der VDE, beigetragen. Im Vergleich mit Verfahren, die in den alten Ländern geführt werden, dürfte die Verkürzung des Rechtsweges auf eine Instanz eine Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens um ca. 1 bis 1 1/2 Jahre bringen.

Im Berichtszeitraum, d. h. zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 30. Juni 2003, ist insgesamt betrachtet nur eine geringe Anzahl der Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen angefochten worden. Die Mehrzahl der abgeschlossenen Rechtsstreitigkeiten wurde durch Beschluss beendet. Die geringe Anzahl der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen und insbesondere die außerordentlich geringe Anzahl von Klageverfahren, die durch ein Urteil beendet worden sind, lässt den Schluss zu, dass die Vorhabenträger mit den Einwendungen der Betroffenen sehr sorgfältig und gründlich umgehen. Sofern Bürger und andere Betroffene berechnete Einwendungen eingebracht haben, denen nicht bereits im Rahmen der Auslegung durch entsprechende Änderungen der Planunterlagen abgeholfen worden ist, führte vielfach ein Vergleich zur Beendigung des Rechtsstreits.

3.3 Geltungszeitraum des VerkPBG

Die Sonderregelung der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für Streitigkeiten über Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren war notwendig, um einen schnellen Aufbau einer ausreichenden Infrastruktur im Beitrittsgebiet zu ermöglichen. Diese Sondersituation besteht inzwischen nicht mehr. Vor diesem Hintergrund wird sorgfältig zu prüfen sein, ob ein unterschiedlicher Instanzenzug in den alten und den neuen Ländern weiterhin zu rechtfertigen ist und damit eine Verlängerung des VerkPBG in Betracht kommt.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es nach der Übergangsregelung des § 11 Abs. 2 VerkPBG ausreicht, dass vom Vorhabenträger vor Auslaufen des Gesetzes ein Antrag auf Linienbestimmung, Planfeststellung oder Plangenehmigung gestellt wird, damit für das jeweilige Vorhaben auch noch nach diesem Zeitpunkt die Regeln des VerkPBG zur Anwendung gelangen. Liegt mit anderen Worten zum Zeitpunkt des Außerkrafttretens bereits ein derartiger Antrag vor, so wird das Verfahren für die jeweilige Planung nach dem VerkPBG abgewickelt. Das bedeutet, dass dann das VerkPBG für die neuen Länder zwar keine Allgemeingültigkeit mehr besitzt, jedoch gleichwohl für die betreffenden, vor seinem Auslaufen begonnenen Planungsverfahren bis zu deren Abschluss unbefristet fort gilt. Dies ist auch zu bedenken für verschiedene noch anstehende Projekte in den neuen Ländern.

3.4 Weitergehende Überlegungen zur Planungsbeschleunigung

Aufgrund der von den Ländern erwogenen Verbesserungen beim Verfahrensmanagement der Behörden prüft die Bundesregierung, ob Planungsverfahren durch Verwaltungsvor-

schriften stärker strukturiert und insbesondere auf entscheidungsrelevante Aspekte konzentriert werden können.

Das vom Länderfachausschuss Straßenbaurecht erarbeitete und von der Leiterkonferenz Straßenbau der Länder (LKS) gebilligte Eckpunktepapier „Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen“¹⁹, auf das auch einzelne Länder in ihren Erfahrungsberichten verwiesen haben, ist Anlass, innerhalb der Bundesregierung eine entsprechende Gesetzgebungsinitiative zu prüfen.

Ziel der Bundesregierung ist es, insbesondere in den neuen Bundesländern die Fortentwicklung und den Ausbau eines leistungsfähigen Verkehrssystems zu sichern, ohne dessen Akzeptanz durch die Betroffenen zu gefährden. Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, durch eine effiziente Verfahrensgestaltung den Ausgleich der betroffenen Belange – insbesondere der regelmäßig betroffenen Umweltbelange – mit einer wirksamen Bürgerbeteiligung zu verknüpfen. Hierbei sind die EG-rechtlichen Rahmenbedingungen, die vor allem im Umweltrecht die verfahrensbezogenen und inhaltlichen Maßstäbe vielfach vorgeben, zu berücksichtigen; bei der Fortentwicklung des einschlägigen EG-Rechts setzt sich die Bundesregierung für effiziente und praktikable Verfahren ein. Bei weiteren Untersuchungen wird zu prüfen und im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren darauf zu achten sein, welchen Einfluss die Gesetzgebung selbst (vor allem Umweltrecht, Planungsrecht und Verfahrensrecht) auf den Arbeits- und Zeitaufwand bei der Planung von Verkehrsvorhaben hat.

Überlegungen für eine mögliche Beschleunigung der Planungsverfahren müssen aber nicht nur auf die rechtliche, sondern gleichwertig auch auf die fachliche Bewertung abstellen. Hierbei geht es zum einen um die Verbesserung der Verfahrensorganisation insbesondere auf örtlicher und Landesebene. Zum anderen kommt es gerade in den verwaltungsinternen Verfahrensabschnitten für die Bemessung des Arbeits- und Zeitaufwandes neben den Anforderungen aus den verschiedenen Fachgesetzen vor allem auch auf die fachlich-technischen Vorgaben an. Eine Reduzierung technischer Vorgaben und Standards führt zusätzlich mittelbar auch dadurch zu einer Beschleunigung, dass mit den hierdurch eingesparten Haushaltsmitteln andere Vorhaben früher anfinanziert werden können. Es bleibt ferner festzuhalten, dass auch die Qualität der im Planfeststellungsverfahren vorgelegten Planunterlagen Einfluss auf die Dauer des Planfeststellungsverfahrens hat, da bei unzureichenden Unterlagen der Träger des Vorhabens im Planfeststellungsverfahren Ergänzungen seiner Planunterlagen vornehmen muss, die das Verfahren zeitmäßig belasten.

¹⁹ S. Fn. 17.

