

F. Fazit

Die Aarhus-Konvention wirkt in vielfacher Hinsicht auf die Anwendung der Anerkennungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1–5 UmwRG ein. Für die meisten Umweltorganisationen stellt das Erfordernis der Anerkennung nach § 3 UmwRG auch deshalb kein erhebliches Hemmnis beim Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten dar. Vorhabenbezogenen BIs kann durch eine völkerrechtskonforme Interpretation des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 UmwRG die Anerkennung ermöglicht werden. Gesetzgeberischer Korrekturbedarf besteht bei der zu starren Regelung der Zuständigkeit in § 3 Abs. 2 und 3 UmwRG, die

beim Zugang zu den naturschutzrechtlichen Mitwirkungsrechten nicht zu praxisgerechten Ergebnissen führt. Umgekehrt bestehen weder Anlass noch der völkerrechtliche Spielraum, Anerkennungsvoraussetzungen zu verschärfen, um missliebigen Organisationen den Zugang zu Gericht abzuschneiden. Einige bedeutsame Organisationen, wie Greenpeace und der WWF, können auf Grundlage der derzeitigen Rechtslage nicht anerkannt werden. Der Zugang zu Gericht in Deutschland ist für sie – wenn der Gesetzgeber nicht in der Folge des Verfahrens ACCC/2016/137 völkerrechtlich zur Änderung des UmwRG verpflichtet wird – daher versperrt.

Planungsbeschleunigungsgesetze 2020 und Maßnahmen-gesetzvorbereitungsgesetz

von Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)

Durch zwei zeitlich parallel verabschiedete Gesetze ist im März 2020 ein Artikelgesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (PIBeschlG 2020) und ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG) in Kraft getreten. Der Beitrag stellt die wesentlichen Inhalte der Neuregelungen einschließlich ihrer Beschleunigungseffekte dar, zeigt aber für das MgvG auch Schwachstellen auf, die sich aus dem Verfassungsrecht und dem Unionsrecht ergeben.

1. Was bisher geschah:**Planungsbeschleunigungsgesetz 2018**

Das im Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz vom 29.11.2018 (BGBl 2018, 2237) hat den Gedanken der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich auf der Grundlage vorheriger Gesetze¹ erneut aufgegriffen. So sind bei verschiedenen Verkehrsprojekten nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens nunmehr vorläufige Anordnungen möglich, in denen vorbereitende Maßnahmen oder Teilmaßnahmen zum Bau oder zur Änderung festgesetzt werden. Die Maßnahmen müssen reversibel sein, an dem vorzeitigen Beginn muss ein öffentliches Interesse bestehen, es muss mit der Entscheidung zugunsten des Vorhabenträgers gerechnet werden können und die nach § 74 Abs. 2 VwVfG zu berücksichtigenden Interessen müssen gewahrt werden (§ 17 Abs. 2 FStrG, § 18 Abs. 2 AEG, § 14 Abs. 2 Satz 1 WaStrG). Rechtsbehelfe gegen die vorläufige Anordnung haben keine aufschiebende Wirkung (§ 17 Abs. 2 FStrG, § 14 Abs. 2 WaStrG). Die Anhörungsbehörde kann auf eine Erörterung i.S.d. § 73 Abs. 6 VwVfG und des § 18 Abs. 1 Satz 4 UVPG verzichten (§ 17a Nr. 1 FStrG; § 18a Nr. 1 AEG, § 14a Nr. 1 WaStrG). Abweichend von § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 VwVfG kann für ein Vorhaben, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden (§ 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG, § 18b AEG, § 14b Abs. 2 WaStrG).

Der Kläger hat innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen anzugeben. Später eingehende Erklärungen und

Beweismittel sind nur zuzulassen, wenn der Kläger die Verspätung genügend entschuldigt (§ 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 5 AEG, § 14e Abs. 5 WaStrG). Wird der Plan nach § 27a Abs. 1 VwVfG oder § 20 UVPG zugänglich gemacht, ist dieser vom Träger des Vorhabens zur Bürgerinformation über das Internet zugänglich zu machen (§ 17g FStrG, § 18f AEG, § 17 WaStrG). Die Anhörungsbehörde kann auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensvorschriften bestimmen. Der Projektmanager kann insbesondere mit der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen, der Fristenkontrolle, der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten, dem Entwurf eines Anhörungsberichts, der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen, der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und der Leitung eines Erörterungstermins beauftragt werden. Die Entscheidung über den Planfeststellungsantrag verbleibt bei der zuständigen Behörde (§ 17a Abs. 5 FStrG, § 17a Abs. 5 AEG). Sonderregelungen ergeben sich im Hinblick auf die vorgesehene Neuordnung der Straßenbauverwaltung (§ 22 Abs. 2 FStrG). Bei dem Gesetz handelt es sich um ein Mantelgesetz zur Änderung des FStrG, des AEG, des BEVVG und des WaStrG. Es greift in das europäische Umweltrecht oder andere unionsrechtliche Vorgaben nicht ein.

Durch zwei zeitlich parallel aufgestellte Gesetze ist im März 2020 ein Artikelgesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich² und ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)³ in Kraft getreten.

1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz 1991, Planungsvereinfachungsgesetz 1993, Artikelgesetz 2001, Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 2006, Investitionsmaßnahmengesetz 1993, Planungsvereinheitlichungsgesetz 2013.

2 Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich v. 03.03.2020 (BGBl I 433).

3 Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmen-gesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) v. 22.03.2020 (BGBl. I, S. 640); Reidt, DVBl 2020, 597 (in diesem Heft). Zur Bewertung auch Stüer, DöV 2020, 190.

2. Planungs- und Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2020

Das Mantelgesetz enthält Änderungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), des Fernstraßengesetzes (FStrG), des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG) und des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG).⁴ Ziel ist eine weitere Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Verfahren für Ersatzneubauten bei Straße, Schiene und Personenbeförderung werden vereinfacht. Durch eine Entlastung der Kommunen von Finanzierungsbeiträgern nach dem EKrG sollen Investitionen in das Schienennetz beschleunigt werden. Regelungen des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich 2018 sind in das PBefG übernommen worden.

Durch eine Änderung des AEG (Art. 1 PIBeschlG 2020) werden Betriebsanlagen der Eisenbahn von einer Planfeststellung nach § 18 Satz 1 AEG freigestellt, wenn der Grundriss der Betriebsanlage nicht wesentlich geändert wird.

Gem. § 2 Abs. 7d AEG liegt eine Erneuerung einer Eisenbahnanlage im Gegensatz zu einer Umrüstung vor, wenn durch die umfangreichen Arbeiten zum Austausch der bestehenden Infrastruktur die Gesamtleistung der Eisenbahnanlage nicht verändert wird. Wird eine bestehende Betriebsanlage der Eisenbahnen erneuert, bedarf der Austausch ausgehend von dem Zustand der vorausgegangenen Planfeststellung dann keiner weiteren planungsrechtlichen Genehmigung, wenn das zu erneuernde Bauwerk innerhalb der durch die Planfeststellung festgelegten Vorgaben errichtet werden soll. Bei Ersatzneubauten, bei denen z.B. die Anpassung an aktuelle technische Standards zu beachten ist, bedarf es bei der Erneuerung häufig einer leichten Vergrößerung des Grundrisses der bestehenden Betriebsanlage, z.B. durch eine auf Grund der geltenden technischen Vorgaben im Vergleich zum bisherigen Bauwerk geänderten Bauart oder Bauform. Durch die Regelung soll der Ersatz von bestehenden Betriebsanlagen nur dann genehmigungspflichtig sein, wenn der Grundriss der Betriebsanlage wesentlich geändert wird. Damit wird der Begriff der Änderung, für die nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG der Plan vor dem Bau festzustellen ist, für Ersatzneubauten eingeschränkt. Die Beurteilung, ob eine wesentliche Änderung des Grundrisses vorliegt, ist nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ zu bewerten: So liegt eine wesentliche Änderung z.B. vor, wenn durch die umfangreicheren Ausmaße des Bauwerks Grundstücke Dritter in Anspruch genommen werden müssen oder Dritte durch die Änderung erstmals oder erheblich mehr belastet werden.⁵

Soweit es zur Instandhaltung oder Erneuerung einer Eisenbahnanlage erforderlich ist, haben Dritte, insbesondere die Anlieger und die Hinterlieger, zu dulden, dass Beauftragte des Eisenbahninfrastrukturbetreibers die Grundstücke betreten oder vorübergehend benutzen. Die Arbeiten zur Unterhaltung müssen dem Dritten angekündigt werden. Entstehen durch Handlungen hierdurch Schäden, hat der Geschädigte Anspruch auf Schadensersatz (§ 22b AEG).

Auch im FStrG (Art. 3 PIBeschlG 2020) werden durch eine Ergänzung von § 3a FStrG Duldungspflichten im Interesse der Unterhaltung eingefügt. Soweit es zur Unterhaltung einer

Bundesfernstraße erforderlich ist, haben danach Dritte, insbesondere die Anlieger und die Hinterlieger, zu dulden, dass die Straßenbaubehörde oder von ihr Beauftragte die Grundstücke betreten oder vorübergehend benutzen. Die Arbeiten zur Unterhaltung müssen dem Dritten angekündigt werden. Entstehen durch Handlungen nach Abs. 1 Schäden, hat der Geschädigte Anspruch auf Schadensersatz. Der Inhaber einer Sondernutzungserlaubnis hat, ohne Anspruch auf Entschädigung, zu dulden, dass die Ausübung seines Rechts durch Arbeiten zur Unterhaltung vorübergehend behindert oder unterbrochen wird. Auf die Interessen des Inhabers einer Sondernutzungserlaubnis ist Rücksicht zu nehmen. Auch das Erfordernis einer Planfeststellung nach § 17 FStrG wird eingeschränkt. Eine Änderung liegt danach nur dann vor, wenn eine Bundesfernstraße (1) um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder (2) in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird. Bei Unterhaltungsmaßnahmen bedarf es nicht der vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung. Das Enteignungsrecht besteht auch für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen.

§ 17 Abs. 1 FStrG ordnet für den Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße traditionell die Planfeststellungspflicht an. Was unter einer Änderung zu verstehen ist, wurde bisher nicht gesetzlich definiert, was dazu geführt hat, dass dieser Begriff teilweise sehr weit ausgelegt worden ist. Auch geringere bautechnische Änderungen sollten erfasst sein. Das Erfordernis eines Planfeststellungsverfahrens besteht bei unwesentlichen baulichen Umgestaltungen einer Bundesfernstraße indessen nicht. Als besonders förmlich ausgestaltetes Verfahren zielt es darauf, eine Vielzahl öffentlicher und privater Belange zu ermitteln, zu gewichten und in einer komplexen Abwägungsentscheidung zum Ausgleich zu bringen. In Anlehnung an die Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des BImSchG wird zunächst klargestellt, dass eine bauliche Erweiterung um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr stets eine Änderung ist. Das Kriterium einer erheblichen baulichen Umgestaltung soll der Abgrenzung der Änderung zu reinen konstruktiven Anpassungen der Straße an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse dienen. Insbesondere die nur unwesentliche oder nur temporäre Verlegung einer Bundesfernstraße ohne Kapazitätserweiterung z.B. im Rahmen einer erhaltungsbedingten Erneuerung (Ersatzneubauten) bestehender Brückenbauwerke stellen danach keine Änderung dar. Da diese Baumaßnahmen regelmäßig – ohne die Leistungsfähigkeit der Straße und die Verkehrsmengen zu erhöhen – nur auf eine Substanzerhaltung und eventuelle Anpassung an aktualisierte Regelquerschnitte sowie auf sonstige konstruktive Verbesserungen zielen, ist es gerechtfertigt, sie keinem umfassenden erneuten Genehmigungsverfahren zu unterwerfen und als Unterhaltung einzustufen.⁶

4 Zur Konzeption Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, Drs. 19/15626 v. 02.12.2019; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) Drs. 19/16907 v. 29.01.2020.

5 Drs. 19/15626 (Fußn. 4), S. 10.

6 Drs. 19/15626 (Fußn. 4), S. 11.

Das **Eisenbahnkreuzungsrecht** (Art. 3 PlBeschlG 2020) ist dahingehend geändert worden, dass bei Kreuzungen einer Eisenbahn des Bundes mit einer kommunalen Straße der Bund die Hälfte, die Eisenbahn des Bundes ein Drittel und das Land, in dem die Kreuzung liegt, ein Sechstel der Kosten trägt. In Berlin und in der Freien und Hansestadt Hamburg gelten alle öffentlichen Straßen, die nicht in der Baulast des Bundes stehen, als kommunale Straßen.

Bei Kreuzungen einer Eisenbahn des Bundes mit einer kommunalen Straße tragen bisher der Bund, die Eisenbahn des Bundes und die Kommune jeweils ein Drittel der Kosten. Die neue Regelung sieht für diesen Fall eine Entlastung der Kommunen vor. Künftig trägt der Bund die Hälfte, die Eisenbahn des Bundes ein Drittel und das Land, in dem die Kreuzung liegt, ein Sechstel der Kosten.

Die Aufteilung ist ohne verbleibenden Rest möglich und bereitet nicht solche Schwierigkeiten, wie sie der unvergessene frühere BVerwG-Präsident *Prof. Dr. Horst Sandler* über das zwölfte Kamel berichtete.⁷ Ein wohlhabender Beduine hatte danach seine Kamele unter seine drei Kinder aufgeteilt. Der Älteste sollte die Hälfte, der zweite ein Viertel und der Jüngste ein Sechstel der Kamele erhalten. Nun waren aber bei Eintritt des Erbfalls statt der ursprünglichen zwölf nur noch elf Kamele vorhanden. Der Richter gab sein eigenes Kamel hinzu. Da waren es zwölf. Der Älteste erhielt daraufhin die Hälfte (6), der zweite ein Viertel (3) und der Jüngste ein Sechstel (2). Das macht zusammen elf Kamele. Das zwölfte Kamel blieb für den Richter übrig, sodass er seinen Einsatz wieder entnehmen konnte. So muss man sich wohl auch das Verhandlungsgeschick eines klugen Richters vorstellen. Und damit wird zugleich auch ein deutlicher Abstand zwischen Richter und Anwalt markiert: Denn kein kluger Anwalt kann so dumm denken, wie ein kluger Richter entscheidet.

Vor derartigen Problemen steht die neue Quotierungsregelung in § 13 Abs. 2 EKRg nicht. Die finanzielle Entlastung der Kommunen bezieht sich auf Maßnahmen, die zur Erhöhung der Sicherheit oder Verbesserung der Abwicklung des Verkehrs unter Berücksichtigung der überschaubaren Verkehrsentwicklung erforderlich sind (§ 3 EKRg).

Mit der neuen Regelung wird ein Impuls gesetzt, Bahnübergänge mit erhöhtem Gefährdungspotenzial oder mit hoher Verkehrsbelastung auf Straße und Schiene zügiger zu beseitigen. Ohne den Finanzierungsanteil der Kommunen werden sich die Planungen derartiger Maßnahmen voraussichtlich erheblich beschleunigen, da kommunale Entscheidungsprozesse entfallen oder vereinfacht werden. Hierdurch werden notwendige Investitionen in das Schienennetz früher wirksam und die Leistungsfähigkeit des Straßen- und Schienennetzes verbessert. Denn die Beseitigung von Bahnübergängen dient nicht nur der Erhöhung der Verkehrssicherheit, sondern auch der Pünktlichkeit im Schienenverkehr durch weniger stör anfällige Anlagen der Leit- und Sicherungs-Technik. Dies hat Kapazitätssteigerungen beim Betrieb, Geschwindigkeitserhöhungen im Personenverkehr und hierdurch bewirkte Verkehrsverlagerungen auf die Schiene zur Folge. Die zusätzlichen Ausgaben des Bundes durch die anteilige Übernahme des kommunalen Kostenbeitrags können daher durch eine frühere Verkehrswirksamkeit der Projekte kompensiert wer-

den. Engpassbeseitigungen in der Straßeninfrastruktur wirken zudem stauvermeidend und leisten damit einen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität in Städten und Gemeinden.⁸

Das **Personenbeförderungsgesetz** (Art. 4 PlBeschlG 2020) ist an die Regelungen in anderen Fachplanungsgesetzen angeglichen worden.⁹ Das Planfeststellungsverfahren richtet sich nach den §§ 72 bis 78 VwVfG und gilt entsprechend, soweit das Planfeststellungsverfahren landesrechtlich durch ein VwVfG geregelt ist (§ 28 PBefG).

Abweichend von § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 VwVfG kann für ein Vorhaben, für das nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden. § 29 Abs. 1a Satz 1 PBefG gilt entsprechend. Im Übrigen ist das UVPG mit Ausnahme des § 21 Abs. 3 UVPG anzuwenden. In einfach gelagerten Fällen kann daher auch für Vorhaben nach dem PBefG statt einer Planfeststellung eine Plangenehmigung erfolgen. Das setzt allerdings voraus, dass Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden und das Benehmen mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange hergestellt worden ist.

Auch kann die Planfeststellungsbehörde nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens für reversible Maßnahmen eine vorläufige Anhörung erlassen.

Durch § 28b PBefG wird auch für Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Straßenbahnen die Mitwirkung eines Projektmanagers ermöglicht und eine Internet-Bürgerinformation vorgeschrieben (§ 28c PBefG). Auch kann die Anhörungsbehörde von einer Erörterung i.S.d. § 73 Abs. 6 VwVfG und des § 18 Abs. 1 Satz 4 UVPG absehen (§ 29 Abs. 1a PBefG). Soll ein ausgelegter Plan geändert werden, so kann im Regelfall von der Erörterung i.S.d. § 73 Abs. 6 VwVfG und des § 18 Abs. 1 Satz 4 UVPG abgesehen werden (§ 29 Abs. 1a PBefG).

Auch das PBefG sieht für das Gerichtsverfahren eine zehnwöchige Klagebegründungsfrist vor, nach deren Ablauf regelmäßig für das Gerichtsverfahren eine Präklusion eintritt (§ 29 Abs. 7 PBefG), was für die Straffung des Prozessstoffs in den Gerichtsverfahren bedeutsam ist. Auch die Duldungspflichten von Anliegern und anderen Dritten für Unterhaltungsmaßnahmen sind erweitert worden (§ 36a PBefG).

3. Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)

Das MgvG sieht für 13 Verkehrsinfrastrukturprojekte die Entscheidungszuständigkeit des Gesetzgebers vor.¹⁰ In einer Kombination von Teilen des ansonsten erforderlichen Planfeststellungsverfahrens mit einem Gesetzgebungsverfahren

⁷ Stüer, DVBl 2010, 1028 (1029).

⁸ Drs. 19/15626 (Fußn. 4), S. 12.

⁹ Zum Folgenden Stüer, DVBl 2019, 351.

¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) Drs. 19/15619 v. 02.12.2019; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) Drs. 19/16907 v. 29.01.2020. Zum Folgenden auch Stüer, EurUP 2020, Heft 2.

soll das Planungsverfahren beschleunigt und in der Tendenz der Rechtsschutz verringert werden. Denn gegen Planfeststellungsbeschlüsse ist der ggf. sogar mehrinstanzliche Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Demgegenüber ist ein Parlamentsgesetz unmittelbar nur noch durch eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG anfechtbar und der Rechtsschutz auf die Rüge der Verfassungswidrigkeit beschränkt. Die Einhaltung der verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen ist daher vor dem BVerfG nur dann noch angreifbar, wenn hierdurch zugleich das Verfassungsrecht verletzt ist. Danach kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erheben (§ 90 Abs. 1 BVerfGG). Weiter geht der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz vor dem BVerfG allerdings nicht.

Durch Maßnahmengesetz anstelle eines Verwaltungsakts kann der Deutsche Bundestag abweichend von § 18 Abs. 1 AEG und von § 14 Abs. 1 des WaStrG die folgenden Verkehrsinfrastrukturprojekte zulassen: (1) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von München über Mühlendorf nach Freilassing, (2) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von Hof über Marktredwitz und Regensburg nach Obertraubling, (3) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von Magdeburg nach Halle, (4) den Neubau der Kurve von Mönchehof nach Ihringshausen im Rahmen des Ausbaus der Eisenbahnstrecke von Paderborn nach Halle, (5) die Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke von Geithain nach Chemnitz im Rahmen des Ausbaus der Eisenbahnstrecke von Leipzig nach Chemnitz, (6) den Ausbau und Neubau der Eisenbahnstrecke von Hannover nach Bielefeld, (6a) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von Niebüll über Klanxbüll nach Westerland, (7) den Ausbau der Eisenbahnstrecke von der deutsch-niederländischen Grenze über Kaldenkirchen, Viersen und Rheydt nach Odenkirchen, (8) die Fahrrinnenanpassung der Außenweser und der Unterweser (Nord), (9) die Abladeoptimierung der Fahrrinnen des Mittelrheins, (10) die Fahrrinnenvertiefung des Untermains bis Aschaffenburg, (11) die Vertiefung des Nord-Ostsee-Kanals sowie (12) den Ausbau des Wesel-Datteln-Kanals bis Marl und den Ersatzneubau der »Großen Schleusen« sowie die Brückenhebung bei diesem Ersatzneubau. Die Zulassung schließt die für den Betrieb des jeweiligen Verkehrsweges notwendigen Anlagen ein. Allen Projekten wird von der Gesetzesbegründung eine hohe Verkehrsbedeutung als Teil des europäischen TEN-Netzes, als Projekt der Dringlichkeitsstufe »Vordringlicher Bedarf mit zusätzlicher Ausweisung einer Engpassbeseitigung« (VB-E) oder einer vergleichbaren Dringlichkeit bescheinigt.¹¹

Träger des Vorhabens für die in § 2 Satz 1 MgvG genannten Verkehrsinfrastrukturprojekte ist die nach dem jeweiligen Fachgesetz zuständige Stelle für den Neu- oder Ausbau oder die Änderung des jeweiligen Verkehrsweges. Zuständige Behörde ist (1) für die in § 2 Satz 1 Nr. 1 bis 7 MgvG genannten acht Schienenprojekte das Eisenbahn-Bundesamt und (2) für die in § 2 Satz 1 Nr. 8 bis 12 MgvG genannten fünf Wasserstraßenprojekte die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (§ 3 MgvG).

Dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren ist ein vorbereitendes Verfahren vorgeschaltet, das sich an ein Planfeststellungsverfahren anlehnt. Das vorbereitende Verfahren umfasst (1) die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen gem. § 6 MgvG, (2) ein Anhörungsverfahren gem. § 7 Abs. 1 MgvG sowie (3) die Erstellung eines Abschlussberichts gem. § 8 MgvG. Neu eingeführt ist in Anlehnung an § 25 Abs. 3 VwVfG eine zwingende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Öffentlichkeit noch vor Einleitung eines Zulassungsverfahrens über das Projekt informiert wird und sich hierzu äußern kann. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch den Träger des Vorhabens durchgeführt. Der Träger des Vorhabens hat die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig zu unterrichten über (1) die Ziele des Verkehrsinfrastrukturprojektes, (2) die Mittel, die erforderlich sind, um das Verkehrsinfrastrukturprojekt zu verwirklichen, und (3) die voraussichtlichen Auswirkungen des Verkehrsinfrastrukturprojektes. Er hat der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben.

Es schließt sich das Anhörungsverfahren an, das an § 73 VwVfG angelehnt ist (§ 7 MgvG). Nach Einreichung des Antrags durch den Träger des Vorhabens (§ 73 Abs. 1 VwVfG) ist in der Bekanntmachung zur Offenlage nach § 73 Abs. 5 VwVfG zusätzlich darauf hinzuweisen, dass das Verkehrsinfrastrukturprojekt entweder durch Verwaltungsakt oder durch den Erlass eines Maßnahmengesetzes zugelassen werden kann (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 MgvG).

§ 7 Abs. 2 MgvG enthält eine sog. Ausstiegsklausel: Sieht die zuständige Behörde nach Abschluss des Anhörungsverfahrens keine triftigen Gründe dafür, dass die Zulassung des Verkehrsinfrastrukturprojektes besser durch ein Maßnahmengesetz erreicht werden kann, so leitet sie dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen entsprechend begründeten Entscheidungsvorschlag zu. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur kann auf der Grundlage des Entscheidungsvorschlags davon absehen, ein Gesetzgebungsverfahren für ein Maßnahmengesetz zu veranlassen, wenn durch das Maßnahmengesetz die Zulassung des Verkehrsinfrastrukturprojektes zugunsten des Gemeinwohls nicht oder nur unwesentlich beschleunigt wird. In diesem Fall führt die nach diesem Gesetz zuständige Behörde das Verfahren über die Zulassung nach Maßgabe der Planfeststellungsregelungen, die für das jeweilige Verkehrsinfrastrukturprojekt gelten, fort.

Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens erstellt die zuständige Behörde einen Abschlussbericht und leitet diesen dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mit den für den Erlass eines Maßnahmengesetzes erforderlichen Unterlagen (Anlagen zum Abschlussbericht) zu. Erforderlich sind in der Regel die Planunterlagen mit entscheidungserheblichen Unterlagen wie zum Beispiel der UVP-Bericht, der landschaftspflegerische Begleitplan und die etwaige Stellungnahme der Europäischen Kommission nach § 34 Abs. 4 Satz 2 des BNatSchG. Der Abschlussbericht ist so zu erstellen, dass durch ihn die Entscheidung des Deutschen

¹¹ Drs. 19/15619 (Fußn. 10) S. 18.

Bundestages nicht vorweggenommen wird. In ihm muss so weit wie möglich Raum für eigene Abwägungen des Gesetzgebers gelassen werden.

Wenn das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gem. § 7 Abs. 2 MgvG entscheidet, dass ein Vorhaben nach § 2 Satz 1 MgvG durch Verwaltungsakt zugelassen werden soll, ist kein Abschlussbericht zu erstellen. In diesem Fall wird das Verfahren als Planfeststellungsverfahren fortgeführt.

Das einzelne Maßnahmengesetz wird im Bundesgesetzblatt verkündet und zudem auf einer Internetseite der zuständigen Behörde zugänglich gemacht. Nach Verkündung übersendet die zuständige Behörde unverzüglich dem Träger des Vorhabens, denjenigen Personen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, und den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist, einen Auszug aus dem Bundesgesetzblatt in Papierform (§ 9 MgvG).

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ein die Bundesschiene betreffendes Maßnahmengesetz zu ändern, wenn nach Inkrafttreten eines solchen Maßnahmengesetzes Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Verkehrsinfrastrukturprojektes oder von Teilen des Verkehrsinfrastrukturprojektes nach den getroffenen Festsetzungen entgegenstehen. Die hiervon betroffenen öffentlichen und privaten Belange sind zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. Die Grundzüge des Maßnahmengesetzes dürfen nicht geändert werden (§ 11 MgvG). Über die Gültigkeit einer Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 1 und 2 MgvG entscheidet auf Antrag das Bundesverwaltungsgericht. § 47 VwGO ist auf das Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht entsprechend anzuwenden (§ 12 MgvG).

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme um Prüfung gebeten, ob der Gesetzentwurf mit dem Recht der Europäischen Union und der sich aus Art. 9 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) ergebenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten vereinbar ist.¹² Nach Art. 2 Abs. 5 der UVP-RL können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen der RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung nur ausnehmen, wenn die Ziele dieser RL verwirklicht werden. Dies setze einen entsprechenden Prüfungsumfang der nationalen Gerichte voraus.¹³ Die verfassungsgerichtliche Überprüfung dürfe sich daher nicht auf eine Verletzung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten begrenzen. Unterschiedliche Einschätzungen wurden auch bei einer Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur geäußert.¹⁴ Unter Hinweis auf eine Mitteilung der EU-Kommission zur Auslegung der UVP-RL wird die Sicherstellung gefordert, dass jeder derartige Gesetzgebungsakt in Übereinstimmung mit Art. 11 UVP-RL vor einem einzelstaatlichen Gericht oder

einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle in Bezug auf seine materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anfechtbar sein muss.¹⁵

a) Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht

Bezogen auf das jeweilige Verkehrsprojekt handelt es sich um ein Einzelfallgesetz, das die Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens mit individuellem Regelungscharakter verbindlich und vom Grundsatz her abschließend festlegt. Das Gesetz ist zugleich Maßnahmengesetz in dem Sinne, dass die konkrete Planungsentscheidung durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird und das Gesetz an die Stelle aller sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere eines Planfeststellungsverfahrens, tritt.

Einzelfallgesetze und Maßnahmengesetze sind zwar nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht grundsätzlich unzulässig.¹⁶

Erhöhte verfassungsrechtliche Anforderungen können sich im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG und das in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegte Rechtsstaatsgebot jedoch daraus ergeben, dass das Gesetz die sonst übliche Verwaltungsentscheidung verdrängt und hierdurch den Rechtsschutz des Bürgers verkürzt. Außerdem sind Gesetze, die unmittel-

12 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drs. 19/16405 v. 08.01.2020.

13 EuGH, Urt. v. 18.10.2011 – C-128/09 und v. 16.02.2012 – C-182/10.

14 Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Öffentliche Anhörung der Sachverständigen Jens Bergmann (Vorstand Netzplanung und Großprojekte der DB Netz AG) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-H), Christian Funke (Geschäftsführer Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-F), Dr. Andreas Otto (Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern) (Ausschussdrucksache 19[15]308-C), Dieter Posch (Staatsminister a. D., Rechtsanwalt) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-C), Jörg Sommer (Direktor des Berlin Institut für Partizipation) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-E), Laura von Vittorelli (Leiterin Gewässerpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. Deutschland e.V., BUND) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-G), Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-B), Dr. Michael Zschiesche (Geschäftsführer Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.) (Ausschuss-Drs. 19[15]308-D).

15 So BUND-Stellungnahme (Fußn. 14), S. 4.

16 BVerfG, Urt. v. 20.07.1954 – 1 BvR 459/52, BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfegesetz); Urt. v. 29.07.1959 – 1 BvR 394158, BVerfGE 10, 89 (Großer Erftverband); Urt. v. 25.06.1968 – 2 BvR 251/63, BVerfGE 24, 33 (Vertragsgesetz); Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65, BVerfGE 24, 367 (Deichurteil); Beschl. v. 05.03.1974 – 1 BvL 17/72, BVerfGE 36, 383 (Lastenausgleich – Unfallversicherung); Urt. v. 08.07.1976 – 1 BvL 19 und 20/75, 1 BvR 148/75, BVerfGE 42, 263, DVBl. 1976,710 (Contergan); Beschl. v. 10.05.1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69, BVerfGE 45, 297, DVBl. 1978, 44, NJW 1977, 2349 (U-Bahnbau); Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/88, BVerfGE 49, 89, DVBl. 1979, 45, NJW 1979, 359 (Schneller Brüter Kalkar); Urt. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78, BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung); Beschl. v. 12.06.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1, NJW 1980, 987 (Kleingarten); Urt. v. 28.02.1980 – 1 BvR 807/78, BVerfGE 53, 257 (Versorgungsausgleich); Beschl. v. 10.03.1981 – 1 BvR, BVerfGE 56, 249, DVBl. 1981, 542 (Dürkheimer Gondelbahn); Beschl. v. 19.06.1985 – 1 BvL 57/79, BVerfGE 70, 191, DVBl. 1986, 94 (Fischereibeirke); Beschl. v. 04.12.1985 – 1 BvL 23/84 und 1/85, 1 BvR 439, 652/84, BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete Kappungsgrenze); Beschl. v. 24.03.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264, DVBl. 1987, 466 DOV 1987, 488 m. Anm. Ludwig Gramlich, S. 596 (Boxberg); vgl. auch BVerfG, Urt. v. 12.07.1985 – 4 C 40.83, BVerfGE 72, 15, DVBl. 1985, 1141 (Sperrgrundstück Rhein-Main-Donaukanal).

bar Enteignungen anordnen, wegen der geringen Möglichkeiten einer gerichtlichen Nachprüfung im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 GG nur im Ausnahmefall zulässig. Mischformen zwischen Legalenteignung und Administrativenteignung hält das BVerfG aus diesen Gründen sogar für gänzlich unzulässig.¹⁷

Die verfassungsrechtliche Beurteilung muss zudem die Vorgaben des Stendal-Beschlusses beachten.¹⁸ Im Urteil zum Braunkohletagebau Garzweiler¹⁹ und im Beschluss zur Zweitanerkennung der Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas²⁰ hat das BVerfG zusätzliche Anforderungen im Hinblick auf einen ausreichenden Rechtsschutz von Betroffenen aufgestellt. Ob die beabsichtigten Maßnahmengesetze diese Hürde einhalten, ist nicht ganz sicher.

b) Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Nach Art. 11 UVP-RL stellen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend i.S.v. Abs. 1 Buchst. a) dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die i.S.v. § 11 Abs. 1 Buchst. b) UVP-RL verletzt werden können.

Nach Art. 2 Abs. 5 der UVP-RL können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen der RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung nur ausnehmen, wenn die Ziele dieser RL verwirklicht werden. Dies setzt einen entsprechenden Prüfungsumfang der nationalen Gerichte voraus.²¹

Da das MgvG einen entsprechend umfassenden Rechtsschutz nicht enthält, dürfte es wohl nicht den rechtsstaatlichen Ga-

rantien entsprechen, die das Verfassungsrecht aber auch das Unionsrecht fordert.

c) Ergänzender Gesetzgebungsvorschlag

Es könnte sich daher empfehlen, die einzelnen Maßnahmengesetze im Gesetzgebungsverfahren jeweils wie folgt zu ergänzen:

Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung geltend machen, können gegen Maßnahmengesetze eine Verfassungsbeschwerde erheben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten. Zu diesem Zwecke gelten die Interessen und Rechte der nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigungen als ausreichend.

Durch eine solche Regelung würde gewährleistet, dass der Rechtsschutz der in ihren Interessen oder Rechten betroffenen Öffentlichkeit über die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde gewahrt wird. Anderenfalls dürfte das Maßnahmengesetz wegen unzureichender Rechtsschutzmöglichkeiten wohl nicht ohne rechtliche Risiken angewendet werden können.

Alternativ dazu könnte es naheliegen, auf Maßnahmengesetze für Verkehrsinfrastrukturprojekte ganz zu verzichten und es bei der bewährten Zulassung auch solcher Projekte durch Planfeststellung mit sich anschließenden Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem BVerfG zu belassen. Die Verfahren sind eingespielt. Antragsteller, Anhörungsbehörden, Planfeststeller und Gerichte sind gut gerüstet und verfügen über reichhaltige Erfahrungen, die beim BVerfG erst noch gewonnen werden müssten.²²

17 Beschl. v. 10.05.1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69, BVerfGE 45, 297, DVBl 1978, 44, NJW 1977, 2349 (U-Bahnbau).

18 BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, DVBl 1997, 42, NJW 1997, 383; Stüer, DVBl 1333 – (Südfahrt Stendal).

19 BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/09, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 124, 242, DVBl 2014, 175.

20 BVerfG, Beschl. v. 30.06.2015 – 2 BvR 1282/11, BVerfGE 139, 321, NVwZ 2015, 1434.

21 EuGH, Urt. v. 18.10.2011 – C-128/09, und v. 16.02.2012 – C-182/10.

22 So auch Rennert, DVBl 2020, 389; Reidt, DVBl 2020, 597 (in diesem Heft).