

Planung von Großvorhaben

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück

www.stueer.de

1. Die Planung von Großvorhaben wird auf Grund gestiegener rechtlicher und fachlicher Ansprüche an die Qualität der Planung und des Entscheidungsprozesses immer aufwändiger. Nicht nur mit den gestiegenen (umwelt)rechtlichen Anforderungen hängt es zusammen, dass allein die Planfeststellungsunterlagen vielfach 50 Aktenordner und mehr füllen und die Planfeststellungsbeschlüsse bis zu 1000 Seiten erreichen. Ein ganzes Heer von Gutachtern begleitet bereits im Vorfeld der eigentlichen Antragstellung das Vorhaben. Für Offenlage, Erörterung und Abfassung des Planfeststellungsbeschlusses ist neben solider handwerklicher Arbeit Teamarbeit gefragt.
2. Großvorhaben stehen zumeist unter Zeitdruck und werden von Politik und Öffentlichkeit mit Aufmerksamkeit begleitet. Dabei sind vielfach neben den rechtlichen Fragen auch Finanzierungs- und Kompetenzfragen und unterschiedliche Sichtweisen der verschiedenen Ressorts und Fachabteilungen abzugleichen. Gelegentlich muss die Koordination auch zwischen Bund und Ländern oder unter verschiedenen Ländern erfolgen. Hier kann eine von außen begleitende Koordination auch im Sinne einer Streitschlichtung hilfreich sein.
3. Großverfahren werden zunehmend von moderner Datenverarbeitung unterstützt. Der Digitale Planungsordner ist heute keine Seltenheit mehr. Dieser kann nicht nur die kompletten Antragsunterlagen in Text und Karte enthalten, sondern auch für den internen Gebrauch die eingegangenen Einwendungen, fachlichen Stellungnahmen und den Planfeststellungsbeschluss enthalten. Das Gesamtmaterial kann dabei aggregiert werden und auf die mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange nach Sachbereichen geordnet gefiltert werden. Der digitale Planungsordner bietet so die Möglichkeit, das Gesamtmaterial nach sachlichen Gesichtspunkten zu ordnen und den Planfeststellungsbeschluss vorzubereiten. Zugleich kann aber im Bedarf auch auf die Original-Stellungnahmen des Vorhabenträgers, der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange zurückgegriffen werden.
4. Die Planung von Großvorhaben erfordert eine intensive Zusammenarbeit von Juristen und Fachgutachtern. Die interdisziplinäre Sichtweise und die Verständigung über die Grenzen des eigenen Fachgebietes hinweg bereitet vielfach Schwierigkeiten – vor allem, weil die bei den fachlichen Beurteilung verwendeten Begriffe nicht der juristischen Bedeutung entsprechen. Hier muss zwischen den verschiedenen Disziplinen koordiniert werden. Dabei kann es zweckmäßig sein, den Gutachtern aggregierte und nach Sachgesichtspunkten geordnete Fragestellungen zur Beantwortung vorzulegen. Die Planfeststellung darf sich nicht in Einzelheiten verlieren.
5. Vor allem in den Bereichen Umwelt und Natur erfordern Großvorhaben zumeist umfangreiche Prüfungen. Bei Vogelschutzgebieten oder potenziellen FFH-Gebieten stehen die planenden Verwaltungen vor großen Schwierigkeiten, was dazu führt, dass vielfach mit Hilfsargumentationslinien gearbeitet wird. Das Vorhaben sei zwar verträglich, vorsorglich werde aber von seiner Unverträglichkeit ausgegangen, heißt es heute bereits in nicht wenigen Planfeststellungsbeschlüssen. Die Beteiligung der EG-Kommission bei prioritären Arten oder Lebensräumen bringt vielfach unkalkulierbare Risiken. Selbst wenn sie sich nicht für Entscheidungsbefugt hält, kann es zusätzliche Auflagen hagen, an denen die Planfeststellung nicht vorbeikommt.
6. Die Rechtsprechung zum Erfordernis der Kausalität von Verfahrensfehlern im Fachplanungsrecht (BVerwGE 98, 339) sollte beibehalten und auch im Hinblick auf anstehende Gesetzesänderungen eher ausgebaut werden. Das gilt auch für den Bereich des Habitatschutzes.
7. Mit der Konzentration auf Wesentliches und der Kausalitätslehre ist die Rechtsprechung auf einem guten Weg, eine gesunde Mittellinie zwischen einer übertriebenen Fehlersuche und einer nur cursorischen Plausibilitätsprüfung zu halten. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Entscheidungssituation bei Erlass und der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses eine andere ist als die des Richters, der zumeist aus einer speziellen Klägersicht und in Kenntnis der weiteren Rechtsentwicklung sein Urteil fällt. Vielfach verschieben sich hier im Laufe des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens die Gewichte. Viele Fragen, die vor allem bei der technischen Einpassung eines Vorhabens in die Umwelt mit den Fachressorts erörtert werden, spielen im Gerichtsverfahren kaum eine Rolle, während andere Einzelpunkte sich später als wichtig erweisen. Die Planfeststellung tut sich zunehmend schwer, diese Verantwortung ohne externe Beratung zu tragen.
8. Es könnte sich empfehlen, die Motivation der Mitarbeiter der Verwaltung, die vielfach nicht nur in zeitlicher Hinsicht Überdurchschnittliches leisten, durch entsprechende Anreize zu stärken. Zeitlich gestraffte Planfeststellungsverfahren lassen sich nur mit einem strengen Zeitmanagement und erhöhtem sachlichen und personellen Aufwand bewältigen.
9. Die 6. VwGO-Novelle hat sich nicht bewährt. Sie hat zu einer erheblichen Verkürzung des Rechtsschutzes geführt und die Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes erheblich gemindert. Wenn der Einzelrichter der ersten Instanz nur noch den Maria-Theresien-Taler hoch in die Luft wirft und nach dem Fall der Münze – Kopf oder Zahl – die Entscheidung trifft, dann schaffen sich die Gerichte allmählich selbst ab. Wenn eine Streichung der Berufungszulassung nicht gelingt, sollte jedenfalls im Sinne der Vorstellungen zur 7. VwGO-Novelle eine Berufungszulassungsmöglichkeit der ersten Instanz bestehen. Die Zulassungsgründe sollten deutlich erweitert werden. Auch in der Berufungsinstanz muss eine erneute volle Tatsachenprüfung möglich sein.
10. Der Gesetzgeber sollte bei den anstehenden Reformen Bewährtes nicht über Bord werfen und die Änderungen so gering wie möglich halten. Jede neue Vorschrift bringt Auslegungsprobleme. Bisher haben verschiedene Gesetzesnovellen wohl deshalb keinen größeren Schaden angerichtet, weil sie bereits wieder außer Kraft getreten waren, bevor sie sich in der Praxis herumgesprochen haben, wird hinter vorgehaltener Hand vermutet.