

Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

Auszug aus aarhUS konvention UfU Unabhängiges Institut für Umweltfragen

<http://www.aarhus->

[konvention.de/einmischen/oeffentlichkeitsbeteiligung/planfeststellungsverfahren/ablauf-planfeststellungsverfahren.html](http://www.aarhus-konvention.de/einmischen/oeffentlichkeitsbeteiligung/planfeststellungsverfahren/ablauf-planfeststellungsverfahren.html)

Das Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Einreichung des Planes bei der Planfeststellungsbehörde. Diese berät mit dem Investor das Vorhaben in so genannten informellen Gesprächen. In diesen Gesprächen werden wichtige Weichen gestellt.

- Ob Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden,
- Welcher Zeitrahmen benötigt und kalkuliert wird,
- Alle Fragen im Zusammenhang mit einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU),
- Art der einzureichenden Unterlagen (Planzeichnungen, Erläuterungsberichte usw.).

Das Planfeststellungsverfahren kennt keine formalen Fristen. Das heißt, die einzelnen Schritte werden nacheinander nach dem Grundsatz eines zügigen Ablaufs vollzogen. Je nach Umfang des Vorhabens, solchen Einflussfaktoren wie politische Brisanz usw. dauert ein Planfeststellungsverfahren dann mehrere Monate oder ein bis zwei Jahre. Die Dauer hängt davon ab, wie gezählt wird. Zählt man die informelle Phase dazu, wird ein solches Verfahren natürlich länger erscheinen, misst man nur die Zeitdauer von Eröffnung des Verfahrens seitens der Genehmigungsbehörde bis zum Planfeststellungsbeschluss wird man sicher auf andere Werte kommen. Die häufig in der Literatur oder in politischen Auseinandersetzungen genannten langen Zeiten eines Planfeststellungsverfahrens beziehen sich in Deutschland in der Praxis eher auf Ausnahmen und Fälle aus der Vergangenheit. Fälle, wonach ein Planfeststellungsverfahren bis zu 12 Jahren dauerte, kann sich in Deutschland normalerweise keine Zulassungsbehörde mehr leisten. Die meisten Verfahren dürften eher nach 12 Monaten abgeschlossen werden.

Auf die Frage, ob es sich bei den Vorhaben um *privatnützige* oder um *gemeinnützige Vorhaben* handelt, kommt es bezüglich der Genehmigungsfähigkeit nicht an. Obgleich das Planfeststellungsverfahren entwickelt wurde, um gemeinnützige Planungen voranzutreiben, können privatnützige Vorhaben ohne weiteres genehmigungsfähig sein. Den Maßstab hierfür gibt das jeweilige Fachplanungsgesetz vor, also für den Bau von Straßen das Bundesfernstraßengesetz, für den Bau von Abfalldeponien das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz oder für den Bau von Schienenwegen das Allgemeine Eisenbahngesetz. Und diese lassen auch privatnützige Vorhaben zu.

In der Regel werden für den Neubau von Straßen Teilabschnitte planfestgestellt, so dass es je nach Geländetyp um etwa 8-10 km geht. Bei bestimmten Infrastrukturvorhaben sind dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren Planungen vorgeschaltet. So z.B. das Verfahren zur Entscheidung über die Linienführung einer neuen Bundesfernstraße (§ 16 FStrG), einer Bundeswasserstraße (§ 13 WaStrG) oder hinsichtlich einer Flugplatzgenehmigung (§ 6 LuftVG). Die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger sind hier durch das UVP-Gesetz gesondert geregelt (siehe nächstes Kapitel zur UVP). Allerdings können die Entscheidungen in solchen vorgelagerten Planungsverfahren durch Bürger nicht angegriffen werden.

Nach dem Einreichen der Unterlagen prüft die Behörde auf Vollständigkeit, d.h. ob der Investor die mit ihr verabredeten Unterlagen auch tatsächlich vorgelegt hat. Wenn er das nicht getan hat, setzt die Behörde eine Nachfrist zur Vervollständigung der Unterlagen.

Die Unterlagen werden nun anderen Behörden und Trägern öffentlicher Belange (z.B. Industrie- und Handelskammer) mit der Auflage, entsprechende Stellungnahmen zum Vorhaben abzugeben, zugeschickt. Grundsätzlich dient dieser Schritt zur Feststellung und Berücksichtigung öffentlicher Belange. Neben verschiedenen Behörden wie Wasserbehörde, Naturschutzbehörde werden auch Gemeinden beteiligt, die vom Vorhaben direkt betroffen sind. Die Stellungnahmen sind als Sachverständigengutachten anzusehen, die keine bindende Wirkung auf die zu treffende Entscheidung entfalten. Die Behörden und Träger öffentlicher Belange haben max. 3 Monate Zeit zur Stellungnahme. Die Frist legt die Planfeststellungs- bzw. die Anhörungsbehörde fest.

Antrag: Wenn die Öffentlichkeit beteiligt wird, dann gibt es bereits eine monatelange informelle Zusammenarbeit zwischen Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde und Investor. Dieser Abschnitt dauert häufig am längsten, da der Vorhabenträger nicht selten unvollständige Unterlagen einreicht, die dann nachgebessert werden müssen. Da die Vorhaben, für die ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss, in der Regel eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfordern, hat der Vorhabenträger auch die Unterlagen für eine UVP zu diesem Zeitpunkt bereits erstellt.

Öffentliche Bekanntmachung: Die Gemeinden, auf die sich das Vorhaben auswirkt, müssen den Plan auslegen. Dabei bestimmt die Anhörungsbehörde, in welchen Gemeinden ausgelegt wird. In der Regel sind das nicht mehr als zwei Gemeinden, manchmal nur eine. Den Auftakt der Auslegung bildet die Öffentliche Bekanntmachung. Nach der altherwürdigen deutschen Verwaltungspraxis wird das Vorhaben in einer (in vielen Bundesländern gibt es leider nur eine Zeitung) oder mehreren Zeitungen bekannt gemacht. Darüber hinaus auch im allgemeinen Amtsblatt der Gemeinde, des Landkreises oder sogar des Bundeslandes. Weiterhin kann man von dem Vorhaben erfahren, wenn man regelmäßig das schwarze Brett der Gemeinde studiert. Auch dort kann man in der Regel davon erfahren. Leider ist die öffentliche Bekanntmachung im Internet noch nicht die Regel der Veröffentlichungspraxis in Deutschland. Aber es gibt inzwischen auch immer mehr Ausnahmen. So veröffentlichen

Gemeinden ihr Bekanntmachungsblatt im Internet. Nur so kann man sicher sein, auch wirklich vom Vorhaben zu erfahren. Zwischen der öffentlichen Bekanntmachung und der Auslegung musste früher mindestens eine Woche Zeit sein, damit sich die Bürger gewissermaßen auf die Auslegung vorbereiten können. Diese Frist ist durch das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz (1996) gestrichen worden. Das Gesetz schreibt nur einen Mindestinhalt für öffentliche Bekanntmachungen vor. Ein typisches Beispiel einer öffentlichen Bekanntmachung zu einem straßenbaulichen Vorhaben aus dem Bundesland Hessen verdeutlicht diese Art von Anzeigen, die fast jeder schon einmal gesehen hat, die man aber eigentlich überliest.

Öffentliche Auslegung: Die Planungsunterlagen werden in den Gemeinden öffentlich für die Dauer eines Monats ausgelegt. Die Einsichtnahmemöglichkeit besteht während der Dienststunden für alle natürlichen und juristischen Personen. Das ist Jedermann. Bezüglich der Frage, ob auch Jedermann Einwendungen erheben darf, gibt es einen „akademischen“ Streit. Denn der Streit darüber, ob eine Popularteilnahme (das heißt Jedermann darf Einwendungen erheben) oder nur eine Interessenteilnahme (das heißt, nur wer Interessen geltend macht, darf Einwendungen erheben) ist in der Praxis kaum relevant, da sich für fast jeden Fall ein Interesse eines Bürgers auch eines Bürgers, der nicht unmittelbar als Nachbar betroffen ist, herleiten läßt.

Der Umfang der auszulegenden Unterlagen ist interpretationsbedürftig. Auszulegen ist der „Plan“, das heißt „die das Vorhaben betreffenden Planzeichnungen und die dazu eingereichten ergänzenden Unterlagen“ (Komm. § 73 RNr. 35). Mindestens müssen die Zeichnungen im Maßstab 1:1000 ausgelegt werden. Gutachten müssen nur insoweit ausgelegt werden, als dass man „wenn und soweit sie sich auf die Darstellung des Vorhabens und seiner Auswirkungen beziehen.“ (Komm. § 73 RNr. 36). Auch die Stellungnahmen anderer Behörden werden in der Regel nicht mit ausgelegt. Die so genannte „Anstoßfunktion“ der Auslegung beinhaltet generell, dass nicht alle Unterlagen ausgelegt werden müssen. Für Bürger, die in die Unterlagen Einsicht nehmen, ist dies immer zu bedenken. Das Recht auf Akteneinsicht gemäß § 28 VwVfG sowie das Informationsrecht, gestützt auf Informationsfreiheitsgesetze sowie Umweltinformationsgesetze, kann zusätzlich genutzt werden.

Die Auslegung findet während der „Öffnungszeiten“ der Gemeinden statt. Wie im Beispiel der Gemeinde Königstein hat die Gemeinde einmal in der Woche länger auf, ansonsten häufig nur bis 15.30 Uhr. Damit ist nach verschiedenen Gerichtsurteilen dem Gesetz Genüge getan. Bürgerfreundlich und vor allem der Realität vieler Berufstätiger gerecht werdend ist diese Regelung nicht. Insofern muss man sich darauf einstellen, sich frei zu nehmen. Die zur Einsicht ausliegenden Unterlagen sind in der Regel zudem recht umfangreich.

Wer Einsicht nimmt, kann auch Kopien der Planungsunterlagen machen. Hierfür können die Möglichkeiten der Behörde genutzt werden. Eine Verpflichtung der Behörde auf Schaffung von entsprechenden Kopiermöglichkeiten gibt es nicht. Man muss sich mit vorhandenen Kopiermöglichkeiten begnügen. (Handscanner)

Einwendung: Einwendungen können bis 14 Tage nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder bei der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde zur Niederschrift eingereicht werden. Auch Gemeinden, auf deren Gebiet das Vorhaben seinen Standort haben wird oder auf dem sich das Vorhaben (bzw. sein Betrieb) voraussichtlich auswirken wird und somit in ihrer Planungshoheit betroffen sind (z. Bsp. als Grundstückseigentümerin oder als Träger der örtlichen Trinkwasserversorgung), sind einwendungsberechtigt. Einwendungen sind sachliche Argumente gegen das Vorhaben. Das heißt also, vom Einwender wird verlangt, dass er sich mit den Planungsunterlagen auseinandersetzt und die Einwendung inhaltlich vertreten kann. Allerdings werden keine Gutachten verlangt. Einwendungen müssen mindestens den Namen und die Anschrift des Einwenders enthalten und erkennen lassen, welches Rechtsgut (z.B. Leben, Gesundheit, Eigentum) verletzt ist. Begründungen zur Verletzung des Rechtsgutes sind ebenfalls beizufügen. Sammeleinwendungen, auf denen ein vorformulierter Text steht und auf denen sich Bürger nur noch einzutragen brauchen, sind statthaft (siehe auch Einwendungsbeispiel Seite). Bei Sammeleinwendungen ist allerdings ein Bevollmächtigter zu bestimmen, da ansonsten die Behörde diesen festlegen kann.

2 Wochen nach Ende der Auslegungsfrist werden die Einwendungen präkludiert. Das heißt, ein verspätetes Vorbringen über diesen Termin hinaus muss von der Planfeststellungsbehörde nicht mehr beachtet werden. Nach dem Planungsvereinfachungsgesetz handelt es sich hierbei sowohl um eine formelle als auch um eine materielle Präklusion. Das bedeutet, verspätete Einwendungen müssen zum einen nicht mehr berücksichtigt werden (formelle Präklusion), eine verspätete Klage kann aber auch nicht mehr auf Umstände gestützt werden, die im Wege der Einwendung hätte vorgebracht werden können (materielle Präklusion). Gleichwohl können zu bereits vorgebrachten Argumenten weitere Gründe, vor allem solche, die erst später ermittelt werden konnten, nachgeschoben werden.

Wer eine Auslegung und eine Einwendung versäumt hat, weil er im Urlaub war oder aus sonstigen Gründen verhindert war, kann bei der Anhörungsbehörde die **Wiedereinsetzung in den vorigen Stand** beantragen, solange das Planfeststellungsverfahren insgesamt noch nicht abgeschlossen ist. In einem solchen Fall hat man auch noch gerichtliche Möglichkeiten, gegen das Vorhaben vorzugehen.

Ende: Gegen das Vorhaben gibt es keine Einsprüche. Das Verfahren wird ohne weitere Öffentlichkeitsbeteiligung fortgesetzt.

Erörterungstermin: Dies ist ein Termin zur Klärung offener Fragen und der Einwendungen mit dem Antragsteller und der Behörde. Bei kleineren Verfahren wird hierfür ein Tag angesetzt, bei größeren Verfahren (Flughafen Berlin-Schönefeld, Flughafen Frankfurt/Main) können das auch 2 Wochen sein. Seit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (2006) liegt es für zahlreiche Infrastrukturvorhaben (Straßen, Schienen, Wasserstraßen, Eisenbahnen) im Ermessen der Behörden, ob ein solcher Erörterungstermin stattfindet oder nicht. Es gibt für das Stattfinden keine Kriterien. Wenn die Behörde einen solchen Termin ansetzt, dann

wird er durchgeführt, wenn nicht, kann man ihn auch nicht verlangen. Dann ist der öffentliche Teil des Verfahrens spätestens 2 Wochen nach Auslegung der Unterlagen beendet. Das ist leider die missliche Situation trotz Aarhus-Konvention (die eine solche Erörterung auch nicht vorschreibt) und EU-Öffentlichkeitsrichtlinie, die ebenfalls einen solchen Termin nicht zwingend festgelegt hat.

In der Praxis sehen sich die Einwender nicht selten in den Erörterungsterminen sehr vielen Fachbehörden, Anwälten und Gutachtern des Vorhabenträgers gegenüber. Deshalb ist es hilfreich, wenn auch Einwender sich des zusätzlichen Sachverständes von Gutachtern und Anwälten bedienen.

Der Erörterungstermin ist bislang eine nichtöffentliche Anhörung der in den Einwendungen bereits schriftlich formulierten Argumente gewesen. Nach dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz des Bundes ist ein solcher Termin, wenn er stattfindet, grundsätzlich öffentlich. Das ist zu begrüßen, denn dadurch entfällt die Beantwortung der lästigen Frage, wer in den Saal darf und wer nicht.

Grundsätzlich soll der Erörterungstermin der fairen und sachbezogenen Erörterung der Sachlage dienen. Ob der Erörterungstermin tatsächlich fair und sachbezogen abläuft, hängt von vielen Faktoren ab. Zum Teil müssen Erörterungstermine mehrere Tage durchgeführt werden, mitunter genügt aber auch ein Tag. Wenn Zusagen vom Vorhabenträger im Erörterungstermin gegeben werden, erhalten sie ihre Wirksamkeit erst mit der Übernahme in den Planfeststellungsbeschluß. Nach Ende der Einwendungen sollte die Anhörungsbehörde der Planfeststellungsbehörde eine zusammengefaßte Stellungnahme zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens vorlegen. Dies beinhaltet:

- Die Äußerungen der Behörden
- Die Einwendungen und Anregungen, wo Kompromisse erzielt wurden
- Die Einwendungen, die aufrechterhalten wurden und wo keine Kompromisse erzielt wurden
- Eine eigene Äußerung der Anhörungsbehörde
- Vorschläge für Anordnungen, die die Anhörungsbehörde im Interesse des Gemeinwohls für erforderlich hält
- Eine zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG
- Zusagen oder Vereinbarungen, die die unter dem Vorbehalt der Zustimmung bzw. Entscheidung der entsprechenden Behörden gestellt wurden.

Zum Erörterungstermin wird ein Protokoll gefertigt. Dies kann von den Einwendern abgefordert werden.

Prüfung durch Behörde: Die Behörde prüft alle ihr vorliegenden Unterlagen und bereitet einen Beschluß vor.

Planfeststellungsbeschluß: Entscheidung der Behörde nach Abwägung aller Belange und rechtlicher Interessen (Schutzanordnungen für Betroffene möglich!). Grundsätzlich ist

die Behörde frei darin, über das „Ob“ der Entscheidung zu befinden. In der Praxis gibt es aber kein Verfahren, welches nicht im Sinne einer Planfeststellung entschieden würde. Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Vorhabenträger, den der Behörde bekannten Betroffenen und den Einwendern zuzustellen. Der vollständige Planfeststellungsbeschluß, der sehr umfangreich ist, wird dann mit Plänen und Rechtsmittelbelehrung in den betroffenen Gemeinden 2 Wochen zur Einsicht ausgelegt. Auch dies ist vorher ortsüblich bekanntzumachen. Sind mehr als 50 Zustellungen erforderlich, müssen keine gesonderten Briefe an die Einwender verschickt werden. Das heißt, die Einwender müssen aufpassen, entweder in der Zeitung die Entscheidung in Kurzfassung mit weiteren Hinweisen auf den Auslegungsort und die Dienstzeiten zu lesen, oder direkt mit der Gemeinde Kontakt zu halten, um nicht den Beschluß zu verpassen.

Mit dem Planfeststellungsbeschluß entscheidet die Behörde über alle entscheidungserheblichen Fragen, auch über die Einwendungen, über die keine Einigung erzielt wurde. Nunmehr steht den Einwendern frei, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses ist (Beispiel Bundesfernstraße):

- Straßenbestandteile
- Höhenniveau
- Zubehör
- Nebenanlagen
- Flächen, die vorübergehend in Anspruch genommen werden müssen
- Folgemaßnahmen
- Schutzanordnungen zum Wohl der Allgemeinheit
- Ggf. Entschädigungsansprüche (dem Grunde nach)

Der Planfeststellungsbeschluß wird gemäß § 74 Abs.4 und 5 VwVfG dem Vorhabenträger, den Betroffenen (unabhängig, ob sie Einwendungen erhoben haben) und denjenigen Einwendern, über deren Einwendungen entschieden wurde, zugestellt. Damit sind diejenigen Einwendungen gemeint, denen nicht abgeholfen werden konnte. Zu Deutsch, wo die Positionen zwischen Einwendern und Anhörungsbehörde nach wie vor gegensätzlich geblieben sind. Bei Masseneinwendungen wird die individuelle Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt.

Zuzustellen sind an die Betroffenen und die Einwender, deren Einwendungen nicht geklärt werden konnten, nur der Planfeststellungsbeschluß (Tenor) sowie die Begründung. Nicht zugestellt werden müssen die Pläne. Der Planfeststellungsbeschluß ist nur dann öffentlich bekannt zu machen, wenn mehr als 50 Zustellungen (ohne Träger des Vorhabens) vorzunehmen sind. Die Planfeststellungsbehörde kann sich dies nicht aussuchen. Unter 50 muss individuell zugestellt werden.

Wer die öffentliche Bekanntmachung verpasst, kann sich nicht darauf berufen, verhindert gewesen zu sein. Gründe wie Urlaub, Dienstreise usw. zählen nicht. Gesetzlich spricht man von einer Zustellungsfiktion durch die öffentliche

Bekanntmachung. Wenn diese in einer Tageszeitung, die dort, wo das Vorhaben realisiert werden soll, verbreitet ist sowie im Amtsblatt veröffentlicht wird, genügt das laut Gesetz. Inzwischen haben sehr viele Gemeinden, Kreise und Bundesländer ihre Amtsblätter auch im Internet, so dass ein Zugriff an 24 Stunden am Tag möglich ist.

Der Planfeststellungsbeschluss kann aber auch von denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, schriftlich angefordert werden. Man muss also nicht in die Behörde gehen. Das ist, da der Planfeststellungsbeschluss mit Begründung usw. nur zwei Wochen ausgelegt wird, sowieso ein äusserst kurzer Zeitraum. Diese Anforderung kostet gemäß VwVfG^[1] nichts. Die Nutzung dieser Möglichkeit gemäß § 74 Abs. 5 S.4 ist Einwendern anzuraten. Zugesendet werden müssen der Beschluss, der festgestellte Plan und sonstige Unterlagen.

Klage: Klagemöglichkeit für „Einwender“ binnen eines Monats nach zweiwöchiger Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses in den Gemeinden vor dem zuständigen Verwaltungsgericht bzw. Oberverwaltungsgericht (siehe § 48-50 VwGO).

In Deutschland gilt der so genannte Individualrechtsschutz. Nur wer vor Gericht geltend machen kann, durch den Planfeststellungsbeschluss in seinen subjektiven Rechten verletzt zu sein, kann vor Gericht ziehen. Damit fallen alle diejenigen weg, die Einwendungen gemacht haben, denen auch nicht geholfen werden konnte, die sich aber nicht auf ein subjektives Recht berufen können. Es fallen auch solche Klagen weg, die Allgemeinwohlbelange einklagen und vom Gericht geklärt haben wollen. Subjektive Rechte sind in erster Linie Verletzungen aus Eigentum. Grundstücksbesitzer sind also bevorteilt, weil sie als Betroffene gelten und aus Ihren Eigentumsrechten starke Rechtspositionen ableiten können. Weitere rechtlich geschützte Positionen sind die Grundrechte (Gesundheit z.B., auch dingliche Rechte wie Nießbrauch, aber auch Pachtrechte). Da Eigentümer die stärksten Rechte besitzen, kaufen gelegentlich Einwender im Bereich des Vorhabens ein Grundstück, um eine bessere Ausgangsposition zu haben. Man spricht auch von so genannten Sperrgrundstücken. Ab und zu beschäftigen sich Gerichte mit solchen Sperrgrundstücksklagen. Diese sind nicht unumstritten.^[2]

Gegen Entscheidungen von den in Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Planungsverfahren (z.B. UVP-Verfahren) gibt es keine gesonderten Rechtsmittel.

Neben den Einwendern mit besonderen Rechtspositionen können auch anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände Klagen einlegen. Diese besitzen ein altruistisches, also ein selbstloses Klagerecht. Anerkannt sind in jedem Bundesland in Deutschland immer eine handvoll Umweltverbände. Die aktivsten und erfahrensten Verbände hierbei sind der BUND sowie der Naturschutzbund Deutschlands (NABU). In Sachsen und Brandenburg gehören hierzu auch die Grüne Liga.

Ende: Die Einwender akzeptieren den Planfeststellungsbeschluss der Behörde. Das Planfeststellungsverfahren ist damit beendet. Wenn gegen den Planfeststellungsbeschluss Klage (Anfechtungsklage) eingereicht werden soll, ist ein

Widerspruchsverfahren (sogenanntes Vorverfahren) gemäß §§ 68 ff. VwGO nicht erforderlich. Dies gilt auch, wenn eine Verpflichtungsklage (mehr Auflagen usw.) erreicht werden soll.

[1] Kopp, Komm-VwVfG, § 74 RnNr. 160

[2] Knödler, Sperrgrundstücksklagen als Rechtsmissbrauch? In: NuR 2001, 194.