02.08.2018

Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes

Abschlussbericht

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Jan Ziekow, Christian Bauer, Ingo Hamann, Jan Porth,
Lucia Scharpf, Tim Vallée

Executive Summary

Die Untersuchung weist auf Grundlage quantitativer und qualitativer Erhebungen auf Problem- und Verzögerungsursachen bei der Durchführung des Anhörungsverfahrens in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und den damit unmittelbar verbundenen Verfahrensschritten hin.

In der durchgeführten Sachstandsanalyse wurde festgestellt, dass insgesamt nur ein geringer Teil der Verfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist abgeschlossen wird. Geschuldet ist dies verschiedenen Faktoren rechtlicher und tatsächlicher Natur, z. B. den gesteigerten Anforderungen des Umweltrechts. Zudem wird die Verfahrensdauer behördenseitig zum einen durch materielle und personelle Unterausstattungen einzelner Behörden und zum anderen durch das Fehlen von Absprachen, unklare Arbeitsaufteilungen und Doppelarbeiten bei Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden verlängert.[1] Aufgrund fehlender bundesweit einheitlicher Prozess- und Verfahrensstandards ist die Arbeitsweise der Anhörungsbehörden im Anhörungsverfahren sehr heterogen. Auch fehlt zum jetzigen Zeitpunkt die Möglichkeit, die Verfahrensverläufe etwa elektronisch nachzuverfolgen, um etwaige Probleme und Verzögerungen frühzeitig zu erkennen oder die Einwendungen und Stellungnahmen in einer gemeinsamen Arbeitsumgebung verarbeiten zu können. Ferner gibt es wenige Standards in Form von Arbeitshilfen oder zur angemessenen Ablaufplanung und Qualitätssicherung.

Der Bericht enthält für die dargestellten Probleme Optimierungsvorschläge und für die Verfahrensschritte „Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins“ sowie „Erstellung der Abschließenden Stellungnahme“ Arbeitshilfen in Form von Leitfäden, welche in rechtsverbindlicher oder unverbindlicher Natur umgesetzt werden könnten. Es obliegt dabei den Bundesländern, diese Standards und das hierfür nötige Rollenverständnis im Rahmen des Anhörungsverfahrens umzusetzen. Dem Bund fehlt die Zuständigkeit, hier Regelungsmaßstäbe zu setzen, weshalb eine nachhaltige Optimierung des bestehenden Systems als aufwendig und voraussetzungsvoll einzustufen ist.

Wesentliche der beschriebenen Problem- und Verzögerungsursachen könnten durch eine Neuorganisation des Anhörungsverfahrens behoben oder reduziert werden. Geprüft wurden insoweit eine Konzentration von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren bei einer Behörde auf Bundesebene (M1), die Zusammenführung auf Länderebene (M2), ein optionales Übertragungsmodell (freiwillige Übertragung auf den Bund, M3) sowie die Optimierung des Status quo (M0+, siehe Leitfäden). Durch die Durchführung einer prospektiven Folgenabschätzung im Hinblick auf die Ziele Effizienz, Qualität sowie Transparenz und Akzeptanz konnte die Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Bundesebene in einer Organisationseinheit bei den EBA-Außenstellen mit Blick auf die Verfahrensdauern als effizienteste Form der Neuorganisierung identifiziert werden, sofern eine ausreichende Ressourcenausstattung vom Bund gewährleistet wird.

Dies liegt im Wesentlichen begründet erstens in der Konzentration von Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren in einer Behörde und der damit verbundenen Reduzierung von Schnittstellen, zweitens in der Möglichkeit flexible Personalpools aufzubauen, die zur Bewältigung von regionalen Belastungsspitzen eingesetzt werden könnten, und drittens in der Möglichkeit, zentral einheitliche Standards bzgl. IT, Arbeitsabläufen und Ergebnissen umzusetzen.

[1] Selbstverständlich kommt der Arbeit des Vorhabenträgers bei der Erstellung der Planunterlagen, deren Nachbesserung und bei der Vor- und Nachbereitung des Erörterungstermins eine Schlüsselrolle zu, doch unterliegt dies nur indirekt dem Gutachtenauftrag. Außerdem wirken natürlich auch externe Faktoren – wie beispielsweise die Streitbefangenheit des Vorhabens, politische Widerstände oder Änderungen der Rechtslage – auf die Verfahrensdauern von komplexen Vorhaben ein.

Der Aufbau von funktionierenden Systemen stellt für alle untersuchten Modelle eine erhebliche Herausforderung dar (namentlich bei Ressourcenausstattung und Erfahrungsaufbau), wobei die Übertragung des Anhörungsverfahrens auf den Bund den Vorteil aufweist, dass die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen im Zuge einer Reform nur durch einen Akteur gewährleistet werden muss, um Beschleunigungseffekte realisieren zu können.

Inhalt

1 Einleitung 11

1.1 Ausgangslage 11

1.1.1 Verfahrenstypen 11

1.1.2 Ablauf 12

1.2 Aufbau der Untersuchung 14

2 Sachstandsanalyse (AP 1) 16

2.1 Rechtswissenschaftliche Analyse 16

2.1.1 Planfeststellungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes 16

2.1.1.1 Gesetzliche Grundlagen 16

2.1.1.2 Einleitung des Anhörungsverfahrens 16

2.1.1.3 Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung 17

2.1.1.4 Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins 18

2.1.1.5 Erstellung der abschließenden Stellungnahme 19

2.1.1.6 Regelwerke zum Anhörungsverfahren 21

2.1.2 Anhörungsverfahren in Referenzbereichen: Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Landesstraßen, Energieleitungen 23

2.1.2.1 Gesetzliche Beteiligungsfristen 23

2.1.2.1.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 23

2.1.2.1.2 Auslegung des Plans 24

2.1.2.1.3 Einwendungen Dritter und Stellungnahmen anerkannter Natur- und Umweltschutzvereinigungen 24

2.1.2.1.4 Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange 25

2.1.2.1.5 Erörterungstermin 26

2.1.2.2 Einheitliche Verfahrensstandards 28

2.1.2.3 Gesetzliche Mindestvoraussetzungen für den Inhalt des Abschlussberichts 28

2.1.3 Organisationsmodelle der Zuständigkeitsverteilung für Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren auf Landes- und Bundesebene 29

2.1.3.1 Überblick: Die bestehenden Modelle der Zuständigkeitsverteilung 30

2.1.3.2 Im Detail: Die Zuständigkeitsverteilung in den untersuchten Rechtsbereichen 31

2.1.3.2.1 Eisenbahnen des Bundes 31

2.1.3.2.2 Bundesfernstraßen 32

2.1.3.2.3 Landesstraßen 34

2.1.3.2.4 Bundeswasserstraßen 35

2.1.3.2.5 Energieleitungen 36

2.2 Methodik der empirischen Analysen 38
2.2.1 Leitfadengestützte Experteninterviews 38
2.2.1.1 Vorgehen 38
2.2.1.2 Vorbereitung der standardisierten Befragung 38
2.2.1.3 Interviews zur vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren....39
2.2.2 Standardisierte Befragung 41
2.2.2.1 Vorgehen 41
2.2.2.2 Auswertungsmethodik 42
2.3 Ergebnisse der explorativen Interviews 43
2.3.1 Antragsunterlagen 43
2.3.1.1 Prüfung durch das EBA 43
2.3.1.2 Prüfung durch die Anhörungsbehörden 44
2.3.2 Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung 44
2.3.2.1 Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung 44
2.3.2.2 Sichtung und Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen 45
2.3.2.3 Erstellung von Erwiderungen durch den Vorhabenträger 45
2.3.2.4 Vorbereitung des Erörterungstermins 45
2.3.2.5 Durchführung des Erörterungstermins 46
2.3.2.6 Erstellung der abschließenden Stellungnahme 47
2.4 Ergebnisse der standardisierten Befragung zum Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege 48
2.4.1 Organisationsmerkmale 48
2.4.1.1 Zuständigkeit 48
2.4.1.2 Personalsituation 48
2.4.1.3 Unterstützungsleistungen 51
2.4.1.4 IT-Standards 51
2.4.1.5 Kommunikationsflüsse 52
2.4.1.6 Verfahrenszahlen 55
2.4.1.7 Priorisierung bei parallellaufenden Verfahren 57
2.4.2 Verfahrensverläufe, Prozess- und Qualitätsmanagement 57
2.4.2.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 58
2.4.2.2 Verfahrensvorschriften und Standards 60
2.4.2.3 Abstimmung von Zeiträumen 60
2.4.2.4 Ankündigung von Verfahren 60
2.4.2.5 Prüfung der Antragsunterlagen durch die Anhörungsbehörde 63
2.4.2.6 Vorbereitung der Auslegung 66

2.4.2.7 Beteiligung der Träger öffentlicher Belange....67
2.4.2.8 Auslegung....68
2.4.2.9 Versand der Stellungnahmen und Einwendungen an den Vorhabenträger 69
2.4.2.10 Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger....72
2.4.2.11 Verzicht auf Durchführung eines Erörterungstermins....74
2.4.2.12 Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins....74
2.4.2.13 Erstellung der abschließenden Stellungnahmen....77
2.4.2.14 Auswirkungen von Planänderungen....81
2.4.2.15 Erfasste Verfahrensverläufe im Vergleich....85
2.4.2.16 Best/Worst-Case....90
2.4.2.17 Arbeits- und zeitintensive Prozesse....93
2.4.2.18 Ursachen von Wartezeiten....94
2.4.3 Best Practices/Reformbedarf....96
2.4.3.1 Best Practices Prozess- und Qualitätsmanagement....96
2.4.3.2 Anpassung der Rahmenregelungen....96
2.4.3.3 Optimierung von Kommunikationsflüssen....96
2.4.3.4 Optimierung vorgelagerter Verfahren und Prozesse....97
2.5 Ergebnisse der vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren....98
2.5.1 Verfahrensmerkmale....98
2.5.2 Gemeinsamkeiten zügiger Verfahren....98
2.5.3 Häufige Verzögerungsursachen....101
2.5.4 Allgemeine Empfehlungen der Interviewten....102
2.6 Infrastrukturvergleich....104
2.6.1 Infrastrukturen für den Vergleich....104
2.6.2 Vorgehen....104
2.6.3 Ergebnisse: Organisationsstrukturen....105
2.6.3.1 Zuständigkeit....105
2.6.3.2 Verfahrenszahlen....106
2.6.3.3 Personalbestand....106
2.6.3.4 Belastungsbedingte Verzögerungen....107
2.6.3.5 Personalengpässe....107
2.6.4 Ergebnisse: Verfahrensverläufe....107
2.6.4.1 Prüfung von Antragsunterlagen....108
2.6.4.2 Anfertigung der Erwiderungen....108
2.6.4.3 Abschluss der Erörterungen....109

2.6.4.4 Abschluss des Verfahrens 109
2.6.4.5 Worst-/Best-Case Szenario 110
2.6.5 Schlussfolgerungen 111
2.7 Internationaler Vergleich 112
2.7.1 Schweiz 112
2.7.1.1 Überblick 112
2.7.1.2 Verfahrensablauf im Überblick 112
2.7.1.3 Ergebnisse der Experteninterviews 116
2.7.2 Österreich 117
2.7.2.1 Überblick 117
2.7.2.2 Das Verfahren für Eisenbahn-Hochleistungsstrecken nach §§ 23b, 24 ff. UVP-G 117
2.7.2.3 Das Verfahren nach §§ 5 ff. UVP-G 122
2.7.2.4 Eisenbahnrechtliche Baugenehmigung, §§ 31a ff. EisbG 124
2.7.2.5 Ergebnisse der Experteninterviews 125
2.7.3 Frankreich 125
2.7.3.1 Enquête publique und Anhörungsverfahren: Unterschiede 125
2.7.3.2 Enquête publique: Verfahrensablauf und Zuständigkeitsverteilung 126
3 Identifizierung von Optimierungspotentialen (AP 2) 129
3.1 Prüfung und Vervollständigung der Antragsunterlagen 129
3.1.1 Gesetzliches Leitbild 129
3.1.2 Einfluss auf die Dauer des Verfahrens 131
3.1.3 Handlungsempfehlungen für die Prüfung der Antragsunterlagen 132
3.2 Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins 133
3.2.1 Vorbereitung des Erörterungstermins 133
3.2.2 Durchführung des Erörterungstermins 135
3.2.3 Protokollierung des Erörterungstermins 136
3.3 Anfertigung der abschließenden Stellungnahme 137
3.3.1 Inhalt, Form und Aufbau der abschließenden Stellungnahme 137
3.3.2 Vorgehensweise 138
3.3.3 Förderliche Rahmenbedingungen 138
3.4 Standardisierung von Verfahren und Prozessen 139
3.4.1 Ausgangspunkt 139
3.4.2 Empfehlungen 140
3.4.2.1 Nach Verfahrensschritten 140
3.4.2.2 Verfahrensübergreifend 142

3.4.2.3 Grenzen der Standardisierung 143
3.5 Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren 143
3.5.1 Vorhabenübergreifende Kommunikationsforen 144
3.5.2 Vorhabenbezogene Kommunikationsforen 144
3.5.3 Nicht institutionalisierte Kommunikation 145
3.6 Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen 145
3.7 Instrumente zur Umsetzung von Optimierungspotentialen 146
3.7.1 Rechtsverbindliche Instrumente 147
3.7.1.1 Intraföderale Verwaltungsvereinbarungen oder Staatsverträge 147
3.7.1.2 Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Weisungen der Länder 149
3.7.1.3 Planfeststellungsrichtlinien des EBA 150
3.7.2 Unverbindliche Absprachen 150
4 Mögliche Effizienzsteigerungen des Anhörungsverfahrens im Planfeststellungsverfahren durch rechtliche Änderungen (AP 3) 151
4.1 Ziele des Arbeitspakets 151
4.2 Verfahrensrechtsbezogene Änderungsoptionen 152
4.2.1 Einführung sanktionsbewährter Entscheidungsfristen 152
4.2.2 Ersetzung der Fristen des § 73 VwVfG durch verfahrensindividuelle Zeitpläne 155
4.2.3 Einsatz externer Projektmanager 156
4.2.4 Neue Rolle der Planfeststellungsbehörde im Anhörungsverfahren 159
4.2.4.1 Einbindung in die Nachforderung von Unterlagen zu Verfahrensbeginn 160
4.2.4.2 Einbindung in das Einwendungsmanagement 161
4.3 Modelle des Modellvergleichs 163
4.3.1 Modell 0+ 163
4.3.2 Modell 1 163
4.3.3 Modell 2 164
4.3.4 Modell 3 164
4.4 Zielanalyse und Prüfkriterien 164
4.4.1 Zielanalyse 164
4.4.2 Prüfkriterien 165
4.5 Vergleich von Organisationsmodellen 168
4.5.1 Beschleunigung von Verfahren 168
4.5.1.1 Verfahrensschritte 168
4.5.1.1.1 Einreichung Planunterlagen 168
4.5.1.1.2 Beratung des Vorhabenträgers/Vorantragskonferenz 170
4.5.1.1.3 Vollständigkeitsprüfung 171

4.5.1.1.4 Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung 181
4.5.1.1.5 Einholung der Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange 182
4.5.1.1.6 Weitergabe von Stellungnahmen und Einwendungen 182
4.5.1.1.7 Erwiderungen des Vorhabenträgers 183
4.5.1.1.8 Erörterungstermin 184
4.5.1.1.9 Abschließende Stellungnahme 185
4.5.1.2 Planänderungen 193
4.5.1.3 Groß- und Problemverfahren 194
4.5.1.4 Zusammenfassung: Beschleunigungspotentiale 194
4.5.2 Wirtschaftlichkeit von Verfahren gegenüber M0 196
4.5.2.1 Personalbedarf bei den verfahrensführenden Behörden gegenüber M0 197
4.5.2.2 Veränderungen der Transaktionskosten gegenüber M0 202
4.5.2.3 Zusammenfassung: Wirtschaftlichkeit 204
4.5.3 Praktikabilität des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens gegenüber M0 204
4.5.4 Qualität des Anhörungs- und Planfeststellungsverfahrens gegenüber M0 207
4.5.4.1 Qualität von Verfahrensverläufen und -ergebnissen 207
4.5.4.2 Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen 208
4.5.4.3 Zusammenfassung: Einheitlichkeit und Qualität 209
4.5.5 Transparenz und Akzeptanz 209
4.5.5.1 Transparenz und Kommunikation 209
4.5.5.1.1 Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen 209
4.5.5.1.2 Externe Verfahrenstransparenz 210
4.5.5.2 Akzeptanzfördernde Faktoren 212
4.5.5.2.1 Formale Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde 212
4.5.5.2.2 Örtliche Nähe der Anhörungsbehörde 213
4.5.5.3 Beteiligungsmöglichkeiten 215
4.5.6 Exkurs: M1 organisatorische Identität vs. Trennung 216
4.5.6.1 Auswirkung auf Beschleunigungspotential 216
4.5.6.2 Vergleich der Submodelle 217
4.5.7 Fazit des Vergleichs von Organisationsmodellen 217
4.6 Umstellungsaufwand 226
4.6.1 Erforderliche Umstellungsmaßnahmen 226
4.6.1.1 Modell 0+ 226
4.6.1.2 Modell 1 227
4.6.1.3 Modell 2 229

4.6.1.4 Modell 3 230
4.6.2 Übergang 230
4.6.3 Umstellungskosten 231
5 Summary 234
5.1 Sachstandsanalyse 234
5.2 Optimierungspotentiale 237
5.2.1 Zentrale Verfahrensschritte 237
5.2.2 Übergreifende Aspekte 238
5.2.3 Instrumente zur Umsetzung (Siehe 3.7) 239
5.3 Effizienzsteigerungen durch rechtliche Änderungen 239
5.3.1 Verfahrensrecht 239
5.3.2 Modellvergleich 240
5.3.2.1 Oberziele und Prüfkriterien 240
5.3.2.2 Zusammenfassung Modellvergleich 242
5.3.2.3 Umstellungsaufwand 248
6 Literaturverzeichnis 249
7 Tabellen- und Abbildungsverzeichnis 252
8 Abkürzungsverzeichnis 255
9 Anlagen zum Gutachten 259
9.1 Modellhafte Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Verfahren durch die DB AG 259
9.2 Leitfaden Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins 264
9.3 Leitfaden Abschließende Stellungnahme 271

1 Einleitung

Nach § 18 AEG bedarf der Bau neuer oder die Änderung bestehender Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes der Planfeststellung. Zu den Betriebsanlagen einer Eisenbahn zählen insbesondere der Schienenweg, Ingenieurbauwerke (wie etwa Brücken, Tunnel, Durchlässe), Erdbauwerke (wie Dämme, Einschnitte, Böschungen), Signal-, Sicherungs- und Telekommunikationsanlagen, Bahnhöfe und Haltepunkte. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BEVVG ist das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) für die Planfeststellung zuständig. Es entscheidet über die Zulässigkeit von Anträgen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes zum Bau oder der Änderung von Betriebsanlagen. Im Gegensatz zu den meisten anderen Infrastrukturbereichen führt hier die Planfeststellungsbehörde, das EBA, das Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren allerdings nicht selbst durch. Stattdessen leitet es zur Durchführung des Anhörungsverfahrens die Pläne nach § 3 Abs. 2 BEVVG an die nach Landesrecht zuständigen Anhörungsbehörden weiter, die das Anhörungsverfahren als unselbstständigen Teil des Planfeststellungsverfahrens durchführen.

Das für bestimmte Infrastrukturprojekte vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) durchgeführte Monitoring von Planfeststellungsverfahren hat gezeigt, dass die Dauer einzelner Verfahrensabschnitte im Planfeststellungsverfahren zwischen unterschiedlichen Vorhaben stark variiert und dass das Anhörungsverfahren einen erheblichen Anteil an der Verfahrensdauer der Planfeststellungsverfahren in Anspruch nimmt. Allerdings ließ die bisherige Datenlage nur bedingt verallgemeinerbare Aussagen und Empfehlungen zur Optimierung des Anhörungsverfahrens zu.

Aufgrund dessen hat man sich am 06.07.2016 im Rahmen eines Bund-Länder-Gesprächs zwischen den anwesenden Vertretern der Bundesländer, des EBA, der Deutschen Bahn AG und des BMVI darauf verständigt, wissenschaftlich untersuchen zu lassen, welche Faktoren die Verfahrensdauer beeinflussen und inwieweit Optimierungspotentiale bestehen, um das Verfahren effizienter auszugestalten, ohne die Verfahrensqualität und Rechtmäßigkeit zu beeinträchtigen. In die Untersuchung mit eingeschlossen sind auch Untersuchungen möglicher Auswirkungen von rechtlichen Änderungen des bestehenden Verfahrens und die Beurteilung ihres Effizienzpotentials. Das Forschungsvorhaben wurde durch den Bund-Länder-Arbeitskreis „Optimierung des Anhörungsverfahrens“ begleitet und unterstützt. Der vorliegende Abschlussbericht stellt die Ergebnisse dieser Untersuchung vor.

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Verfahrenstypen

Nach § 87e Abs. 3 GG trägt der Bund die Gewährleistungsverantwortung für den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben der Bundesschienenwege durch die Deutsche Bahn AG. Er kommt dieser Verantwortung nach, indem er die Planung und Finanzierung unterschiedlicher Infrastrukturvorhaben sicherstellt, die Planfeststellungsverfahren durchlaufen. Hierzu gehören unter anderem:

- **Bedarfsplanvorhaben:** Hierbei handelt es sich um größere Aus- und Neubaustrecken, die der Verbesserung des deutschen und mitunter des EU-Schienenwegenetzes dienen. Ihr Bedarf wird im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans nachgewiesen und durch die Anlage zu § 1 des Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (BSWAG) festgestellt. Abhängig vom Vorhaben sind unter Umständen noch

Raumordnungsverfahren der Länder für die Festlegung von Trassenverläufen erforderlich, bevor diese Vorhaben in ein Planfeststellungsverfahren gehen. Das heißt, dass diese Projekte bis zur Planfeststellung über mehrere Jahre bis Jahrzehnte ein mehrstufiges Planungssystem durchlaufen haben.

- **Ersatzinvestitionen:** Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz, Bahnhöfe oder Haltepunkte sind nicht Bestandteil des Bedarfsplans und ihre Notwendigkeit wird durch Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes selbstständig festgestellt. Im Gegensatz zu Bedarfsplanvorhaben beschränken sie sich auf einen kleineren Raum und haben kein langwieriges und mehrstufiges Planungsverfahren durchlaufen.
- **Lärmsanierungen:** Anders als beim Aus- und Neubau von Verkehrswegen werden die Lärmschutzmaßnahmen nicht wegen einer gesetzlichen Verpflichtung, sondern als „freiwillige“ Maßnahme, auf die kein Rechtsanspruch besteht, durch den Vorhabenträger durchgeführt. Der Bund finanziert Lärmsanierungsmaßnahmen an Bundesschienenwegen durch ein Förderprogramm. Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren sind insbesondere erforderlich, wenn Lärmschutzbauwerke Rechte Dritter beeinträchtigen. Vielfach sind auch die beim Bau der Lärmschutzbauwerke entstehenden Emissionen Anlass für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren.
- **Nahverkehrsvorhaben:** Bei Nahverkehrsvorhaben handelt es sich um Aus- und Neubaustrecken, die der Verbesserung des örtlichen und regionalen Schienennetzes dienen. Abhängig vom Vorhaben sind unter Umständen Raumordnungsverfahren der Länder für die Festlegung von Trassenverläufen erforderlich, bevor diese Vorhaben in ein Planfeststellungsverfahren gehen. Das heißt, dass diese Projekte bis zur Planfeststellung über mehrere Jahre bis Jahrzehnte ein mehrstufiges Planungssystem durchlaufen haben können.
- **Haltepunkte:** Haltepunkte sind Bahnanlagen ohne Weichen, an denen Züge planmäßig halten, beginnen oder enden dürfen. Sie beschränken sich auf einen sehr kleinen Raum und haben kein langwieriges und mehrstufiges Planungsverfahren durchlaufen.

Unabhängig vom Vorhabentypus sehen die gesetzlichen Fristen des § 73 VwVfG für das Anhörungsverfahren eine Maximaldauer von 6 Monaten und 5 Wochen vor. Allerdings kann diese Vorgabe nur in Ausnahmefällen eingehalten werden und deutlich längere Verfahrenslaufzeiten sind der Regelfall. Grundsätzlich sind Verzögerungen im Planfeststellungsverfahren mit – teilweise erheblichen – Kostensteigerungen für die beantragten Vorhaben verbunden. Gerade bei Bedarfsplanprojekten führen Verzögerungen im Planfeststellungsverfahren zu deutlichen Kostensteigerungen, weshalb Verzögerungsursachen und mögliche Beschleunigungspotentiale im Rahmen des Forschungsvorhabens identifiziert werden sollen.

1.1.2 Ablauf

Für die Planfeststellung sind die 9 Sachbereiche 1 des EBA zuständig, die in den 12 Außenstellen an insgesamt 15 Standorten tätig sind. Am Stichtag 31.05.2017 waren 133,8 Soll-Stellen für diese Bereiche vorgesehen und 113,74 Stellen besetzt.

Tabelle 1: abgeschlossene Planrechtsverfahren[2]

	2014	2015	2016	2017
Planfeststellung	89	97	126	117
Plangenehmigung	715	669	617	556
Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung	137	127	112	118
Planänderung	132	154	113	127

Das Planfeststellungsverfahren wird mit dem Eingang des Antrages des Vorhabenträgers, der eine Betriebsanlage der Eisenbahnen des Bundes oder Teile einer solchen zu errichten, zu ändern oder abzubrechen beabsichtigt, beim EBA eingeleitet.

Das EBA prüft den Antrag, die Planunterlagen und ergänzenden Unterlagen im Rahmen der Eingangsprüfung auf Vollständigkeit und Plausibilität in rechtlicher und technischer Hinsicht. Sind Mängel der Antragsunterlagen schwerwiegend, wird der Antrag durch Bescheid ohne vorherige Rückfrage an den Vorhabenträger gebührenpflichtig abgelehnt. Bei nicht schwerwiegenden Mängeln wird dem Vorhabenträger Gelegenheit gegeben, sich innerhalb einer angemessenen Frist zu äußern sowie die Antragsunterlagen zu vervollständigen bzw. zu berichtigen. Bei erfolgloser Mängelbeseitigung wird der Antrag gebührenpflichtig zurückgewiesen.

Das EBA leitet anschließend den vollständigen Plan der Anhörungsbehörde des Landes, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zu. Die Anhörungsbehörden sind unterschiedlich organisiert. In 12 Bundesländern ist jeweils eine Behörde für die Durchführung des Anhörungsverfahrens zuständig.[3] Während in 4 Ländern Landesmittelbehörden (Regierungspräsidien, Regierungsbezirke und Regierungen) für die Anhörungsverfahren in ihrem regionalen Zuständigkeitsbereich zuständig sind. Insgesamt gibt es 33 anhörende Organisationseinheiten, deren Zuständigkeiten, Größe und Verfahrenszahlen stark variieren.

Die Anhörungsbehörde veranlasst innerhalb eines Monats nach Vorliegen der vollständigen Planunterlagen die Auslegung der Planunterlagen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, und fordert die zu beteiligenden Behörden, Naturschutzvereinigungen und ggf. weitere zu beteiligende Stellen zur Abgabe von Stellungnahmen zum Vorhaben auf.

Nach Ablauf der Frist zur Abgabe von Stellungnahmen und zur Erhebung von Einwendungen gegen den Plan wird der Vorhabenträger von den Anhörungsbehörden gebeten, Erwiderungen hierzu zu erstellen, um die rechtzeitig erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen erörtern zu können. Vorgesehen ist, dass spätestens drei Monate nach Ablauf der

[2] EBA: EBA-Jahresbericht 2016/2017, abrufbar unter https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Jahresberichte/91_eba_jb_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 30.05.18).

[3] Allerdings verfügt diese Behörde in einem Land über eine Zentrale und zwei Außenstellen.

Einwendungsfrist die Erörterung abgeschlossen ist. Der Erörterungstermin ist nicht öffentlich und hat den Zweck, Einwendungen und Stellungnahmen mit den Beteiligten zu erörtern, diese über die vorgesehenen Maßnahmen näher zu unterrichten und nach Möglichkeit eine Einigung zu erzielen.

Einen Monat nach Abschluss des Erörterungstermins soll die Anhörungsbehörde eine Stellungnahme zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens abgeben, die alle abwägungserheblichen Belange in vollem Umfang für das EBA darstellt.

Die Anhörungsbehörde kann nach pflichtgemäßem Ermessen auf eine Erörterung verzichten und gibt dann ihre abschließende Stellungnahme innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist ab.

Das EBA erstellt auf der Grundlage der abschließenden Stellungnahme, der Planunterlagen und der noch offenen Stellungnahmen und Einwendungen den Planfeststellungbeschluss.

Innerhalb des Zeitraums vom Versand der Planunterlagen an die Anhörungsbehörde bis zum Versand der abschließenden Stellungnahme an das EBA kommt es regelmäßig zu mehr oder minder umfangreichen Verzögerungen, so dass die gesetzlich vorgesehenen Fristen nur in Ausnahmefällen eingehalten werden können.

Deshalb werden im Rahmen dieses Gutachtens die unterschiedlichen Verzögerungsursachen und damit verbundene Optimierungspotentiale untersucht, um eine Beschleunigung des Anhörungsverfahrens zu ermöglichen.

1.2 Aufbau der Untersuchung

Die Untersuchung gliedert sich in 3 Teile:

- Im ersten Teil (AP 1) wird eine Sachstandsanalyse vorgenommen, die aus rechtswissenschaftlichen Analysen und empirischen Untersuchungen zum Status quo besteht. Folgende Analysen sind im ersten Teil enthalten:
    - Analyse der rechtlichen und organisatorischen Ausgangslage des Anhörungsverfahrens für Infrastrukturen in Deutschland;
    - Rechtsvergleich der Regelungen für Schienenwege in Frankreich, Österreich und der Schweiz;
    - Empirische Analyse
        - der Organisationsstrukturen und -prozesse im Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege;
        - von Verzögerungsursachen und Problemen, die das Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege beeinflussen;
        - von vergleichbaren Aspekten in Anhörungsverfahren zu anderen Infrastrukturen.
- Aufbauend auf diesen Ergebnissen werden anschließend im zweiten Teil (AP 2) nichtrechtliche Optimierungspotentiale zum Anhörungsverfahren im bestehenden System entwickelt, die zu einer Beschleunigung des Anhörungsverfahrens führen sollen, ohne die Qualität und Rechtmäßigkeit des Verfahrens negativ zu beeinflussen. Schwerpunkte sind:
    - Prüfung und Vervollständigung der Antragsunterlagen;
    - Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins;
    - Standardisierung von Verfahren und Prozessen;
    - Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren;

- Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen.

Abschließend werden im zweiten Teil noch unterschiedliche Instrumente zur Durchsetzung der Optimierungspotentiale vorgestellt.

Im dritten Teil werden Überlegungen zur Steigerung der Effizienz des Anhörungsverfahrens durch rechtliche Änderungen (AP 3) vorgestellt. Diese umfassen verfahrens- und organisationsbezogene Änderungsoptionen.

2 Sachstandsanalyse (AP 1)

Die Sachstandsanalyse gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Anhörungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes wie auch für vergleichbare Infrastrukturen analysiert. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Organisation sowie des Prozess- und Qualitätsmanagements von Anhörungsverfahren für Bundeschienenwege sowie vor- und nachgelagerter Prozesse vorgestellt. Ergänzt wird dieser Teil durch einen infrastrukturübergreifenden Vergleich. Der dritte Teil stellt Organisation und Abläufe von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Schienenwege in Frankreich, Österreich und der Schweiz vor.

2.1 Rechtswissenschaftliche Analyse

2.1.1 Planfeststellungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes

2.1.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Erfordernis der Planfeststellung für Bau und Änderung von Betriebsanlagen für Eisenbahnen des Bundes ist geregelt in § 18 S. 1 AEG. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des BEVVG ist das EBA für die Planfeststellung für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes zuständig. Anhörungsbehörden sind gem. § 3 Abs. 2 S. 1 BEVVG die nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Behörden des Landes[4].

Das Anhörungsverfahren bemisst sich nach der Verweisung in § 18 S. 3 AEG nach § 73 VwVfG des Bundes[5].

2.1.1.2 Einleitung des Anhörungsverfahrens

Es beginnt gem. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG mit dem Eingang des Antrags auf Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde[6]. In UVP-pflichtigen Verfahren müssen dem Plan i. S. v. § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG Erläuterungen beigefügt sein, die den Anforderungen des § 16 UVPG und Anlage 4 genügen[7].

Die Frage, welche Behörde die vom Vorhabenträger eingereichten Unterlagen auf ihre Vollständigkeit zu prüfen hat, ergibt sich aus dem Gesetz. Gemäß § 73 Abs. 1 VwVfG wird das Planfeststellungsverfahren durch die Einreichung des Antrags auf Planfeststellung durch den Vorhabenträger bei der Anhörungsbehörde eingeleitet. Diese fordert innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden,

---

[4] Vgl. *Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs* in Kunz, Wolfgang/Kramer, Urs, Eisenbahnrecht, Erläuterungen § 3 BEVVG, Rn 1.
[5] Vgl. *Kramer, Urs,* Allgemeines Eisenbahngesetz, § 18a Rn. 4.
[6] Vgl. *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph*, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 15; *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 6.
[7] Vgl. *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, 21 f.. Die UVP-Pflichtigkeit bemisst sich nach § 3 Abs. Abs. 1 S. 1 UVPG i. V. m. Anlage 1, Ziff. 14.7, 14.8, 14.10 und erstreckt sich auf: (1) Bau eines Schienenweges von Eisenbahnen mit den dazugehörenden Betriebsanlagen einschließlich Bahnstromfernleitungen, generelle UVP-Pflicht (Ziff. 14.7). (2) Bau einer sonstigen Betriebsanlage von Eisenbahnen soweit nicht Teil von 14.7, allgemeine Vorprüfung (Ziff. 14.8). (3) Bau einer anderen Bahnstrecke für den öffentlichen spurgeführten Verkehr mit den dazugehörenden Betriebsanlagen, allgemeine Vorprüfung (Ziff. 14.10).

in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, ausgelegt wird (§ 73 Abs. 2 VwVfG).

Die Prüfung der Vollständigkeit im planfeststellungsrechtlichen Sinne liegt in der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde. Zwar könnte aus § 73 Abs. 2 VwVfG geschlossen werden, dass allein die Anhörungsbehörde für die Prüfung der Antragsunterlagen auf Vollständigkeit zuständig und verantwortlich ist. Ein solches Ergebnis wäre allerdings bereits mit Blick auf die Qualität der Planfeststellung in umfassender Abwägung aller betroffenen Belange zweifelhaft. Denn dass die Anhörungsbehörde über die fachliche Kompetenz verfügt, die Planfeststellungsfähigkeit eines Antrags im Einzelnen zu prüfen, mag im Einzelfall so sein, ist jedoch in der gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde nicht vorgegeben. Letztlich ergibt sich aus der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde für den Planfeststellungsbeschluss ihre alleinige Zuständigkeit für eine Zurückweisung unvollständiger Anträge[8].

Dementsprechend bedeutet die nach § 73 Abs. 2 VwVfG für die Eröffnung des Anhörungsverfahrens erforderliche Vollständigkeit des Plans nur die Vollständigkeit im anhörungsrechtlichen Sinne. Die der Anhörungsbehörde vorliegenden Planunterlagen müssen in dem Sinne vollständig sein, dass die Anstoßfunktion des Anhörungsverfahrens ausgelöst werden kann. Folglich muss die Anhörungsbehörde auch nicht alle ihr vorliegenden Unterlagen auslegen lassen, sondern nur diejenigen, die zur Erfüllung dieser Funktion erforderlich sind[9]. Insoweit – aber auch nur insoweit – ist die Anhörungsbehörde für die Prüfung der Vollständigkeit der Planunterlagen verantwortlich. Die Prüfung der Vollständigkeit im planfeststellungsrechtlichen Sinne liegt hingegen allein in der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde[10]. Für das Eisenbahnrecht ergibt sich hieraus in Zusammenschau mit § 3 Abs. 2 S. 1 BEVVG eine obligatorische Prüfungspflicht des EBA vor Weiterleitung an die Anhörungsbehörden der Länder.

Sollte das Vorhaben UVP-pflichtig sein, hat die Anhörungsbehörde auch die nach § 19 Abs. 2 UVPG erforderlichen Unterlagen auszulegen und entsprechend die Vollständigkeit der Antragsunterlagen auch in dieser Hinsicht zu prüfen.

2.1.1.3 Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Weiterleitung der Unterlagen durch die Anhörungsbehörde muss spätestens einen Monat nach Vorliegen vollständiger Unterlagen erfolgen (§ 73 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Anschließend haben die Gemeinden nach § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG drei Wochen Zeit, die Auslegung zu veranlassen. Diese nimmt einen Monat in Anspruch (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG), während sich die Frist zur Formulierung von Einwendungen auf die beiden unmittelbar darauffolgenden Wochen erstreckt (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG). Insgesamt beträgt die Frist zur Erhebung von Einwendungen somit einen Monat und zwei Wochen.

Für Stellungnahmen anerkannter Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gelten gem. § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG die gleichen Fristen.

---

[8] *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn.51; *Neumann/Külpmann* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 5 f., 28.

[9] *Kirchberg, Josef-Walter*, in: Ziekow, Jan, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 2 Rn. 97.

[10] Sofern der Vorhabenträger der Planfeststellungsbehörde den Plan vor der Einreichung bei der Anhörungsbehörde zur Prüfung vorlegt, ist die Planfeststellungsbehörde nach § 25 Abs. 2 VwVfG zur Prüfung auf Vollständigkeit und Mitteilung ggf. noch fehlender Unterlagen verpflichtet.

Geht ein Vorhaben mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung einher, gelten längere Fristen für die Einwendungen und Stellungnahmen. Nach § 21 Abs. 2 UVPG können sie innerhalb eines Monats nach Ablauf der Auslegungsfrist erhoben werden; sofern die ausgelegten Unterlagen von erheblichem Umfang sind, kann die Anhörungsbehörde eine noch längere, maximal dreimonatige Äußerungsfrist festsetzen.

Die Einholung der Stellungnahmen von Behörden, deren öffentlich-rechtlicher Aufgabenbereich durch das Vorhaben betroffen ist[11], ist in § 73 Abs. 2, 3a VwVfG geregelt. Demnach sind die Unterlagen auch ihnen innerhalb eines Monats zuzuleiten, die Äußerungsfrist kann gem. § 73 Abs. 3a S. 1 VwVfG durch die Anhörungsbehörde festgesetzt werden, darf aber drei Monate nicht überschreiten.

Die Berechtigung zur Formulierung von Einwendungen steht nicht jedermann zu, sondern setzt gemäß § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG eine Betroffenheit in eigenen Belangen voraus[12]. Als relevante Belange betrachtet werden „alle rechtlichen und tatsächlichen Interessen des von der Planung nachteilig Betroffenen“[13], die im konkreten Fall Bedeutung entfalten[14] und dem Einwender individuell zugeordnet[15] werden können; im Ergebnis ist daher ein vergleichsweise großer Personenkreis einwendungsberechtigt[16].

Während die auszulegenden Unterlagen gemäß § 27a Abs. 1 S. 1 VwVfG auch im Internet veröffentlicht werden sollen[17], müssen Einwendungen und Stellungnahmen schriftlich oder zur Niederschrift erhoben werden, vgl. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG. Adressat der Äußerungen nach § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG kann die Gemeinde oder Anhörungsbehörde sein. Somit ist zu berücksichtigen, dass gegebenenfalls eine Zuleitung von Einwendungen an die Anhörungsbehörde erforderlich ist, ehe letzterer alle Stellungnahmen und Einwendungen vollständig vorliegen.

Sollte das Vorhaben UVP-pflichtig sein, sind die insoweit erforderlichen Dokumente gem. § 20 Abs. 2 UVPG beim UVP-Portal zugänglich zu machen.

2.1.1.4 Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins

Mit Vorliegen der Stellungnahmen und Einwendungen kann die gesetzlich nicht geregelte Vorbereitung des Erörterungstermins erfolgen, die namentlich die Aufgabe des Vorhabenträgers einschließt, Erwiderungen auf Einwendungen und Stellungnahmen zu formulieren. Dieser Verfahrensabschnitt unterliegt insoweit einer zeitlichen Eingrenzung, als zwischen dem Ablauf der Einwendungsfrist und dem Abschluss des Termins gemäß § 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG maximal

[11] Dabei handelt es sich um Behörden, deren Genehmigungen aufgrund der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses entfallen oder die anderweitig an einem entfallenden Verwaltungsverfahren mitgewirkt hätten, vgl. *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 33.
[12] Umwelt- und Naturschutzvereinigungen i. S. v. § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG müssen sich nicht auf die Verletzung eigener Belange berufen, aber gem. § 63 Abs. 1 BNatSchG oder § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich betroffen sein.
[13] BVerwGE 48, 56 (65); vgl. dazu auch BT-Drs. 15/3441, S. 24.
[14] Vgl. *Schink, Alexander*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 73 VwVfG, Rn. 92; *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, 71 f.
[15] Vgl. BVerwGE 82, 246 (251).
[16] Vgl. *Schink, Alexander*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 73 VwVfG, Rn. 92.
[17] Aus Gründen der Zweckmäßigkeit bietet sich an, dass die Anhörungsbehörde die Veröffentlichung vornimmt und die auslegenden Gemeinden auf die entsprechende Internetseite verweisen, vgl. *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 27a Rn. 6.

drei Monate vergehen dürfen[18]. Der empirische Teil der Studie zeigt jedoch, dass bereits die Vorbereitung des Termins regelmäßig nicht in diesem Zeitraum bewältigt wird[19].

Der Ablauf des Erörterungstermins selbst bemisst sich gemäß § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG nach § 67 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 Nr. 1, 4, Abs. 3 sowie § 68 VwVfG, die die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren zum Gegenstand haben. Wenngleich gesetzlich nicht gefordert, wird die Anwesenheit der Planfeststellungsbehörde in der Literatur als empfehlenswert betrachtet, was nicht zuletzt mit der Tatsache begründet wird, dass die Entscheidung nach § 74 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 69 Abs. 1 VwVfG das Gesamtergebnis des Verfahrens berücksichtigen muss[20]. Der Erörterungstermin erfüllt unterschiedliche Funktionen, die im Rahmen der zeitlichen Planung in Einklang zu bringen sind[21]. Einerseits soll durch eine strukturierte Verhandlungsführung dem Gedanken der Verfahrenseffizienz Ausdruck verliehen werden[22]; andererseits erfüllt der Erörterungstermin Rechtsschutz- und Informationsfunktionen, denen nur im Wege einer substantiellen Anhörung Rechnung getragen werden kann[23].

Wird im Verlauf des Anhörungsverfahrens, aber vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses eine Änderung des Plans vorgenommen, muss kein neues Planfeststellungsverfahren eingeleitet werden. Im Hinblick auf den Gedanken der Verfahrenseffizienz sieht § 73 Abs. 8 VwVfG vor, dass Änderungen im laufenden Verfahren eingepflegt werden können[24]. Voraussetzung ist jedoch zum einen, dass die Änderung nicht zu einem neuen Vorhaben führt, sondern die „Identität“[25] des ursprünglichen Vorhabens wahrt[26]. Zum anderen ist dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs umfassend Rechnung zu tragen[27]. Daher muss nach § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG für alle infolge der Änderung erstmals oder verstärkt betroffenen Berechtigten die Möglichkeit für Einwendungen und Stellungnahmen nach den üblichen Fristen bestehen. Sind zusätzliche Gemeinden betroffen, ist der geänderte Plan nach S. 2 der Vorschrift dort auszulegen.

2.1.1.5 Erstellung der abschließenden Stellungnahme

§ 73 Abs. 9 VwVfG sieht vor, dass die abschließende Stellungnahme der Anhörungsbehörde spätestens einen Monat nach Abschluss des Erörterungstermins an die Planfeststellungsbehörde weitergeleitet wird. Ebenfalls weitergeleitet werden der Plan, die nicht erledigten Einwendungen und alle im Anhörungsverfahren vorgetragenen Stellungnahmen von Behörden und Verbänden. Eine Verzögerung dieses Schritts zieht keinen Verfahrensfehler nach sich[28].

---

[18] Dies gilt auch für UVP-pflichtige Vorhaben, da § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG auf § 73 Abs. 6 VwVfG verweist.
[19] Siehe 2.3.2.4.
[20] Vgl. *Neumann, Werner/Külpmann, Chrstioph* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 127.
[21] Vgl. *Schink, Alexander*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 73 VwVfG, Rn. 151.
[22] Vgl. *Schink, Alexander*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 73 VwVfG, Rn. 153.
[23] Vgl. BVerwGE 75, 214 (227); *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 275; *Neumann/Külpmann* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, 128 ff.
[24] Vgl. BVerwG NVwZ 2012, 1314, Rn. 30; *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 69.
[25] BVerwGE 90, 96 (98).
[26] Vgl. BVerwGE 134, 308 (313); *Schink, Alexander*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 73 VwVfG, Rn. 166; *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 66.
[27] Vgl. BVerwG NVwZ 2012, 1314, Rn. 29; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 69.
[28] Vgl. BVerwGE 133, 239 (246); BT-Drs. 17/9666, S. 19; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 73. Wird auf den Erörterungstermin verzichtet, muss der Abschlussbericht spätestens sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist an die Planfeststellungsbehörde weitergeleitet werden.

Nähere Aussagen zum Inhalt der abschließenden Stellungnahme finden sich nicht in § 73 VwVfG, wohl aber lassen ihre Funktionen entsprechende Rückschlüsse zu. Da die Planfeststellungsbehörde nicht zur Teilnahme am Erörterungstermin verpflichtet ist, hat sie nicht zwingend Kenntnis von den dort vorgetragenen Einwendungen, Stellungnahmen und Erwiderungen des Vorhabenträgers sowie von deren Bearbeitungsstand. Auf Grundlage der Stellungnahme muss die Planfeststellungsbehörde in der Lage sein, die verfahrensabschließende Entscheidung zu treffen, die eine Abwägung aller vorhabenrelevanten Belange einschließt. Folglich müssen die Belange vollumfänglich sichtbar werden, ebenso Auflagen und Nebenbestimmungen zum Planfeststellungsbeschluss, die nach Einschätzung der beteiligten Fachbehörden erforderlich sind, und offene Streitfragen, die im Anhörungsverfahren nicht beigelegt werden konnten[29].

Gemäß § 68 Abs. 4 Satz 2 VwVfG hat die Anhörungsbehörde eine Niederschrift über den Erörterungstermin zu erstellen; diese hat den wesentlichen Inhalt von Zeugen- und Sachverständigenberichten wiederzugeben[30]. Zudem sind Angaben zur Erledigung der Einwendungen in die Niederschrift aufzunehmen (§§ 73 Abs. 9, 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG)[31].

Gemäß § 18a Nr. 1 AEG ist der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes fakultativ[32]. Von der im Ermessen der Behörde stehenden Verzichtsmöglichkeit wurde in 37% der untersuchten Verfahren Gebrauch gemacht[33]. Ein Verzicht auf den Termin soll stattfinden im oben beschriebenen Fall der Planänderung vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses. Diese in § 18a Nr. 2 AEG vorgesehene Verzichtsmöglichkeit wird in der Praxis regelmäßig wahrgenommen[34]. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass § 73 Abs. 8 VwVfG in diesem Fall eine hinreichende Äußerungsmöglichkeit für alle neu oder stärker Betroffenen einräumt[35]. Wird von der Verzichtsmöglichkeit in § 18a Nr. 1 Gebrauch gemacht, ist der Abschlussbericht der Anhörungsbehörde gem. § 18a Nr. 1 S. 2 AEG binnen sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist an die Planfeststellungsbehörde weiterzuleiten.

Insgesamt beträgt die gesetzlich vorgesehene Dauer eines Anhörungsverfahrens mit Erörterungstermin in UVP-pflichtigen Verfahren maximal neun Monate und drei Wochen und ansonsten maximal sechs Monate und fünf Wochen[36]. Zur durchschnittlichen Verfahrensdauer siehe unter 2.4.2.15.

---

[29] Vgl. *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 72; *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 139.

[30] Vgl. *Dürr, Hansjochen*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 68 VwVfG, Rn. 28; *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 68 Rn. 10.

[31] Vgl. *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 139.

[32] Vgl. BT-Drs. 16/3158, S. 38. Als Beispiele für einen Verzicht auf den Erörterungstermin nennt die amtliche Begründung wenig konfliktreiche Vorhaben oder Fälle, in denen nicht mit einer Erledigung der Einwendungen zu rechnen ist. Vgl. dazu *Fellenberg, Frank*, in: Hermes, Georg/Sellner, Dieter: Beck'scher AEG-Kommentar, § 18a AEG, Rn. 112; *Kramer, Urs,* Allgemeines Eisenbahngesetz, § 18a vor Rn. 1.

[33] Siehe 2.4.2.11.

[34] Siehe 2.4.2.14.

[35] Vgl. *Kramer, Urs,* Allgemeines Eisenbahngesetz, § 18a vor Rn. 1.

[36] Frist bis Weiterleitung der Unterlagen an auslegende Stellen: 1 Monat. Frist bis Auslegung: 3 Wochen. Auslegung: 1 Monat. Einwendungsfrist: 2 Wochen. Zeitraum von Ende Einwendungsfrist bis Abschluss Erörterungstermin: 3 Monate. Zeitraum für abschließende Stellungnahme AHB: 1 Monat. In UVP-pflichtigen Verfahren: Einwendungsfrist statt 2 Wochen bis zu drei Monaten.

Sollte das Vorhaben UVP-pflichtig sein, hat die Anhörungsbehörde die nach § 24 UVPG vorgesehene zusammenfassende Darstellung zu erstellen und der abschließenden Stellungnahme beizufügen.

Tabelle 2: Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG iVm § 18a AEG

1. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (fakultativ, § 25 Abs. 3 VwVfG)
2. Einreichung Plan durch Vorhabenträger [VHT] (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG)
3. Weiterleitung durch EBA an Anhörungsbehörde [AHB] (§ 3 Abs. 2 S. 1 BEEV)
4. Prüfung auf Vollständigkeit/Anstoßfunktion (§ 73 Abs. 2 VwVfG „vollständige Unterlagen“)
5. Aufforderung an betroffene Behörden zur Stellungnahme (§ 73 Abs. 2 S. 2 VwVfG)
6. Veranlassung der Auslegung in Gemeinden durch AHB (§ 73 Abs. 2 S. 2 VwVfG)
7. Auslegung durch Gemeinden für 1 Monat innerhalb von 3 Wochen nach Zugang (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG)
    a. Dabei ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung, § 73 Abs. 5 VwVfG
    b. Einwendungserhebung durch Betroffene
        i. Vorhaben ohne UVP: innerhalb von 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 73 Abs. 4 VwVfG)
        ii. Vorhaben mit UVP: innerhalb von 1-3 Monate nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 21 Abs. 2, 3 UVPG)
8. Abgabe behördlicher Stellungnahmen, Frist von maximal 3 Monaten, bestimmt durch AHB (§ 73 Abs. 3a S. 1 VwvfG)
9. Erwiderungen des VHT (gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt)
10. Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG)
    a. Auf Erörterungstermin kann nach pflichtgemäßem Ermessen verzichtet werden (§ 18a Nr. 1 AEG)
    b. Vorgaben nach § 68 (iVm § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG)
        i. Nicht-Öffentlichkeit (Abs. 1)
            1. Ausn.: bei fehlendem Widerspruch möglich
        ii. Erörterung
        iii. Materielle Verhandlungsführung (Abs. 2)
        iv. Ordnungsbefugnis (Abs. 3)
        v. Niederschrift (Abs. 4)
    c. Abschluss der Erörterung innerhalb von 3 Monaten nach Ablauf Einwendungsfrist (S. 7)
11. Ggf. Planänderung
    Im Regelfall Verzicht auf Erörterung bei Planänderung, § 18a Nr. 2 AEG
12. Abschließende Stellungnahme der AHB innerhalb von 1 Monat nach Abschluss Erörterung (§ 73 Abs. 9 VwVfG)
    a. Bericht umfasst „Zustand“ der Einwendungen: Rücknahme, Aufrechterhaltung; Verhalten VHT hierzu (RL 20 Abs. 1 PF-RL EBA[37])

2.1.1.6 Regelwerke zum Anhörungsverfahren

Den Anhörungsbehörden stehen neben den Planfeststellungsrichtlinien des EBA (Stand 03/2017)[38] teils eigene Regelwerke zur Verfügung, die sich auf den Ablauf des Anhörungsverfahrens beziehen.

[37] Planfeststellungsrichtlinien des EBA (Stand 03/2017), vgl. https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/PF/Planfeststellung/51_pf_richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=5, letzter Zugriff: 17.05.2017.

[38] Vgl. https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/PF/Planfeststellung/51_pf_richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=5, letzter Zugriff: 17.05.2017.

Zu den Planfeststellungsrichtlinien des EBA ist festzuhalten, dass diese das Anhörungsverfahren als Teil des Planfeststellungsverfahrens zum Gegenstand haben und für das in landeseigener Verantwortung ablaufende Anhörungsverfahren keine Verbindlichkeit beanspruchen können[39]. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf einen systematischen Überblick der Verfahrensschritte unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Grundlagen. Überblicksartig seien die Richtlinien (RL) 13-20 angegeben, die den Inhalt von § 73 VwVfG wiedergeben:

- RL 13: Einleitung des Planfeststellungsverfahrens; Abs. 10: Veranlassung der Auslegung durch Anhörungsbehörde
- RL 14: Stellungnahmen der TÖB und der anerkannten Naturschutzvereinigungen
- RL 15: Auslegung des Planes, Bekanntmachung
- RL 16: Vereinfachtes Anhörungsverfahren
- RL 17: Verfahren bei Änderung des Planes nach Auslegung
- RL 18: Verfahren bei fristgerecht erhobenen Einwendungen gegen Plan ohne Erörterungstermin
- RL 19: Verfahren bei fristgerecht erhobenen Einwendungen gegen Plan mit Erörterungstermin
- RL 20: Beendigung des Anhörungsverfahrens

Die Regelwerke der Anhörungsbehörden weisen unterschiedliche Formen und Inhalte auf. Klassische Verwaltungsvorschriften existieren auf Ebene der Landesbehörden nach den aus den Befragungen erlangten Kenntnissen nicht. Es überwiegen interne Absprachen, Vorlagen und Mustertexte. Diese betreffen regelmäßig nur Teile des Verfahrens wie den Ablauf des Erörterungstermins, die Darstellung der Einwendungen, den Abschlussbericht oder die Bekanntmachung. Einige Länder verfügen über eine Bandbreite an Unterlagen, die nahezu alle Verfahrensphasen abdecken, andere kennen keinerlei eigene Regelwerke oder Standards.

Inhaltlich beschränken sich die meisten Regelwerke auf organisatorische Checklisten oder Hinweise sowie Vordrucke und Vorlagen. Nach aktuellem Stand existiert allein in Schleswig-Holstein ein umfassender „Leitfaden zur Durchführung von Anhörungsverfahren“[40]. Dieser verbindet systematische und organisatorische Fragen, ohne allerdings alle Phasen detailliert zu behandeln.

Insgesamt zeichnet sich somit im Hinblick auf Regelwerke der Anhörungsbehörden ein diverses Bild ab. Einige Länder haben einen vergleichsweise hohen Standardisierungsgrad erreicht, andere ziehen nur begrenzt Material heran, während eine dritte Gruppe auf verschriftlichte Standards völlig verzichtet. Gleichwohl wurde im Rahmen der Befragung wiederholt die strukturierende Wirkung informeller Routinen und Praktiken betont[41].

[39] Durchaus folgerichtig stellt sich das Antwortverhalten der Anhörungsbehörden auf die Frage nach Verwaltungsvorschriften, die das Anhörungsverfahren betreffen dar: zehn geben die PF-RL EBA an, teils unter Verweis auf die mittelbare Bedeutung, siehe 2.4.2.2.
[40] Dieser gilt für alle Anhörungsverfahren und verweist an den jeweiligen Stellen auf Abweichungen etwa nach AEG.
[41] Siehe 2.3.

2.1.2 Anhörungsverfahren in Referenzbereichen: Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Landesstraßen, Energieleitungen

Der Auftrag zur Untersuchung des Anhörungsverfahrens in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung umfasst auch die Auseinandersetzung mit den Rahmenregelungen zu Referenzbereichen, um mögliche Gemeinsamkeiten und Besonderheiten dieser Regelungen herauszuarbeiten. Neben Bau und Änderung von Betriebsanlagen für Eisenbahnen des Bundes sind zahlreiche weitere Infrastrukturvorhaben planfeststellungsbedürftig. Im Folgenden werden die Vorschriften über das Anhörungsverfahren in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung mit entsprechenden Regelungen für andere lineare Infrastrukturvorhaben verglichen. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird geprüft, ob sich auf dieser Grundlage möglicherweise Empfehlungen für eine Reform der eisenbahnrechtlichen Regelungen formulieren lassen.

§ 17 S. 1 FStrG unterstellt Bau und Änderung von Bundesfernstraßen einer Planfeststellungspflicht, für das Anhörungsverfahren verweist § 17 S. 3 FStrG auf §§ 72 ff. VwVfG sowie die gesonderten Bestimmungen in §§ 17a ff. FStrG.

Ausbau, Neubau und Beseitigung von Bundeswasserstraßen sind nach § 14 Abs. 1 S. 1 WaStrG planfeststellungspflichtig. Gem. § 14 Abs. 1 S. 4 WaStrG richtet sich das Verfahren nach §§ 72 ff. VwVfG des Bundes sowie nach dem Bundeswasserstraßengesetz.

Im Bereich der Landesstraßen finden sich Regelungen zur Planfeststellungspflicht in den Straßengesetzen der Länder, das Anhörungsverfahren bemisst sich nach den jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetzen.

Für Energieleitungen bestehen zwei Genehmigungsregime: Höchstspannungs- und Anbindungsleitungen i. S. v. § 2 Abs. 1 NABEG unterliegen der Planfeststellung nach §§ 18 ff. NABEG i. V. m. §§ 43 ff. EnWG, § 73 VwVfG, andere Vorhaben dem in §§ 43 ff. EnWG i. V. m. § 73 VwVfG geregelten Verfahren. Zudem kann die Bundesregierung in § 117b EnWG mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften über die Durchführung auch des Anhörungsverfahrens erlassen (vgl. insbesondere § 117b EnWG, besonders dessen Nr. 6). Stand Juli 2018 liegen solche noch nicht vor, es ist jedoch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet worden, um Musterplanungsleitlinien zu erarbeiten.[42]

2.1.2.1 Gesetzliche Beteiligungsfristen

2.1.2.1.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bemisst sich für die Referenzgebiete nach § 25 Abs. 3 VwVfG[43] und stellt folglich wie in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung keine Pflicht des Vorhabenträgers dar. Lediglich in Baden-Württemberg kann die Planfeststellung für Landesstraßen weiterreichenden Anforderungen unterliegen[44].

[42] Vgl. BT-Drs. 17/3049, S. 11, wonach auch Standards zur Auslegung im Internet erarbeitet werden sollen.
[43] Insoweit entsprechen die landesrechtlichen Vorschriften denen des Bundes.
[44] Ziff. 2.1, 3.1. der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung 17.12.2013 (BWGABl. 2014, S. 22) verpflichten das Land als Vorhabenträger zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, Ziff. 5 liefert die ergänzende Vorgabe, in ihrem Rahmen Projektalternativen zu thematisieren. Nach § 2 Abs. 1 S. 7 UVwG sind Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde verbindlich dazu angehalten, die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren zur berücksichtigen. Vgl. dazu *Arndt*, Ulrich, DVBl 2015, 6 (6 ff.); *Feldmann*, Mirja, NVwZ 2015, 321 (322 ff.).

2.1.2.1.2 Auslegung des Plans

Die Regelung zur Auslegung des Plans weicht zunächst bei Landesstraßen in den Ländern Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ab. In den Verwaltungsverfahrensgesetzen der drei genannten Länder werden die Anforderungen des § 73 Abs. 2, 3, 5 VwVfG teilweise modifiziert. Besondere Bestimmungen sehen auch NABEG und EnWG vor.

Tabelle 3: Auslegung des Plans – Zeitlicher Ablauf

Regelungsbereich	Regelungsinhalt
Bundesfernstraßen Bundeswasserstraßen Landesstraßen mit Ausnahme von Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein	Wie im Eisenbahnrecht Regelung nach § 73 Abs. 2, 3, 5 VwVfG.
Landesstraßen Brandenburg	§ 39 Abs. 1a BbgStrG: Vereinigungen, die aus UmweltR besondere Recht herleiten, werden über die Auslegung benachrichtigt.
Landesstraßen Niedersachsen	§ 38 Abs. 4 Nr. 2 NdsStrWG: Dauer der Auslegung beschränkt auf 2 Wochen.
Landesstraßen Schleswig-Holstein	§ 140 Abs. 5 S. 1 VwVfG SH: Bekanntmachung der Auslegung auf Kosten des VHT. Frist für die Bekanntmachung: mindestens eine Woche vorab.
Energieleitungen, NABEG	§ 22 Abs. 3 S. 1 NABEG: PFB veranlasst die Auslegung zwei Wochen nach Zugang der vollständigen Unterlagen. § 22 Abs. 3 S. 2 NABEG: Frist für die Bekanntmachung der Auslegung. Mindestens eine Woche vorab. Soll-Bestimmung. § 22 Abs. 3 S. 4 NABEG: Veröffentlichung der Unterlagen im Internet verpflichtend.
Energieleitungen, EnWG	§ 43a Nr. 1 EnWG: Innerhalb von 2 Wochen nach Zugang auszulegen, § 43a Nr. 1 EnWG.

2.1.2.1.3 Einwendungen Dritter und Stellungnahmen anerkannter Natur- und Umweltschutzvereinigungen

Die im Bereich der Eisenbahnen des Bundes geltenden Fristen zur Erhebung von Einwendungen und Stellungnahmen anerkannter Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sind, wie unter 2.1 beschrieben, in § 73 VwVfG und § 21 UVPG normiert. Sie gelten auch für die Planfeststellung im Bereich der Bundesfern- und Bundeswasserstraßen. Die Regelung in § 22 NABEG stimmt inhaltlich mit § 73 Abs. 4 VwVfG überein.

In der Planfeststellung für Landesstraßen ist zu beachten, dass im Land Schleswig-Holstein eine längere Einwendungsfrist gilt.

§ 43b EnWG räumt für bestimmte, in Ziff. 1 der Vorschrift genannte Vorhaben eine sechswöchige Frist für Stellungnahmen und Einwendungen ein. Im Übrigen gelten die Vorschriften des § 73 Abs. 4 VwVfG.

Tabelle 4: Einwendungen

Regelungsbereich	Regelungsinhalt
Bundesstraßen Bundeswasserstraßen Landesstraßen mit Ausnahme von Schleswig-Holstein	Wie im Eisenbahnrecht Regelung nach § 73 Abs. 4 VwVfG.
Landesstraßen Schleswig-Holstein	§ 140 Abs. 4 VwVfG SH: Einwendungsfrist beträgt vier Wochen. § 140 Abs. 8 S. 1 VwVfG SH: Einwendungsfrist von vier Wochen auch im Fall der Planänderung.
Energieleitungen, NABEG	§ 22 Abs. 3 S. 1, Abs. 6 NABEG stimmt inhaltlich mit § 73 Abs. 4 VwVfG überein.
Energieleitungen, EnWG	§ 43b Nr. 1 EnWG: Frist für Einwendungen und Stellungnahmen beträgt sechs Wochen. Muss innerhalb eines Monats nach der Einreichung des vollständigen Plans beginnen.

2.1.2.1.4 Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange

Die unter 2.1.1.1 beschriebene Regelung für Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange in § 73 Abs. 3a VwVfG gilt ebenso für Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie für die Planfeststellung auf Grundlage des EnWG.

Im Land Niedersachen sind die Träger öffentlicher Belange innerhalb von nur zwei Wochen zur Stellungnahme aufzufordern. Die von der Anhörungsbehörde festzusetzende Frist für Stellungnahmen beträgt höchstens zwei Monate. Diese Abweichungen sind in der Planfeststellung für Landesstraßen zu beachten. In den übrigen Ländern gelten keine Abweichungen vom unter 2.1.1.1 beschriebenen Ablauf.

Eine nur zweiwöchige Frist für die Kontaktierung der Träger öffentlicher Belange sieht auch das NABEG vor. Zudem gelten im Vergleich zu § 73 Abs. 3a VwVfG erhöhte Anforderungen an die Behördenpräklusion.

Tabelle 5: Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange

Regelungsbereich	Regelungsinhalt
Bundesfernstraßen Bundeswasserstraßen Energieleitungen, EnWG Landesstraßen in allen Ländern außer Niedersachsen	Regelung wie im Eisenbahnrecht nach § 73 Abs. 3a VwVfG.
Landesstraßen Niedersachsen	§ 38 Abs. 4 Nr. 1 StrWG NdS: Aufforderung zur Stellungnahme bereits innerhalb von zwei Wochen nach Vollständigkeit des Plans. § 38 Abs. 4 Nr. 4 StrWG NdS: Frist höchstens zwei Monate.
Planfeststellung, NABEG	§ 22 Abs. 1 NABEG: Weiterleitung an TÖB spätestens zwei Wochen nach Vollständigkeit der Unterlagen. § 22 Abs. 2 S. 4 NABEG: Berücksichtigung verspäteter Stellungnahmen nur bei Bedeutung für Rechtmäßigkeit.

2.1.2.1.5 Erörterungstermin

Vorbereitung und Ablauf des Erörterungstermins bemessen sich im Bereich der Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie der Landesstraßen grundsätzlich nach den auch in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung allgemein geltenden Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Gleiches gilt nach der Verweisung in § 22 Abs. 7 S. 2 NABEG auch in der Planfeststellung für Energieleitungen nach NABEG.

§ 17a FStrG und § 14a WaStrG treffen Aussagen zum Verzicht auf den Erörterungstermin, die § 18a AEG entsprechen[45]. Der Erörterungstermin ist mithin in der eisenbahnrechtlichen, fernstraßenrechtlichen und wasserstraßenrechtlichen Planfeststellung fakultativ, anlässlich einer Planänderung soll ein Verzicht stattfinden.

Fakultativ ist der Erörterungstermin auch nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen und Straßengesetzen einiger Länder, was sich auf die Planfeststellung für Landesstraßen auswirkt. Eine Übersicht findet sich in der unten stehenden Tabelle 6, daneben weist diese auf inhaltliche Besonderheiten im Landesrecht hin.

Im NABEG hingegen ist der Erörterungstermin grundsätzlich vorgesehen. Gemäß § 22 Abs. 8 NABEG besteht die Möglichkeit des Verzichts nur bei unwesentlichen Änderungen i. S. v. § 25 NABEG. Abweichungen von den Grundgedanken des Eisenbahn-, Straßen- und Wasserstraßenrechts gelten auch in der Planfeststellung nach EnWG. Der in § 43a Nr. 3 EnWG normierte regelmäßige Verzicht auf den Erörterungstermin im Fall der Planänderung stimmt mit diesen Bereichen überein, die in § 43a Nr. 2 S. 1 lit. a) – d) EnWG getroffene Regelung nennt

[45] Vgl. *Reinhardt, Rüdiger/Schäfer, Barbara,* Bundeswasserstraßengesetz, § 14a Rn. 2; *Kromer, Michael*, in: Müller, Hermann/Schulz, Gerhard/Bender, Michael: Bundesfernstraßengesetz, § 17a FStrG, Rn. 66.

Voraussetzungen für den Verzicht auf den Termin, stellt ihn also nicht in das freie Ermessen der Behörde.

Tabelle 6: Bestimmungen über den Erörterungstermin

Regelungsbereich	Regelungsinhalt
Bundesfernstraßen Bundeswasserstraßen	§ 17a Nr. 1, 2 FStrG § 14a Nr. 1, 2 WaStrG entsprechen inhaltlich § 18a AEG.
Energieleitungen, NABEG	§ 22 Abs. 8 NABEG: Verzicht bei unwesentlichen Änderungen i. S. v. § 25 NABEG.
Energieleitungen, EnWG	§ 43a Nr. 2 S. 1 EnWG: Alternative Voraussetzungen für den Verzicht auf den Erörterungstermin. lit. a) Keine oder verfristete Einwendungen. lit. b) Einwendungen zurückgenommen. lit. c) Alle Einwendungen beruhen auf privatrechtlichen Titeln. lit d) Alle Einwender verzichten auf Termin.
Landesstraßen Baden-Württemberg	Keine Möglichkeit des Verzichts auf Erörterungstermin. § 68 Abs. 1 S. 4 VwVfG: Bei berechtigtem Geheimhaltungsinteresse besteht die Möglichkeit, mit einzelnen Beteiligten in Abwesenheit der anderen zu verhandeln.
Landesstraßen Brandenburg	§ 39 II BbgStrG: Termin fakultativ. § 9 S. 1BbgStrG: Leitung des Erörterungstermins kann einem weisungsgebundenen Dritten übertragen werden.
Landesstraßen Hamburg	§ 15 Abs. 4 HWG: Termin fakultativ.
Landesstraßen Hessen	§ 73 Abs. 6 S. 2 HessVwVfG: Termin fakultativ. § 68 Abs. 2 Hess VwVfG: Leitung des Erörterungstermins kann einem weisungsgebundenen Dritten übertragen werden. § 73 Abs. 4 S. 3 Hess VwVfG: Möglichkeit der Beschränkung des Erörterungstermins auf bestimmte Personen und Einwendungen.
Landesstraßen Nordrhein-Westfalen	§ 38 Abs. 7 S. 1 StrWG NW: Termin fakultativ bei Änderung von Straßen, dafür verlängerte Gelegenheit zur Äußerung für Einwender. Ein Monat, § 38 Abs. 7 S. 2 StrWG NW.
Landesstraßen Rheinland-Pfalz	§ 6 Abs. 3 StrG RP: Termin fakultativ. Anwendungsbereich: Änderungsvorhaben, nicht Bau von Straßen.

Landesstraßen Sachsen	§ 39 Abs. 4 S. 1 StrG SN: Termin fakultativ. § 39 Abs. 4 S. 2 StrG SN: Regelmäßiger Verzicht bei Planänderung.
Landesstraßen Schleswig-Holstein	§ 40a Nr. 1 StrWG SH: Möglichkeit des Verzichts. § 40a Nr. 2 StrWG SH: Möglichkeit des Verzichts bei Planänderung im laufenden Verfahren. § 140 Abs. 6 S. 4 VwVfG SH: Erleichterte Bekanntmachung des Termins erst bei 300 Betroffenen. In § 73 VwVfG: 50 Betroffene.

2.1.2.2 Einheitliche Verfahrensstandards

Untergesetzliche und nichtförmliche Regelwerke, die einheitliche Verfahrensstandards des Anhörungsverfahrens beschreiben, existieren auch in den hier betrachteten Referenzbereichen Bundesfernstraßen und Landesstraßen.

Ein Teil der in 2.1.1.6 erwähnten Unterlagen der Anhörungsbehörden wird ungeachtet des fachrechtlichen Kontexts in allen Planfeststellungsverfahren herangezogen. So ist beispielsweise der Leitfaden zur Durchführung von Anhörungsverfahren des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (inzwischen Amt für Planfeststellung und Verkehr Schleswig-Holstein) allgemein formuliert. Auch wendet eine Anhörungsbehörde die Grundsätze der Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz von 2015 (PlafeR 15) entsprechend im eisenbahnrechtlichen Kontext an.[46]

Nach Empfehlung des BMVI sollen die PlafeR 15 auch in der Planfeststellung für andere Straßenbauverfahren herangezogen werden, sofern diese nach landesrechtlichen Bestimmungen richten, die mit dem Bundesrecht übereinstimmen[47].

2.1.2.3 Gesetzliche Mindestvoraussetzungen für den Inhalt des Abschlussberichts

In den Referenzbereichen existieren wie in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung keine gesetzlichen Vorschriften, die den Inhalt der abschließenden Stellungnahme der Anhörungsbehörde präzisieren. Wie unter 2.1.1.1 dargestellt, trifft § 73 Abs. 9 VwVfG keine näheren Aussagen; gleiches gilt für die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die das Anhörungsverfahren in der Planfeststellung für Landesstraßen regeln[48]. Im Recht der Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie der Energieleitungen finden sich keine spezifischen gesetzlichen Anforderungen an den Inhalt des Abschlussberichts.

---

[46] Vgl. http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/planfeststellungs-richtilinien.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff 17.05.2017.

[47] Vgl. Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 10/2015, Verkehrsblatt-Dokument Nr. B 5001 - Vers. 06/15, S. 3.

[48] In Hessen gilt eine Abweichung von § 73 Abs. 9 VwVfG, die sich allerdings nicht auf den Inhalt, sondern die Frist für die Weiterleitung des Abschlussberichts bezieht. Nach § 73 Abs. 9 VwVfG HE muss diese anders als im Bundesrecht nicht zwingend eingehalten werden.

Angaben zum Inhalt der abschließenden Stellungnahme finden sich demgegenüber in einigen der untersuchten untergesetzlichen und nichtförmlichen Regelwerke. Ziff. II. 27 Abs. 2, 4 der Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz fordert, Auflagen nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG zu benennen, mit denen der Planfeststellungsbeschluss nach Ansicht der Anhörungsbehörde zu versehen ist. Außerdem soll auf Aspekte hingewiesen werden, über die keine abschließende Regelung getroffen werden kann und die daher einen Vorbehalt im Planfeststellungsbeschluss erfordern[49]. Für den Abschlussbericht wird ein Formulierungsmuster bereitgestellt[50]. Ziff. 5 des Leitfadens zur Durchführung von Anhörungsverfahren des Amtes für Planfeststellung und Verkehr Schleswig-Holstein empfiehlt, auf verfahrensrechtliche Form- und Fristanforderungen einzugehen.

2.1.3 Organisationsmodelle der Zuständigkeitsverteilung für Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren auf Landes- und Bundesebene

Auch wenn das VwVfG funktional zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde unterscheidet, impliziert die Regelung nicht automatisch deren organisatorische Trennung. Vielmehr kennt das Fachrecht eine Vielzahl von Fällen, in denen die Zuständigkeit für Anhörung und Planfeststellung bei einer Behörde konzentriert ist[51]. Insgesamt ist eine gewisse Vielfalt an Organisationsmodellen vertreten. Diese Gestaltungsmöglichkeiten werden von den Landes- und Bundesgesetzgebern ausgeschöpft. Bei Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sind die Behörden entweder auf einer bzw. auf verschiedenen Ebenen angesiedelt, bei ihrer Identität ist dies ähnlich; entweder ist eine Behörde zentral für sämtliche Anhörungs- und Planfeststellungsverfahrens eines Sachgebiets zuständig oder es gibt regionale Institutionen, die zentral für ihre Region die entsprechende Zuständigkeit innehaben.

Um einen ersten Eindruck der Vielgestaltigkeit zu erlangen, werden die Organisationsmodelle zentraler Infrastrukturbereiche im Folgenden überblicksartig dargestellt. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit etwaigen Vor- und Nachteilen erfolgt im AP 3.

[49] Vgl. PlafeR 15, Verkehrsblatt-Dokument Nr. B 5001 - Vers. 06/15, S. 15.
[50] Vgl. PlafeR 15, Verkehrsblatt-Dokument Nr. B 5001 - Vers. 06/15, S. 44 f.
[51] Vgl. nur § 14 Abs. 1 S. 3 WastrG, § 22 NABEG, § 37 Abs. 8 StrG BW, Art. 39 I BayStrWG, § 39 Abs. 1, 2 StrWG NW, § 40 Abs. 2 StrG SL, § 52 II StrWG SH.

2.1.3.1 Überblick: Die bestehenden Modelle der Zuständigkeitsverteilung

Tabelle 7: Modelle der Zuständigkeitsverteilung

	Identität von AHB und PFB (Konzentration)[52]		**Trennung von AHB und PFB**	
	Landesbehörden	**Bundesbehörden**	**Horizontal[53]**	**Vertikal[54]**
Zentrale AHB[55]	Bundesfernstraße Länder = 10[56]; Landesstraßen Länder = 10[57]; Teilw. Energieleitungen EnWG[58]	Energieleitungen, NABEG	Bundesfernstraße Länder = 1[59]; Landesstraßen Länder = 1[60]	Bundeseisenbahn Länder = 12[61]
Regionale AHB[62]	Bundesfernstraße Länder = 4[63]; Landesstraßen Länder = 4[64]; Teilw. Energieleitungen, EnWG[65]	Bundeswasserstraßen		Bundeseisenbahn Länder = 4[66]; Bundesfernstraße Länder = 1[67]; Landesstraßen Länder = 1[68].

[52] Für Behördenidentität wird im Folgenden auch der Begriff der Konzentration benutzt.
[53] D.h. Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sind auf derselben Ebene angesiedelt.
[54] D.h. Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt.
[55] D.h. die Anhörungsbehörde ist für das gesamte Gebiet zuständig. Dies gilt etwa für Landesoberbehörden.
[56] Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.
[57] Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein.
[58] Niedersachsen.
[59] Berlin.
[60] Thüringen.
[61] Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.
[62] D.h. die Behörde ist nicht für das gesamte Gebiet zuständig. Regional in diesem Sinne sind demnach Landesmittelbehörden, aber auch Außenstellen und Standorte (etwa von Bundesbehörden).
[63] Baden-Württemberg (4 Regierungspräsidien), Bayern (7 Regierungen), Nordrhein-Westfalen (5 Regierungspräsidien), Sachsen (3 Regierungspräsidien).
[64] Baden-Württemberg (4 Regierungspräsidien), Bayern (7 Regierungen), Niedersachsen (kreisfreie Städte bzw. Landkreise), Nordrhein-Westfalen (5 Regierungspräsidien).
[65] Nordrhein-Westfalen (5 Regierungspräsidien), Hessen (3 Regierungspräsidien), Baden-Württemberg (4 Regierungspräsidien).
[66] Baden-Württemberg (4 Regierungspräsidien), Bayern (7 Regierungen), Hessen (3 Regierungspräsidien), Nordrhein-Westfalen (5 Regierungspräsidien).
[67] Hessen (3 Regierungspräsidien).
[68] Hessen (3 Regierungspräsidien).

Bundeseisenbahnen

Stets Trennung von PFB und AHB; 12 Bundesländer haben die AHB zentral geregelt, 4 Bundesländer sehen auf regionaler Ebene eine unterschiedliche Anzahl von AHB vor.

Bundesfernstraße

14 Mal Identität von AHB und PFB; 10 AHB zentral, 4 regional.

2 getrennt, davon 1 horizontal-zentral, 1 vertikal-regional.

Landesstraßen

Zahlen entsprechen denjenigen zu Bundesfernstraßen.

Bundeswasserstraßen

Identität zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde (Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt); AHB regional bei jeweiligem Standort der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt.

Energieleitungen

Nach NABEG: Konzentration bei der Bundesnetzagentur.

Nach EnWG: Konzentration bei Landesober- oder Landesmittelbehörden.

2.1.3.2 Im Detail: Die Zuständigkeitsverteilung in den untersuchten Rechtsbereichen

2.1.3.2.1 Eisenbahnen des Bundes

Planfeststellungsbehörde im Verfahren für Eisenbahnen des Bundes ist gem. § 3 Abs. 1 Nr.1 BEVVG das EBA. Anhörungsbehörden sind gem. § 3 Abs. 2 S. 1 BEVVG die Behörden der Länder. Deren Zuständigkeit bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Es liegt damit immer eine vertikale Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde vor, wobei erstere für das ganze Land oder nur für Teile zuständig sein kann.

Tabelle 8: Zuständigkeit bei Eisenbahnen des Bundes

	AHB	**AHB Zentral oder Regional**
Baden-Württemberg	Regierungspräsidium, § 3 Nr. 3 EZuVO	Regional (4 RPs)
Bayern	Regierung , § 23 I ZustVVerk	Regional (7 Regierungen)
Berlin	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz	Zentral
Brandenburg	Landesamt für Bauen und Verkehr, § 1 EZV	Zentral
Bremen	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Zentral
Hamburg	Bezirksregierung	Dezentral (7 Bezirke)
Hessen	Regierungspräsidium § 45 I Nr. 8 Verkehrsrechts-Zuständigkeitsverordnung	Regional (3 RPs)
Mecklenburg-Vorpommern	Landesamt für Straßenbau und Verkehr	Zentral

Niedersachsen	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Nr. 8 b) Erlass vom 22.12.2004, Az. 40-11.23.04	Zentral
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierung § 6 I Nr. 5 Straßenpersonenverkehr und Eisenbahnwesen-Zuständigkeitsverordnung	Regional (5 RPs)
Rheinland-Pfalz	Landesbetrieb Mobilität (LBM)	Zentral
Saarland	Ministerium für Arbeit, Energie und Verkehr	Zentral
Sachsen	Landesdirektion Sachsen, § 1 II Eisenbahnplanfeststellungs-Zuständigkeitsverordnung SN	Zentral (mit einer Zentrale und zwei Außenstellen)
Sachsen-Anhalt	Landesamt für Verwaltung	Zentral
Schleswig-Holstein	Amt für Planfeststellung Verkehr (APV), § 1 BEVVGzustBehV SH	Zentral
Thüringen	Landesverwaltungsamt	Zentral

2.1.3.2.2 Bundesfernstraßen

Gemäß § 22 Abs. 4 FStrG können die Länder die zuständige Planfeststellungsbehörde bestimmen; wird keine Regelung getroffen, ist gemäß § 17b Abs. 1 Nr. 2 FStrG die oberste Straßenbaubehörde des Landes Planfeststellungsbehörde. In 14 Bundesländern sind Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde im Bereich der Bundesfernstraßen identisch (Konzentration). Lediglich Hessen und Berlin trennen zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde.

Tabelle *9: Zuständigkeiten im Bereich Bundesfernstraßen*

	Zuständigkeit für PF und Anhörung: bei einer Behörde konzentriert oder getrennt	**AHB Zentral oder Regional**
Baden-Württemberg	Konzentriert: Regierungspräsidium, § 4 Fernstraßen- und Eisenbahnkreuzungs-Zuständigkeitsverordnung	Regional (4 RPs)
Bayern	Konzentriert: Regierung, Art. 39 II BayStrWG	Regional (7 Regierungen)
Brandenburg	Konzentriert: Landesamt für Bauen und Verkehr, § 3a FLStrZV.	Zentral
Berlin	Getrennt (horizontal): PFB: Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Abteilung VII, Verkehr (VII E 1)	Zentral

	AHB: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Abteilung GR, Grundsatzangelegenheiten und Recht (GR B 1)	
Bremen	Konzentriert: Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Zentral
Hamburg	Konzentriert: Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	Zentral
Hessen	Getrennt (vertikal): PFB: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landesentwicklung AHB: Regierungspräsidien	Regional (3 RPs)
Mecklenburg-Vorpommern	Konzentriert: Landesamt für Straßenbau und Verkehr MV, § 1 Nr. 1 d) Zuständigkeits-VO – Straßenbau	Zentral
Niedersachsen	Konzentriert: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Nr. 1 c) Erlass vom 22.12.2004, Az. 40-11.23.04	Zentral
Nordrhein-Westfalen	Konzentriert: Bezirksregierung, §§ 1 III und 2 II FStrGDV NW 2010	Regional (5 BZRs)
Rheinland-Pfalz	Konzentriert: Landesbetrieb Mobilität	Zentral
Saarland	Konzentriert: Ministerium Wirtschaft und Arbeit, § 1 I DV FStrG SL	Zentral
Sachsen	Konzentriert: Landesdirektion Sachsen, § 39 Abs. 9 S. 2 StrG SN	Zentral
Sachsen-Anhalt	Konzentriert: Landesverwaltungsamt, § 1 Abs. 7 StrVO LSA	Zentral
Schleswig-Holstein	Konzentriert: Amt für Planfeststellung und Verkehr (APV)	Zentral
Thüringen	Konzentriert: Landesverwaltungsamt § 1 PlanfZustV TH	Zentral

2.1.3.2.3 Landesstraßen

Tabelle 10: Zuständigkeiten im Bereich der Landesstraßen

	Zuständigkeit für PF und Anhörung: Konzentriert oder getrennt	**AHB Zentral oder Regional**
Baden-Württemberg	Konzentriert: Regierungspräsidium, § 37 Abs. 8 StrG BW	Regional (4 RPs)
Bayern	Konzentriert: Regierung, Art. 39 I BayStrWG	Regional (7 Regierungen)
Brandenburg	Konzentriert: Landesamt für Bauen und Verkehr, § 3a FLStrZV i. V. m. § 39 XI StrG	Zentral
Berlin	Bau Straßen I. und II. Ordnung; Konzentriert: Senatsverwaltung für Bau (§ 22 I 3 BerlStrG) Änderung Straßen II. Ordnung und übrige Straßen; Trennung von PFB und AHB: PFB: Bezirk (§ 22 I 5 BerlStrG) AHB: Senatsverwaltung für Bau (§ 22 I 5 BerlStrG)	Zentral
Bremen	Konzentriert: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, § 46 I Nr. 1 iVm § 33 IX BremLStrG	Zentral
Hamburg	Konzentriert: Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	Zentral
Hessen	getrennt (vertikal) für Landes- und Kreisstraßen: AHB: Regierungspräsidium, vgl. § 35 Abs. 1 S. 1 StrG HE. PFB: oberste Straßenbaubehörde, § 35 Abs. 2 StrG konzentriert für Gemeindestraßen: AHB: Regierungspräsidium, vgl. § 35 Abs. 1 S. 1 StrG HE. PFB: Regierungspräsidium, § 35 Abs. 2 StrG HE.	Regional (4 RPs)
Mecklenburg-Vorpommern	Konzentriert: Landesamt für Straßenbau und Verkehr Ausnahme; Getrennt (vertikal):	Zentral Ausnahme regional

	bei Planfeststellung für Kreis- und Gemeindestraßen iSd § 45 II StrVG MV ist gem. § 10 AufgZuordG M-V der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt AHB, wenn kommunale Gebietskörperschaft beteiligt ist (PFB bleibt Landesamt)	
Niedersachsen	Konzentriert: bei Landesstraßen: AHB und PFB: Kreisfreie Städte bzw. Landkreise (als übertragene Angelegenheit), § 38 V 1 HS 2 NdsStrWG bei Kreis- und Gemeindestraßen: AHB und PFB: Kreisfreie Städte bzw. Landkreise (als eigene Angelegenheit), § 38 V 1 HS 1 NdsStrWG	Regional (kreisfreie Städte bzw. Landkreise)
Nordrhein-Westfalen	Konzentriert: Bezirksregierung, § 39 Abs. 1, 2 StrWG.	Regional (5 BZR)
Rheinland-Pfalz	Konzentriert: obere Straßenbaubehörde (= Landesbetrieb Mobilität), §§ 6 Abs. 7, 49 Abs. 2 StrG RP.	Zentral
Saarland	Konzentriert: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, vgl. § 40 Abs. 2 StrG SL.	Zentral
Sachsen	Konzentriert: Landesdirektion Sachsen, § 39 Abs. 9 S. 1 StrG SN	Zentral
Sachsen-Anhalt	Konzentriert: Landesverwaltungsamt.	Zentral
Schleswig-Holstein	Konzentriert: Amt für Planfeststellung Verkehr (APV) § 52 II StrWG	Zentral
Thüringen	Getrennt (horizontal): AHB ist das Landesverwaltungsamt, PFB das Ministerium für Straßenbau, vgl. § 38 Abs. 6 StrG TH.	Zentral

2.1.3.2.4 Bundeswasserstraßen

Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde im Bundeswasserstraßenrecht sind identisch; gem. § 14 Abs. 1 S. 3 HS 1 WaStrG ist die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit beiden Aufgaben betraut.

Tabelle 11: Zuständigkeiten im Bereich der Bundeswasserstraßen

	Zuständigkeit für PF und Anhörung: Konzentriert oder getrennt	**AHB Zentral oder Regional**
	Konzentriert: Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, § 14 I 2 HS 1 WaStrG	Regional: (Jeweiliger Standort)

2.1.3.2.5 Energieleitungen

Grundsätzlich ist die Planfeststellung von Energieleitungen gem. § 43 S. 1 EnWG den nach Landesrecht zuständigen Behörden zugewiesen.[69] Nach § 1 der PlfZV ist die Bundesnetzagentur für die Planfeststellung von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen zuständig, die im Bundesbedarfsplan mit A1 oder A2 gekennzeichnet sind. Für diese Leitungen ist die Bundesnetzagentur nach §§ 18 ff. NABEG i. V. m. §§ 43 ff. EnWG, § 73 VwVfG Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde.

Für alle anderen Energieleitungen, die nach §§ 43 ff. EnWG i. V. m. § 73 VwVfG genehmigt werden müssen, ist die Zuständigkeiten landesrechtlich festgelegt[70].

Tabelle 12: Zuständigkeiten im Bereich der Energieleitungen (Beispiele)

	Zuständigkeit für PF und Anhörung: Konzentriert oder getrennt	**AHB Zentral oder Regional**
NABEG	Konzentriert: PFB: BNetzA, § 1 PlfZV i. V. m. § 2 Abs. 1, 2 NABEG. AHB: Identisch mit PFB, vgl. § 22 NABEG.	Zentral
EnWG	Behörden bestimmen sich nach Landesrecht, § 43 S. 1 EnWG.	
Baden-Württemberg	Konzentriert: Regierungspräsidien, § 1 Energiewirtschafts-ZuVO	Regional (4 Regierungspräsidien)

[69] Vgl. Hermes, Georg/Kupfer, Dominik in: Britz/Hellermann/Hermes: EnWG Kommentar, 3. Aufl., § 43 EnWG, Rn. 28.
[70] Vgl. *Missling, Stefan*, in: Danner, Wolfgang/Theobald, Christian: Energierecht, § 43 EnWG, Rn. 50.

Bayern	Konzentriert: Regierungen, § 42 Zuständigkeitsverordnung	Regional (7 Regierungen)
Brandenburg	Konzentriert: Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe, § 3 I Nr. 1 VO über wirtschaftsrechtliche Zuständigkeiten	Zentral
Hessen	Konzentriert: Je nach Typ der Energieleitung Entweder das für die Energiewirtschaft zuständige Ministerium oder Regierungspräsidien, § 2 I bzw. II Nr. 1 ZustVOMWVL (iVm § 43 I EnWG)	Zentral oder Regional (3 RP)
Mecklenburg-Vorpommern	Konzentriert: Je nach Typ der Energieleitung Entweder das Wirtschaftsministerium oder das Bergamt Stralsund, § 1 Nr. 1 bzw. § 2 ZustVOMWVL (iVm § 43 I EnWG) (iVm § 43 I EnWG)	Zentral
Niedersachsen	Konzentriert: Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr	Zentral
Nordrhein-Westfalen	Konzentriert: Regierungsbezirke, § 1 II EnWR-Zuständigkeitsverordnung	Regional (5 Regierungsbezirke)
Schleswig-Holstein	Konzentriert: Amt für Planfeststellung und Verkehr (APV), § 1 II Energiewirtschaft-Zuständigkeitsverordnung	Zentral

2.2 Methodik der empirischen Analysen

Die empirische Analyse des Anhörungsverfahrens im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen für Eisenbahnen des Bundes beruht im Wesentlichen auf zwei unterschiedlichen Untersuchungsmethoden: Leitfadengestützten Experteninterviews und einer standardisierten schriftlichen Online-Befragung.

Die Erhebungsergebnisse wurden im Rahmen von zwei Workshops mit dem Bund-Länder-Arbeitskreis „Optimierung des Anhörungsverfahrens“ und einem Fachworkshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden der Länder, des EBA und der Deutschen Bahn AG vorgestellt und diskutiert. Die Diskussionsergebnisse sind in die Interpretation der Ergebnisse eingeflossen.

2.2.1 Leitfadengestützte Experteninterviews

2.2.1.1 Vorgehen

Leitfadengestützte Experteninterviews können im Forschungsprozess zwei unterschiedliche Funktionen erfüllen. Zu Beginn der Erhebungsphase dienen die Interviews der Felderschließung, der Vertiefung und Systematisierung vorwissenschaftlichen Wissens und der Vorbereitung nachfolgender standardisierter Befragungen. Im Unterschied zum standardisierten Interview erlaubt das Leitfadeninterview mit Expertinnen und Experten eine flexiblere Interviewführung und ein vertieftes Verständnis für relevante Aspekte des zu beleuchtenden Themenfeldes. Durch die offene Gesprächsführung und die Erweiterung von Antwortspielräumen ist es möglich, Einblicke in Erfahrungshintergründe zu erlangen. Dabei wird die Befragung auf der Basis von Leitfragen geführt, die garantieren, dass eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Interviewergebnisse gewährleistet ist. Entsprechend enthält der Leitfaden im Wesentlichen einerseits sogenannte „Schlüsselfragen“, die in jedem Interview gestellt werden und andererseits „Eventualfragen“, die je nach Verlauf des Interviews relevant werden. Die Ausformulierung und die Reihenfolge der Fragen werden vom Interviewer geleistet, um einen an den Ablauf des Gesprächs angepassten natürlichen Interaktionsfluss zu erreichen.

Im Rahmen der Auswertungsphase erleichtern leitfadengestützte Interviews die Interpretation von erhobenen Daten, da man auf den Daten aufbauende Hypothesen durch Interviews plausibilisieren kann.

2.2.1.2 Vorbereitung der standardisierten Befragung

Zur Vorbereitung und Auswertung der standardisierten Befragung der Anhörungsbehörden wurden mehrere leitfadengestützte Interviews mit unterschiedlichen Expertinnen und Experten zum Ablauf und möglichen Problemen des Anhörungsverfahrens durchgeführt:

- 4 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Anhörungsbehörden unterschiedlicher Länder[71]
- 2 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von in unterschiedlichen Regionen tätigen Projektplanungsteams der Deutschen Bahn AG
- 3 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von unterschiedlichen Außenstellen des EBA

[71] 2 Interviews wurden auf der Grundlage des Leitfadens geführt und 2 Interviews auf der Grundlage des Entwurfs des halbstandardisierten Fragebogens (siehe Anlage).

- 1 Interview mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Zentrale des EBA

Der Leitfaden wurde in Absprache mit dem BMVI entwickelt und gliedert sich in die Bereiche: (1.) Verfahrensverläufe, (2.) Organisationsstruktur, (3.) Prozessmanagement, (4.) Qualitätsmanagement sowie (5.) Reformbedarf und Best Practices. Innerhalb dieser Bereiche wurden differenziert Fakten und subjektive Einschätzungen der Expertinnen und Experten abgefragt. Der Fokus der Interviews lag auf der Wahrnehmung und Bewertung von Ursachen für erhebliche Verzögerungen und Probleme im Anhörungsverfahren.

Den interviewten Expertinnen und Experten wurde Anonymität zugesichert, weshalb keine Zuordnung von bestimmten Aussagen zu bestimmten Gesprächspartnern erfolgt. Die Ergebnisse der Interviews wurden für die Auswertung paraphrasiert und werden im folgenden Abschnitt zusammengefasst. Sie liefern einen ersten Eindruck zu unterschiedlichen Verfahrensweisen und Problemquellen im Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege und decken sich in großen Teilen mit den Ergebnissen der halbstandardisierten Befragung. Auf Grund der kleinen Grundgesamtheit der durchgeführten Interviews sind die Ergebnisse nicht repräsentativ, sondern spiegeln lediglich subjektive Eindrücke über mögliche Probleme im Anhörungsverfahren und ihre Ursachen wider.

Die Interviews wurden im Januar und Februar 2017 geführt und dienten der Vorbereitung einer standardisierten Befragung.

2.2.1.3 Interviews zur vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren

Im Rahmen des ersten Ergebnis-Workshops mit dem Bund-Länder-Arbeitskreis „Optimierung des Anhörungsverfahrens“ am 12.06.2017 wurde beschlossen, ausgewählte, besonders langwierige und zügige Anhörungsverfahren einer vertieften Untersuchung zu unterziehen, um ein besseres Verständnis von den Abläufen im Einzelnen gewinnen zu können. Der Unterarbeitskreis hat hierzu eine Liste von zur Untersuchung geeigneten Verfahren und einen Interviewleitfaden abgestimmt.

Bei der Auswahl der Verfahren wurden folgende Kriterien berücksichtigt, um die Bandbreite von möglichen Verfahrensverläufen weitgehend abzudecken:

- Unterschiedliche Anhörungsbehördentypen (zentral/dezentral),
- unterschiedliche EBA-Außenstellen,
- unterschiedliche Verfahrensgegenstände (Lärmsanierung, Streckenausbau oder -neubau etc.),
- unterschiedliche Komplexitätsgrade (niedrige, mittlere und hohe Komplexität),
- unterschiedliche Intensitäten von Planänderungen im Anhörungsverfahren in Form von Deckblattverfahren (niedrige und hohe Komplexität) und
- unterschiedliche Interaktionsintensitäten im Anhörungsverfahren (intensiver Austausch zwischen Anhörungsbehörden und EBA/geringer Austausch zwischen Anhörungsbehörden und EBA).

Für die Verfahren sollte nach Möglichkeit bereits ein Planfeststellungsbeschluss, zumindest aber eine abschließende Stellungnahme der Anhörungsbehörde, vorliegen. Die Verfahren sollten nach Möglichkeit keine extremen Ausreißer nach oben oder unten darstellen, sondern im besten Fall als repräsentativ für besonders langwierige oder zügige Verfahren eingestuft werden können.

Der Verfahrensverlauf sollte soweit wie möglich durch Experteninterviews mit den zuständigen Außenstellen des EBA, Anhörungsbehörden und Planungsteams der Deutschen Bahn AG

nachgezeichnet werden. Hierdurch sollte ein vertieftes Verständnis über Problemquellen und Erfolgsbedingungen für einzelne Verfahrensschritte gewonnen werden. Voraussetzung war, dass die beteiligten Akteure bereit waren, über den Verfahrensverlauf aus ihrer Perspektive zu sprechen. Dies war nicht bei allen Verfahren gegeben, weil die Personen, die das Verfahren betreut haben nicht mehr bei den Akteuren beschäftigt waren oder sich nicht zu einem Interview bereit erklärt haben. Letzteres kam allerdings nur in Ausnahmefällen vor. Tabelle 13 gibt einen Überblick über die im Rahmen der vertieften Untersuchung betrachteten Verfahren.

Tabelle 13: Vertiefte Untersuchung

EBA-Standort	**Anhörungsbehörde**	**Verfahren**	**Einschätzung**
Frankfurt/ Saarbrücken	RP Darmstadt	Zweigleisiger Ausbau „Homburger Damm“ im Bereich der Stadt Frankfurt am Main von Bahn-km 0,632 (Strecke 3619) bis Bahn-km 4,560 (Strecke 3613) als Teilprojekt des Knotens Frankfurt.	Zügig
Köln/Essen	BezReg Düsseldorf	Rhein-Ruhr-Express, PFA 5a Essen	Langwierig
Köln/Essen	BezReg Düsseldorf	ABS 46/2- PFA 1.2 Oberhausen-Sterkrade	Langwierig
Erfurt/Halle	LVA Thüringen	Änderung Bahnübergang km 16,9 + 41 Bad Berka	Langwierig
Hamburg/ Schwerin	LA für Straßenbau und Verkehr MV	EÜ Mühlenbach Ersatzneubau Wismar	Zügig
Berlin	Senatsverw. für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz	Lärmsanierung, LSW Pankow	Zügig
Karlsruhe/ Stuttgart	RP Stuttgart/ RP Tübingen	NBS Wendlingen - Ulm, Neubau Bahnstromleitung BL 592	Zügig
Karlsruhe/ Stuttgart	RP Stuttgart	Faurndau, Neubau Bahnsteige	Langwierig
Karlsruhe/ Stuttgart	RP Stuttgart	07. Planänderung im PFA 1.1 "Grundwassermanagement"	Langwierig
Dresden	LD Sachsen	Änderung der EÜ km 48,215 Mittweida, Strecke Riesa-Chemnitz (6255)	Zügig
Dresden	LD Sachsen	Ausbaustrecke Karlsruhe - Stuttgart - Nürnberg - Leipzig/Dresden, Bauabschnitt Dresden-Altstadt (a) - Freital-Ost (a)	Langwierig
München/ Nürnberg	Reg Unterfranken	Lärmsanierung Ortsdurchfahrt Obernbreit	Langwierig
München/ Nürnberg	Reg Oberbayern	Barrierefreier Ausbau Bahnhof Höllriegelskreuth	Zügig
München/ Nürnberg	Reg Schwaben	ABS 48, Elektrifizierung und Ausbau, PFA 8 Memmingen - Landesgrenze	Zügig

Von August 2017 bis Februar 2018 konnten zu allen Verfahren mindestens ein Interview geführt werden.

2.2.2 Standardisierte Befragung

2.2.2.1 Vorgehen

Aufbauend auf den explorativen Interviews wurden standardisierte Befragungen von Anhörungsbehörden, EBA-Außenstellen und Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn vorbereitet und durchgeführt. Darüber hinaus wurde eine infrastrukturübergreifende standardisierte Befragung zu Planfeststellungsverfahren für Bundeswasserstraßen und nach Landesrecht planfeststellungspflichtigen Straßen vorbereitet und durchgeführt. Ziel der Befragungen war es standardisierte Daten zu den Organisationsmerkmalen der Anhörungsbehörden und Verfahrensdaten von abgeschlossenen Anhörungsverfahren der letzten vier Jahre zu ermitteln, um eine Datenbank von Verfahrensverläufen anlegen zu können. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, dass Prozess- und Qualitätsmanagement zu schildern und auf Best Practices und Reformbedarf zu verweisen.

Die Methodik und der Entwurf des Fragebogens für die Anhörungsbehörden wurden dem Arbeitskreis „Optimierung des Anhörungsverfahrens“ am 08.02.2017 vorgestellt. Dieser stimmte dem Konzept zu und erklärte, dass es Ziel sei, eine umfassende Datenbank zu detaillierten Verfahrensverläufen aufzubauen, um verallgemeinerbare Aussagen treffen zu können. Im Nachgang des Workshops wurde der Entwurf des Fragebogens mit dem Unterarbeitskreis abgestimmt und einem Testlauf mit zwei Anhörungsbehörden unterzogen. Die weiteren Befragungen wurden ebenfalls in Zusammenarbeit mit dem Unterarbeitskreis vorbereitet.

Die Befragungen wurden online durchgeführt. Hierfür wurden in Abstimmung mit dem Arbeitskreis und Unterarbeitskreis die zuständigen Behörden und Projektleiterinnen und Projektleiter angeschrieben, die einen Link zur Befragung erhielten. Es bestand auch die Möglichkeit, den Fragebogen herunterzuladen und die ausgefüllten Fragebögen per Mail zurückzusenden.

Tabelle 14: Standardisierte Befragungen

Akteur	**Gesamtzahl**	**Rücklauf**	**Erhebungszeitraum**
Anhörende Organisationseinheiten[72] (Bundesschienenwege)	33	27 (81 Prozent)	20.03.-30.04.2017
Anhörende Organisationseinheiten (Bundeswasserstraßen)	7	6 (86 Prozent)	21.03-23.05.2017
Anhörende Organisationseinheiten (Landesstraßen)	33	12 (36 Prozent)	31.03.-14.05.2017
EBA-Außenstellen	9	7 (78 Prozent)	04.08.-20.09.2017
Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn	N.N.[73]	22	08.08.-27.09.2017

[72] Insgesamt gibt es nur 31 Anhörungsbehörden der Länder, aber 33 anhörende Organisationseinheiten. Dies liegt daran, dass die Landesdirektion Sachsen über drei Dienststellen verfügt und jede Dienststelle eine anhörende Organisationseinheit aufweist, die separat angeschrieben wurden.
[73] Die Gesamtzahl der Projektleiterinnen und Projektleiter unterliegt großen Schwankungen und konnte für den Untersuchungszeitraum nicht genau bestimmt wird.

Den ausfüllenden Vertreterinnen und Vertretern der befragten Akteure wurde Anonymität zugesichert, weshalb alle Angaben, die Rückschlüsse auf einen bestimmten Akteur ermöglichen, für diesen Bericht anonymisiert wurden.

2.2.2.2 Auswertungsmethodik

Vor dem Hintergrund, dass die Teilnahme an der Befragung teilweise mittels eines Online-Fragebogens sowie durch Zurücksenden des ausgefüllten Fragebogens per E-Mail erfolgte, wurden die Ergebnisse zunächst in einheitliche akteursspezifische Datensätze überführt.

Diese Gesamtdatensätze wurden im Anschluss in zwei einzelne Datensätze aufgeteilt. Hierbei beinhaltet der erste Datensatz alle nicht verfahrensverlaufsbezogenen Informationen auf der Akteursebene. Die einzelnen Variablen geben beispielweise Auskunft über Organisationsmerkmale und allgemeine Einschätzungen zum Anhörungsverfahren. Der zweite Datensatz beinhaltet die Daten zu ausgefüllten Verfahrensverläufen. Hierin finden sich insbesondere zeitliche Angaben zum Beginn der einzelnen Verfahrensschritte sowie weitere Verfahrensmerkmale. Durch das Verwenden einer einheitlichen Kontrollziffer in Bezug auf die Akteure war es weiterhin möglich beide Datensätze für weitere Analysen zu verknüpfen.

Aus methodischer Sicht erfolgten für den ersten Datensatz im nächsten Schritt die Erstellung von Häufigkeitsverteilungen der gegebenen Antworten sowie eine Berechnung von Mittelwerten und weiterer statistischer Größen für Fragestellungen mit quantitativer Auswertbarkeit. Hierdurch wird beispielsweise ein Überblick über die Personalsituation gewonnen. Ergänzt wird dies durch die Auswertung der Antworten auf die offenen Fragen, welche sich beispielweise auf Problemfelder und Best Practices beziehen.

In der Analyse des zweiten Datensatzes wurden für jedes Verfahren zunächst die Zeitspannen zwischen den verschiedenen Verfahrensschritten in Kalendertagen berechnet. Hierbei zeigt sich bereits, dass ein Großteil der Verfahren der im Fragebogen vorgegebenen Chronologie folgt, wobei die Reihenfolge nicht bei allen Verfahrensschritten zwingend notwendig ist. Durch die Betrachtung derjenigen Verfahrensschritte, die gezwungenermaßen in einer gewissen Reihenfolge stattfinden müssen, war es weiterhin möglich, offensichtliche Fehler in den Datensätzen zu bereinigen.[74] Vor dem Hintergrund teilweise nicht chronologischer Verfahrensverläufe wurden weiterhin die Zeitdauern zwischen ausgewählten nicht direkt aufeinanderfolgenden Verfahrensschritten berechnet. Dies hat dazu geführt, dass in einzelnen Auswertungen nicht immer alle eingegebenen Verfahrensverläufe verwendet werden konnten, weil für bestimmte Verfahrensschritte keine Daten eingetragen wurden oder einzelne Verfahrensschritte mehrfach durchlaufen werden mussten.

[74] Negative Werte zwischen einzelnen Verfahrensschritten wurden einzeln betrachtet, da diese häufig auf Übertragungsfehler zurückzuführen sind. Beispielsweise wurde ein Datum für einen Verfahrensschritt im Dezember eingetragen und für den nächsten Verfahrensschritt ein Datum im Januar desselben Jahres. In offensichtlichen Fällen wurde deshalb das Datum entsprechend angepasst.

2.3 Ergebnisse der explorativen Interviews

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse aus den explorativen Interviews zum Ablauf des Anhörungsverfahrens zusammengefasst. In allen Interviews wurde angemerkt, dass es zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Anhörungsverfahrens regelmäßig zu Planänderungen und damit verbundenen Verzögerungen und Wiederholungen von einzelnen Verfahrensschritten kommen würde. Planänderungen in oder nach der Auslegung von Planunterlagen nach § 76 Abs. 8 VwVfG seien ein Regelfall.

2.3.1 Antragsunterlagen

2.3.1.1 Prüfung durch das EBA

Eine mögliche Problemquelle für das Gesamtverfahren, auf die in allen Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern des EBA und der Anhörungsbehörden verwiesen wurde, ist die Qualität der Planunterlagen des Vorhabenträgers, da diese bei Antragstellung häufig nicht den Anforderungen der Planfeststellungsrichtlinien des EBA genügen würden (vgl. RL 12 Abs. 3a).

Die Planfeststellungsrichtlinien des EBA sehen in solchen Fällen vor, dass ein Antrag bei schwerwiegenden Mängeln gebührenpflichtig abzulehnen ist (vgl. RL 13 Abs. 7 UAbs. 3). Bei nicht schwerwiegenden Mängeln soll dem Vorhabenträger die Möglichkeit zur Mängelbeseitigung gegeben werden. Sollte diese innerhalb einer angemessenen Frist nicht erfolgreich verlaufen, dann ist der Antrag gebührenpflichtig zurückzuweisen (vgl. RL 13 Abs. 7 UAbs. 3). Diese Regelung sei aus Sicht des EBA erforderlich gewesen, da der Vorhabenträger die Prüfung der Planunterlagen des EBA als Qualitätsmanagement genutzt hätte und Planunterlagen nur schrittweise und auf der Grundlage von umfangreichen Mängelberichten überarbeitet worden seien.

In allen Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Außenstellen des EBA wurde angemerkt, dass die Gefahr einer gebührenpflichtigen Ablehnung bislang nicht zu einer qualitativen Verbesserung der Planunterlagen geführt habe. Qualitätsmängel von Planunterlagen würden häufig dadurch verursacht, dass der Vorhabenträger die Planung von Vorhaben ausschreiben würde und regelmäßig Ingenieurbüros den Zuschlag erhalten würden, die über zu geringe Erfahrungen in der eisenbahnbezogenen Planung verfügen würden. Deshalb sei es nach wie vor üblich, dass man Planunterlagen mit umfangreichem Mängelbericht an den Vorhabenträger zurücksenden müsse. In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass sich die Qualität der Antragsunterlagen durch die Einsetzung eines Beauftragten für Planungsrecht beim Vorhabenträger verbessert habe und man diesen Ansatz gegebenenfalls ausbauen sollte.

In den meisten Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Anhörungsbehörden und Außenstellen des EBA wurde darauf hingewiesen, dass die Anhörungsbehörden bei größeren Vorhaben bereits vor Zuleitung der Planunterlagen über das Vorhaben informiert würden. In einem Interview wurde angemerkt, dass die Außenstelle des EBA die Planunterlagen direkt nach Eingang auch an die Anhörungsbehörde weiterleiten würde, um mögliche Reibungsverluste aufgrund einer erneuten Prüfung der Unterlagen durch die Anhörungsbehörde nach Abschluss der Prüfung durch das EBA zu vermeiden. Die Anhörungsbehörde würde sich parallel zur Prüfung der Unterlagen durch das EBA schon einmal mit den TÖB verständigen, so dass zu diesem Zeitpunkt schon eine Vorprüfung auf mögliche Konflikte stattfinden könne. In den anderen Interviews wurde darauf verwiesen, dass die Unterlagen erst nach Prüfung durch die EBA-Außenstellen an die Anhörungsbehörden weitergeleitet würden.

2.3.1.2 Prüfung durch die Anhörungsbehörden

In drei Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden wurde angegeben, dass sie die Planunterlagen nach Erhalt noch einmal auf Vollständigkeit und Aktualität prüfen würden, um Mängel, die das Anhörungsverfahren beeinträchtigen könnten, zu beseitigen. Dies würde in der Regel zeitnah erfolgen und nur wenige Tage in Anspruch nehmen. Sollten aus Sicht der Anhörungsbehörde noch Mängel bestehen, dann würden diese an den Vorhabenträger gemeldet.

Aus Sicht der interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Bahn könne die erneute Prüfung der Planunterlagen durch die Anhörungsbehörden zu Reibungs- und Zeitverlusten führen, insbesondere dann, wenn unterschiedliche Maßstäbe an die Beurteilung der Auslegungsfähigkeit der Unterlagen gelegt würden. Dies werde beispielsweise dadurch verursacht, dass man Planunterlagen anderer Infrastrukturen als Vergleichsmaßstab hinzuziehen würde und Unterlagen nachfordern würde, die für die eisenbahnrechtliche Planfeststellung nicht erforderlich seien und teilweise erheblichen Aufwand verursachen würden. Ein Grund hierfür sei, dass bei Anhörungsbehörden, die nur selten Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege durchführen würden, die erforderlichen eisenbahnspezifischen Fachkenntnisse fehlen würden.

In einem Interview mit einer Außenstelle des EBA wurde hierzu angemerkt, dass einige Anhörungsbehörden auch höhere Erwartungen an die Qualität von Planunterlagen legen würden als das EBA und deshalb auch entsprechende Nachforderungen stellen würden.

2.3.2 Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

2.3.2.1 Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

In einem Interview mit Vertreterinnen und Vertretern der Planungsteams der Bahn wurde darauf hingewiesen, dass man sich grundsätzlich im Vorfeld der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung mit den Anhörungsbehörden über die zu beteiligenden Stellen, Auslegungszeiträume und -orte austauschen würde. Hinsichtlich der Zeitplanung würden bestimmte Ereignisse wie Schulferien und Wahltermine berücksichtigt, da in diesen Zeiten die auslegenden Stellen personell ausgedünnt seien und man sich auch nicht dem Vorwurf aussetzen wolle, dass man bewusst Zeiträume wähle, die den Betroffenen die Einsichtnahme erschweren würden. Andere Interviews haben aber auch gezeigt, dass nicht alle Anhörungsbehörden auf eine Auslegung während Ferienzeiten verzichten, sofern ein Teil des Auslegungszeitraums vor oder nach den Schulferien liegt.

In mehreren Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden wurde darauf hingewiesen, dass es im Vorfeld der Auslegung der Planunterlagen zu Verzögerungen kommen könne, die sich aus den organisatorischen Anforderungen an die ortsübliche Bekanntmachung ergeben könnten, welche teilweise einen größeren redaktionellen Vorlauf verlangen würde sowie den Personal- und Raumkapazitäten der auslegenden Stellen. Allerdings hätten solche Verzögerungen keine großen Auswirkungen auf die gesamte Verfahrensdauer. Grundsätzlich würde man die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung parallel zur Prüfung der Antragsunterlagen vorbereiten, um diese einleiten zu können, wenn die Planunterlagen vollständig sind. In einem Interview wurde darauf verwiesen, dass man hinsichtlich der Ankündigung der Auslegung warten würde bis tatsächlich alle Unterlagen vorliegen, da man es schon mehrfach erlebt habe, dass der Vorhabenträger Terminabsprachen zur Vervollständigung der Planunterlagen nicht eingehalten habe und man deshalb die Ankündigung zurückziehen und den Auslegungstermin verschieben musste.

In den Interviews mit den Außenstellen des EBA und den Planungsteams der Bahn wurde daraufhin gewiesen, dass man im Vorfeld der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung über die Auslegungstermine und Fristen informiert werde.

2.3.2.2 Sichtung und Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen

In den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden wurden unterschiedliche Vorgehensweisen zur Sichtung und Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen geschildert. In einem Fall werden zunächst alle Stellungnahmen und Einwendungen gesichtet, thematisch sortiert, kommentiert und anschließend an den Vorhabenträger und das EBA versendet, um dem Vorhabenträger die systematische Abarbeitung zu erleichtern. In den anderen Fällen wurde darauf hingewiesen, dass man eingehende Stellungnahmen und Einwendungen elektronisch nach Eingang an den Vorhabenträger und das EBA weiterleiten und die Papierform nachreichen würde. Die thematische Sortierung und Bearbeitung würde man dem Vorhabenträger überlassen.

In einem Interview mit Vertreterinnen und Vertretern einer Außenstelle des EBA wurde angemerkt, dass man Stellungnahmen und Einwendungen von einigen Anhörungsbehörden automatisch erhalten würde, während man bei anderen nachhaken müsse. Es gebe kein einheitliches Vorgehen.

2.3.2.3 Erstellung von Erwiderungen durch den Vorhabenträger

In mehreren Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden wurde darauf hingewiesen, dass es bei der Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger zu teilweise erheblichen Verzögerungen komme. Letztlich treiben alle Anhörungsbehörden die Verfahren aber nur dann weiter voran, wenn die Erwiderungen weitgehend vorliegen. Als Grund wird angegeben, dass der Vorhabenträger vormals zugesagte Termine bei der Versendung der Erwiderungen nicht eingehalten habe und man deshalb geplante Erörterungstermine habe absagen müssen. In einem Interview wurde angemerkt, dass die Anhörungsbehörde sich auch nicht verantwortlich fühle, Druck auf den Vorhabenträger zur zeitnahen Erstellung von Erwiderungen auszuüben. Letztlich sollte es im Interesse des Vorhabenträgers sein, diese zügig zu erstellen, und man habe keine rechtliche Handhabe, um Fristen durchzusetzen.

In einem Interview mit Vertreterinnen und Vertretern eines Projektplanungsteams der Bahn wurde angemerkt, dass es ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung von Erwiderungen sei, dass man häufig mit von Einwendungsgeneratoren erstellten Einwendungen zu kämpfen habe. Grundsätzlich könne man sich in den meisten Fällen mit den Anhörungsbehörden parallel zur Erstellung der Erwiderungen über die Vorbereitung des Erörterungstermins verständigen. Allerdings sei es in Einzelfällen auch schon vorgekommen, dass nach dem Versand der Erwiderungen ein größerer Zeitraum verstrichen sei, bevor mit der Vorbereitung des Erörterungstermins begonnen wurde.

2.3.2.4 Vorbereitung des Erörterungstermins

In mehreren Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden wurde darauf hingewiesen, dass man die Erwiderungen des Vorhabenträgers auf Erörterungsfähigkeit prüfen würde, um sicherzustellen, dass man den Erörterungstermin durchführen kann. Sollte sich der Vorhabenträger nicht hinreichend positioniert haben, dann würde man entsprechende Nachforderungen stellen. In einem Interview wurde darauf verwiesen, dass man hier gegebenenfalls auch noch eine Schleife einbaue, um für die Vorbereitung des Erörterungstermins zu

klären, welche Einwendungen mit Blick auf die Erwiderungen aufrechterhalten oder zurückgezogen werden. Dadurch ließe sich der Erörterungstermin besser strukturieren.

Ein Grundproblem bei der Vorbereitung des Erörterungstermins ist laut mehreren Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden und Projektplanungsteams der Bahn die Organisation des Erörterungstermins, da man entsprechende Räumlichkeiten anmieten und einen Termin finden müsse, an dem die erforderlichen Planer und Gutachter sowie gegebenenfalls Stenographen zur Verfügung stünden. Dies würde zu teilweise erheblichen Verzögerungen führen, da bestimmte Gutachter und Stenographen einen langen zeitlichen Vorlauf bräuchten. Abhängig von den Raumkapazitäten und der Zahl der Einwendungen würde man dann die Erörterungstermine nach Themen oder anderen Merkmalen (z.B. Geographie, Akteure etc.) organisieren und aufteilen. In einem Interview wurde angemerkt, dass man versuche die Zahl der Termine auf drei Tage zu begrenzen.

In einem anderen Interview wurde von einem Planungsteam des Vorhabenträgers als Extrembeispiel auf ein Verfahren verwiesen, bei dem straßenzugweise erörtert wurde und man zehn Termine angesetzt habe, an denen immer wieder das Gleiche verhandelt worden sei, da man nicht auf bereits vorangegangene Termine und ihre Ergebnisse verwiesen habe.

Die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Außenstellen des EBA gaben an, dass sie im Regelfall über den Erörterungstermin informiert würden und man das Gefühl habe, dass die Anhörungsbehörden auch erwarten würden, dass man an den Erörterungsterminen teilnehme. Grundsätzlich würde man dies auch tun, wenn Personalkapazitäten dies ermöglichten sowie Größe und Relevanz des Verfahrens es erforderten.

2.3.2.5 Durchführung des Erörterungstermins

In mehreren Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden wurde angemerkt, dass man grundsätzlich selbst versuche den Erörterungstermin kurz und schlank zu halten. Dies würde allerdings auch voraussetzen, dass die Vertreterinnen und Vertreter des Vorhabenträgers gut vorbereitet seien und man durchgearbeitete Diskussionspunkte nicht mehr wiederaufgreife, sondern abmoderieren würde. Dies hänge im Ergebnis stark von den individuellen Qualitäten der Leitung des Termins ab. Häufig komme es vor, dass der Vorhabenträger nicht in der Lage sei, sich auf dem Erörterungstermin zu bestimmten Einwendungen zu äußern (sei es etwa informatorisch oder durch Zusagen), so dass man diese schriftlich im Nachgang aufgreifen würde.

In einem Interview mit einem Projektplanungsteam der Bahn wurde angemerkt, dass die Anhörungsbehörden mit wenig Erfahrungen in eisenbahnfachlichen Planfeststellungsverfahren im Rahmen des Erörterungstermins sachfremde Forderungen von Einwendern aufgreifen würden, die nichts mit dem Projekt zu tun hätten und auch nicht im Rahmen des Erörterungstermins verhandelt werden könnten. Diese würden dann als offene Streitpunkte in den Abschlussbericht einfließen, obwohl sie nicht mit dem beantragten Projekt zusammenhängen würden.

In einem Interview mit Vertreterinnen und Vertretern der Außenstellen des EBA wurde angemerkt, dass die Teilnahme am Erörterungstermin sinnvoll sei, um ein besseres Gespür für Problemlagen zu bekommen, gerade weil das Protokoll oftmals generell und im Besonderen nicht vollständig den Erörterungstermin wiedergebe. Man sei deshalb bei besonders strittigen Verfahren vor Ort, um die Ausgangssituation bei der Anfertigung des Planfeststellungsbeschlusses besser beurteilen zu können. Des Weiteren könne neben einem tieferen Eindruck von TÖB und Einwendern auch die Klagewahrscheinlichkeit im weiteren Verfahrensverlauf besser eingeschätzt werden.

2.3.2.6 Erstellung der abschließenden Stellungnahme

In mehreren Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Anhörungsbehörden wurde angemerkt, dass man prinzipiell nach Abschluss des Erörterungstermins mit der Anfertigung der abschließenden Stellungnahme beginnen könne. Allerdings sei man häufig von der Zulieferung von weiteren Informationen – beispielsweise über die geplante Umsetzung von Absprachen mit Einwendern – aus dem Erörterungstermin abhängig, so dass es hier häufig zu Verzögerungen komme. Hinsichtlich der formellen Ausgestaltung stimme man sich mit den Außenstellen des EBA ab.

In mehreren Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Außenstellen des EBA wurde angemerkt, dass Aufbau und Qualität der Abschlussberichte zwischen den Anhörungsbehörden stark variieren würden. Grundsätzlich habe man sich mit den meisten Anhörungsbehörden auf einen formalen Rahmen verständigt, aber einige Anhörungsbehörden würden hinsichtlich des Aufbaus der Stellungnahme keine Abstimmung zulassen. Hinsichtlich der Qualität sei anzumerken, dass einige Anhörungsbehörden in ihren Stellungnahmen alle offenen Streitpunkte einfach durchreichen und nicht bewerten würden. Andere Anhörungsbehörden hingegen würden die offenen Streitpunkte so gut abarbeiten, dass man den Anhörungsbericht direkt in den Planfeststellungsbeschluss einbauen könne.

2.4 Ergebnisse der standardisierten Befragung zum Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege

2.4.1 Organisationsmerkmale

2.4.1.1 Zuständigkeit

Neben dem Infrastrukturbereich der „bundeseigenen Eisenbahnen“ sind 20 der 27 befragten anhörenden Organisationseinheiten auch in den Bereichen „nicht bundeseigene Eisenbahnen“, „Straßenbahnen, U-Bahnen etc.“, „Bundesfernstraßen“ und „nach Landesrecht planfeststellungspflichtige Straßen“ für das Planfeststellungsverfahren zuständig. Die Bereiche, in denen die Anhörungsbehörden vorrangig nur für das Anhörungsverfahren zuständig sind, befinden sich im Infrastrukturbereich der „Bundesfernstraßen“ und der „nicht bundeseigenen Eisenbahnen“. Allerdings ist der Anteil mit drei Anhörungsbehörden bzw. zwei Anhörungsbehörden deutlich geringer.

Tabelle 15: Organisation Zuständigkeit 1

	Nicht bundeseigene Eisenbahnen	Straßenbahnen, U-Bahnen, etc.	Bundesfernstraßen	Nach Landesrecht planfeststellungspflichtige Straßen
Auch Planfeststellungsverfahren	20	21	19	19
Nur Anhörungsverfahren	2	1	3	2

N=27 AHB.[75]

Für die Bereiche „Energieleitungen“ und „Flughäfen“ sind mit 15 Anhörungsbehörden und zwölf Anhörungsbehörden nur noch in etwa die Hälfte der befragten Anhörungsbehörden für das Planfeststellungsverfahren zuständig.

Tabelle 16: Organisation Zuständigkeit 2

	Energieleitungen	Flughäfen	Landeswasserstraßen
Auch Planfeststellungsverfahren	15	12	1
Nur Anhörungsverfahren	1	0	0

N=27 AHB.

2.4.1.2 Personalsituation

Zur Frage, wie viele Vollzeitäquivalente (VZÄ) durchschnittlich im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 für die Durchführung von Planfeststellungen vorgehalten wurden, machten 26 von 27 Anhörungsbehörden Angaben. Die Zahl der angegebenen VZÄ reicht von 1 bis 25, wobei 25 Prozent über weniger als 2,5 VZÄ, die unteren 50 Prozent über weniger als 5,8 VZÄ und die unteren 75 Prozent über weniger als 10 VZÄ verfügen. Insgesamt wurden in 26

[75] Es gab im Fragebogen nicht die Möglichkeit die Zuständigkeit zu verneinen, weshalb davon auszugehen ist, dass bei den meisten Fällen, wo keine Angaben gemacht wurden auch keine Zuständigkeit vorliegt. Es scheint einen Fall zu geben, bei dem die Frage nicht ausgefüllt wurde. Zur konkreten Aufteilung der Zuständigkeiten in den Ländern siehe 2.1.3.

von 27 befragten Anhörungsbehörden 192,46 VZÄ für die Durchführung von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren im Untersuchungszeitraum vorgehalten.

Zur Frage, wie viele VZÄ nur für den Bereich der Eisenbahnen des Bundes durchschnittlich eingesetzt wurden, machten ebenfalls 26 von 27 Anhörungsbehörden Angaben. Die Zahl reicht von 0 VZÄ bis 7 VZÄ, wobei die unteren 25 Prozent über weniger als 0,7 VZÄ, die unteren 50 Prozent über weniger als 1,2 VZÄ und die unteren 75 Prozent über weniger als 2,5 VZÄ verfügen. Insgesamt wurden in 26 von 27 befragten Anhörungsbehörden 46,1 VZÄ im Untersuchungszeitraum für die Durchführung von Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege eingesetzt. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass der Einsatz vom Verfahrensaufkommen abhängig ist, weshalb im Untersuchungszeitraum bei 7 von 26 antwortenden Anhörungsbehörden durchschnittlich weniger als 1 VZÄ für die Durchführung von Anhörungsverfahren im Untersuchungszeitraum durchschnittlich eingesetzt wurde.

Hinsichtlich der Eingruppierung der für den Bereich der Eisenbahnen des Bundes zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Anhörungsbehörden haben 26 von 27 Anhörungsbehörden Angaben gemacht. Insgesamt wurden 134 Personen benannt, von denen 11 (8,21%) im mittleren Dienst, 68 (50,75%) im gehobenen Dienst und 55 (41,04%) im höheren Dienst eingruppiert sind.

Zum Ausbildungshintergrund haben alle 27 Anhörungsbehörden Angaben gemacht. Für 169 Personen wurde ein Ausbildungshintergrund benannt. Die Diskrepanz zur Gesamtzahl der Eingruppierung hängt vermutlich mit Teilzeitstellen und dem einmaligen nicht Ausfüllen der vorangegangenen Frage zu Eingruppierung zusammen.

Tabelle 17: Ausbildungshintergrund der befragten Anhörungsbehörden

	Anzahl	**%**
Rechtswissenschaftlicher Fach-/Hochschulabschluss	83	49,11
Raumplanerischer Fach-/Hochschulabschluss	2	1,18
Ingenieurwissenschaftlicher Fach-/Hochschulabschluss mit umweltfachlicher Ausprägung	1	0,59
Ingenieurwissenschaftlicher Fach-/Hochschulabschluss mit technischer Ausprägung	16	9,47
Verwaltungsfachlicher Fach-/Hochschulabschluss	39	23,08
Verwaltungsfachliche Ausbildung	28	16,57
Gesamtanzahl	169	100

Knapp die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über einen rechtswissenschaftlichen Hintergrund. Etwa 40% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über eine verwaltungsfachliche Ausbildung oder Fach-/Hochschulabschluss. Hinzu kommen rund 11 % Ausbildungshintergründe aus anderen Bereichen.

In den Interviews der vertieften Untersuchung wurde immer wieder darauf verwiesen, dass das Personal des mittleren und gehobenen Dienstes gerade bei größeren Verfahren mit zahlreichen Einwendungen eine zentrale Rolle bei der Bewältigung des erforderlichen Schriftverkehrs übernimmt.

Die Anhörungsbehörden, die EBA-Außenstellen und die Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn wurden auch gefragt, ob es im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 zu Personalengpässen gekommen sei.

Tabelle 18: Personalengpässe

	Anhörungsbehörde		EBA		Bahn	
	Anzahl	**%**	**Anzahl**	**%**	**Anzahl**	**%**
Ja	16	59	5	71	7	32
Nein	8	30	0	0	15	68
Keine Angabe	3	11	2	29	0	0
Gesamtanzahl	27	100	7	100	22	100

Zu den Gründen machten 11 von 16 Anhörungsbehörden Angaben. Es wurden vor allem Personalabgänge, Personalwechsel und Verrentungen, Vakanzen bei Neubesetzungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter genannt. Zudem belasteten Krankheiten, Mutterschutz und Erziehungsurlaub ohne Vertretung und Umstrukturierungen die Personalsituation. Neben diesen organisationsinternen Gründen beeinflussten eine hohe Anzahl neu beantragter Vorhaben, die hohe Belastung im Infrastrukturbereich Energiewende und Netzausbau sowie komplexe Verfahren mit einer hohen Anzahl an Einwendungen die Gesamtauslastung der Behörden.

Die gleichen Gründe wurden auch von 5 der 7 befragten EBA-Außenstellen genannt. Hier wurde ebenfalls auf Personalabgänge, gestiegene Verfahrenszahlen und Bearbeitungsaufwand von TÖB Stellungnahmen und Einwendungen in den Bereichen Wasser-, Natur- und Denkmalschutz verwiesen.

7 von 22 Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn gaben ebenfalls Personalwechsel und Umstrukturierungsmaßnahmen als Ursachen an und verwiesen noch darauf, dass Verzögerungen in laufenden Planfeststellungsverfahren zu Mehrbelastungen durch parallele Bearbeitungserfordernisse geführt hätten.

Auf die Frage, ob sich die Engpässe auf die Bearbeitung von Anhörungsverfahren im Bereich der Eisenbahnen des Bundes ausgewirkt hätten, antworteten 14 von 16 Anhörungsbehörden. 6 Behörden gaben an, dass es zu unerheblichen zeitlichen Verzögerungen gekommen sei. Der Rest gab an, dass durch Priorisierung und Einbindung von Personal aus anderen Bereichen Verfahrensverzögerungen vermieden werden konnten.

5 von 5 EBA-Außenstellen machten hierzu ebenfalls Angaben. 4 Außenstellen merkten an, dass es hierdurch zu keinen merklichen Verzögerungen gekommen sei. Eine Außenstelle gab an, dass die parallele Bearbeitung von mehreren Verfahren zu leichten Verzögerungen geführt hätte.

Hierbei ist anzumerken, dass im Untersuchungszeitraum (01.01.2013-31.12.2016) 30 neue Stellen in den Sachbereichen 1 des EBA, die für die Planfeststellung zuständig sind, geschaffen wurden. Die Auswirkungen dieser Aufstockung auf die Personal- und Belastungssituation konnten im Rahmen der Befragung nicht abgebildet werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die Personal- und Belastungssituation zum Ende des Untersuchungszeitraums entspannt haben dürfte.

7 von 7 Projektleiterinnen und Projektleiter machten hierzu ebenfalls Angaben. 2 gaben an, dass es nicht zu merklichen Verzögerungen gekommen sei. 4 verwiesen auf Verzögerungen, die in einem Fall 3-6 Monate betragen haben sollen.

In allen Interviews der vertieften Untersuchung wurde betont, dass die Personalausstattung einen besonders großen Einfluss auf die Dauer von Verfahren habe. Personalengpässe aufgrund von Belastungsspitzen oder Unterausstattung seien häufig die Ursache von vermeidbaren und oftmals auch langwierigen Verfahrensverzögerungen.

2.4.1.3 Unterstützungsleistungen

Im Folgenden werden die personellen und technischen Unterstützungsleistungen dargestellt, auf die Anhörungsbehörden im Anhörungsverfahren zugreifen können.

Tabelle 19: Personelle Unterstützung

	behörden-intern	extern	nicht verfügbar	Grundgesamtheit
Assistenzkräfte zur Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	42,31%	19,23%	38,46%	25
Personal zur Beurteilung umweltschutzfachlicher Sachverhalte	60,00%	8,00%	32,00%	24
Personal zur Beurteilung technischer Sachverhalte	45,83%	12,50%	41,67%	22
Stenographen für den Erörterungstermin	4,00%	52,00%	44,00%	25
Verhandlungsleitung/Moderation	19,05%	14,29%	66,67%	20
Juristische Fachkompetenz	45,00%	15,00%	40,00%	18

Mehrfachantworten waren möglich.

Die Abfrage nach personellen Unterstützungsleistungen, auf welche die Anhörungsbehörden behördenintern oder extern im Anhörungsverfahren zurückgreifen können, zeigt ein sehr heterogenes Bild auf. Als zusätzliche verfügbare personelle Unterstützungsleistungen wurden in der Befragung das Hinzuziehen von Kolleginnen und Kollegen zur Unterstützung bei der Organisation und Durchführung des Erörterungstermins genannt. Zusätzlich wurden neben Stenographen für den Erörterungstermin auch externe Schreibkräfte und Aufnahmetechniker hinzugezogen.

Tabelle 20: Technische Unterstützung

	behörden-intern	extern	nicht verfügbar	Grundgesamtheit
Zusätzliche elektronische Auslage der Unterlagen	85,19%	11,11%	3,70%	26
Software zur Ablage und Auswertung von Stellungnahmen und Einwendungen	34,62%	11,54%	53,85%	25
Konferenztechnik für den Erörterungstermin	24,14%	65,52%	10,34%	26

Mehrfachantworten waren möglich.

Hinsichtlich der technischen Unterstützung ist am auffälligsten, dass mehr als die Hälfte der Anhörungsbehörden über keine Software zur Ablage und Auswertung von Stellungnahmen und Einwendungen verfügt.

2.4.1.4 IT-Standards

Außerhalb der gängigen Office-Software verfügen 22 Anhörungsbehörden (4 Nicht-Antworten) nicht über einheitliche IT-Standards zur elektronischen Kommunikation zwischen den am Anhörungsverfahren beteiligten Akteuren. Lediglich eine Anhörungsbehörde gab an, dass „tabellarische Auswertungen“ nach Absprache mit dem Vorhabenträger oder den von ihr beauftragten Firmen nach festgelegten Standards verlaufe. Inwieweit es sich hierbei jedoch wirklich um IT-spezifische Standards verhält, lässt sich aus dieser Angabe nicht eindeutig erschließen.

Auf die Frage, ob es Absprachen zu IT-Standards mit den Anhörungsbehörden gebe, antworteten 5 von 7 befragten EBA-Außenstellen, die mit insgesamt 9 Anhörungsbehörden zusammenarbeiten. Sie gaben an, dass man über keine solchen Absprachen verfüge.

Auf die gleiche Frage antworteten 18 der 22 befragten Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn und gaben 23-mal „nein“ und 11-mal „ja“ an. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Anonymität der Befragung Doppelungen möglich sind, da unterschiedliche Projektleiter Angaben zur selben Anhörungsbehörde gemacht haben. Die bestehenden Absprachen beziehen sich auf den elektronischen Versand von Stellungnahmen und Einwendungen betreffen, man dieselbe Software zur Verwaltung und Bearbeitung von Einwendungen und Stellungnahmen und/oder eine Cloud-Lösung zum Datenaustausch verwende.

Im Rahmen der Interviews der vertieften Untersuchung hat sich gezeigt, dass in den meisten Fällen keine einheitlichen IT-Standards verwendet werden und es oftmals zu Medienbrüchen kommt, weil Dokumente nur postalisch oder nicht maschinenlesbar weitergeleitet werden.

2.4.1.5 Kommunikationsflüsse

In den folgenden Tabellen werden die schwerpunktmäßigen Kommunikationsinstrumente der befragten Anhörungsbehörden während des Anhörungsverfahrens mit den unterschiedlichen Akteuren im Anhörungsverfahren dargestellt.

Tabelle 21: Kommunikationsflüsse mit dem Vorhabenträger aus Sicht der AHB

Vorhabenträger						
	Nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	0 (0,00%)	6 (22,22%)	5 (18,52%)	**12 (44,44%)**	4 (14,81%)	0
telefonisch	0 (0,00%)	0 (0,00%)	9 (33,33%)	**15 (55,56%)**	3 (11,11%)	0
elektronisch	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (7,41%)	**13 (48,15%)**	12 (44,44%)	0
persönliche Besprechung	1 (3,70%)	6 (22,22%)	**10 (37,04%)**	9 (33,33%)	1 (3,70%)	0

Tabelle 22: Kommunikationsflüsse mit dem EBA aus Sicht der AHB

EBA						
	Nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	1 (3,70%)	8 (29,63%)	4 (14,81%)	**10 (37,04%)**	4 (14,81%)	0
telefonisch	1 (3,70%)	4 (14,81%)	**10 (37,04%)**	**10 (37,04%)**	2 (7,41%)	0
elektronisch	1 (3,70%)	4 (14,81%)	**8 (29,63%)**	7 (25,93%)	7 (25,93%)	0
persönliche Besprechung	4 (14,81%)	**12 (44,44%)**	6 (22,22%)	4 (14,81%)	1 (3,70%)	0

Tabelle 23: Kommunikationsflüsse mit den TÖB aus Sicht der AHB

TÖB						
	Nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	1 (3,70%)	5 (18,52%)	3 (11,11%)	**9 (33,33%)**	**9 (33,33%)**	0
telefonisch	0 (0,00%)	7 (25,93%)	**17 (62,96%)**	3 (11,11%)	0 (0,00%)	0
elektronisch	0 (0,00%)	1 (3,70%)	12 (44,44%)	4 (14,81%)	**10 (37,04%)**	0
persönliche Besprechung	1 (3,70%)	**15 (55,56%)**	8 (29,63%)	2 (7,41%)	1 (3,70%)	0

Tabelle 24: Kommunikationsflüsse mit den auslegenden Stellen aus Sicht der AHB

Auslegende Stellen						
	nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	0 (0,00%)	3 (11,11%)	6 (22,22%)	**9 (33,33%)**	**9 (33,33%)**	0
telefonisch	0 (0,00%)	5 (18,52%)	**9 (33,33%)**	8 (29,63%)	5 (18,52%)	0
elektronisch	1 (3,70%)	3 (11,11%)	6 (22,22%)	**12 (44,44%)**	5 (18,52%)	0
persönliche Besprechung	7 (25,93%)	**15 (55,56%)**	2 (7,41%)	2 (7,41%)	1 (3,70%)	0

Tabelle 25: Kommunikationsflüsse mit anerkannten Umweltvereinigungen aus Sicht der AHB

Anerkannte Umweltvereinigungen						
	nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	3 (11,54%)	4 (15,38%)	6 (23,08%)	**7 (26,92%)**	6 (23,08%)	1
telefonisch	6 (23,08%)	**15 (57,69%)**	5 (19,23%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1
elektronisch	2 (8,00%)	8 (32,00%)	**10 (40,00%)**	3 (12,00%)	2 (8,00%)	2
persönliche Besprechung	**12 (46,15%)**	9 (34,62%)	3 (11,54%)	1 (3,85%)	1 (3,85%)	1

Tabelle 26: Kommunikationsflüsse mit Bürgerinitiativen aus Sicht der AHB

Bürgerinitiativen						
	nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	2 (8,00%)	3 (12,00%)	5 (20,00%)	6 (24,00%)	**9 (36,00%)**	2
telefonisch	4 (16,00%)	**15 (60,00%)**	4 (16,00%)	1 (4,00%)	1 (4,00%)	2
elektronisch	2 (8,00%)	9 (36,00%)	**11 (44,00%)**	2 (8,00%)	1 (4,00%)	2
persönliche Besprechung	8 (32,00%)	**11 (44,00%)**	5 (20,00%)	1 (4,00%)	0 (0,00%)	2

Tabelle 27: Kommunikationsflüsse mit Einwendern aus Sicht der AHB

Einwender						
	nie	**sehr selten**	**teilweise**	**regelmäßig**	**schwer-punktmäßig**	**nicht Ant-wort**
schriftlich	0 (0,00%)	3 (11,54%)	6 (23,08%)	6 (23,08%)	**11 (42,31%)**	1
telefonisch	1 (3,70%)	10 (37,04%)	**13 (48,15%)**	2 (7,41%)	1 (3,70%)	0
elektronisch	0 (0,00%)	9 (33,33%)	**12 (44,44%)**	4 (14,81%)	2 (7,41%)	0
persönliche Besprechung	3 (11,11%)	**21 (77,78%)**	2 (7,41%)	1 (3,70%)	0 (0,00%)	0

Die Antworten zeigen, dass die gewählte Kommunikationsform und die Interaktionen zwischen der Anhörungsbehörde, dem Vorhabenträger und dem EBA durchaus unterschiedlich verlaufen. Dies wurde auch im Rahmen der vertieften Untersuchung geschildert, teilweise findet ein regelmäßiger und kontinuierlicher, teilweise nur ein punktueller oder im Extremfall ein minimaler Austausch zwischen den Akteuren statt. Die folgende Tabelle zeigt, wie die 7 teilnehmenden EBA-Außenstellen und die 22 antwortenden Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn den Informationsaustausch und die Kooperationsbereitschaft der Anhörungsbehörden einschätzen, mit denen sie regelmäßig zu tun haben. Hinsichtlich der Projektleiterinnen und Projektleiter sind Überschneidungen möglich, wenn unterschiedliche Projektteams mit derselben

Anhörungsbehörde interagieren und diese aufgrund der anonymisierten Befragung nicht identifiziert werden konnten.

Tabelle 28: Informationsaustausch und Kooperationsbereitschaft mit den AHB

		N	Sehr gut	Gut	Befriedigend	Ausreichend	Schlecht
Informations-austausch	EBA	13	3 (23 %)	7 (54 %)	1 (8 %)	1 (8 %)	1 (8 %)
	Bahn	33	12 (36 %)	10 (30 %)	9 (27 %)	2 (6 %)	0
Kooperations-bereitschaft	EBA	13	3 (23 %)	7 (54 %)	0	3 (23 %)	0
	Bahn	33	7 (21 %)	15 (45 %)	7 (21 %)	1 (3 %)	1 (3 %)

Von Seiten der Außenstellen des EBA wird der Informationsaustausch mit den Anhörungsbehörden vorwiegend als sehr gut (23 %) oder gut (54 %) empfunden. Eine leicht schlechtere Beurteilung ergibt sich von Seiten der Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn (sehr gut: 36 %; gut: 30 %; befriedigend: 27 %). Bezüglich der Kooperationsbereitschaft der Anhörungsbehörden zeigen sich den Außenstellen des EBA folgend weitreichende Unterschiede. Während diese von vielen Außenstellen als sehr gut (23 %) oder gut (54 %) empfunden wird, bewerten ebenfalls ungefähr ein Viertel diese nur mit ausreichend (23 %). Im Vergleich dazu wird die Kooperationsbereitschaft der Anhörungsbehörden aus Sicht der Bahn im Durchschnitt positiver empfunden (sehr gut: 21 %; gut: 45 %; befriedigend: 21 %). Insgesamt zeigt die Auswertung, dass sowohl die Projektteams der Bahn als auch die Außenstellen des EBA bei einigen Anhörungsbehörden durchaus noch Verbesserungspotential in den Bereichen Informationsaustausch und Kooperationsbereitschaft sehen.

Auf die Frage, ob man Verbesserungsbedarfe beim Kommunikationsfluss im Anhörungsverfahre sehe antworteten 15 von 22 Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn. Von diesen 15 antworteten 7 mit „ja“ und 8 mit „nein“. Als Verbesserungsansätze wurden regelmäßiger Austausch zum Verfahrensstand zwischen Anhörungsbehörden, EBA und Bahn sowie ein einheitliches Einwendungsmanagement für alle Beteiligten gefordert, um Doppelerfassungen zu verhindern.

Bei den EBA-Außenstellen antworteten 4 von 7 Außenstellen auf die Frage nach Verbesserungsbedarf. Hiervon antworteten 3 mit „nein“ und nur eine mit „ja“. Man wünsche sich eine zeitnahe Übersendung von Stellungnahmen und Einwendungen in elektronischer Form.

In den vertieften Untersuchungen wurden unterschiedliche Kooperations- und Interaktionsformen zwischen Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde geschildert: Teilweise tausche man sich regelmäßig zu anstehenden und laufenden Verfahren aus und bespreche Verfahrensverzögerungen sowie ihre Ursachen. Aber es komme auch vor, dass kein Austausch stattfinde, der über die Aufforderung zur Einleitung des Anhörungsverfahrens durch die Planfeststellungsbehörde und die Übersendung der abschließenden Stellungnahme zum Anhörungsverfahren durch die Anhörungsbehörde hinausgehe. In einem geschilderten Fall wurde beispielsweise nur schriftlich per Post oder E-Mail zwischen Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde kommuniziert.

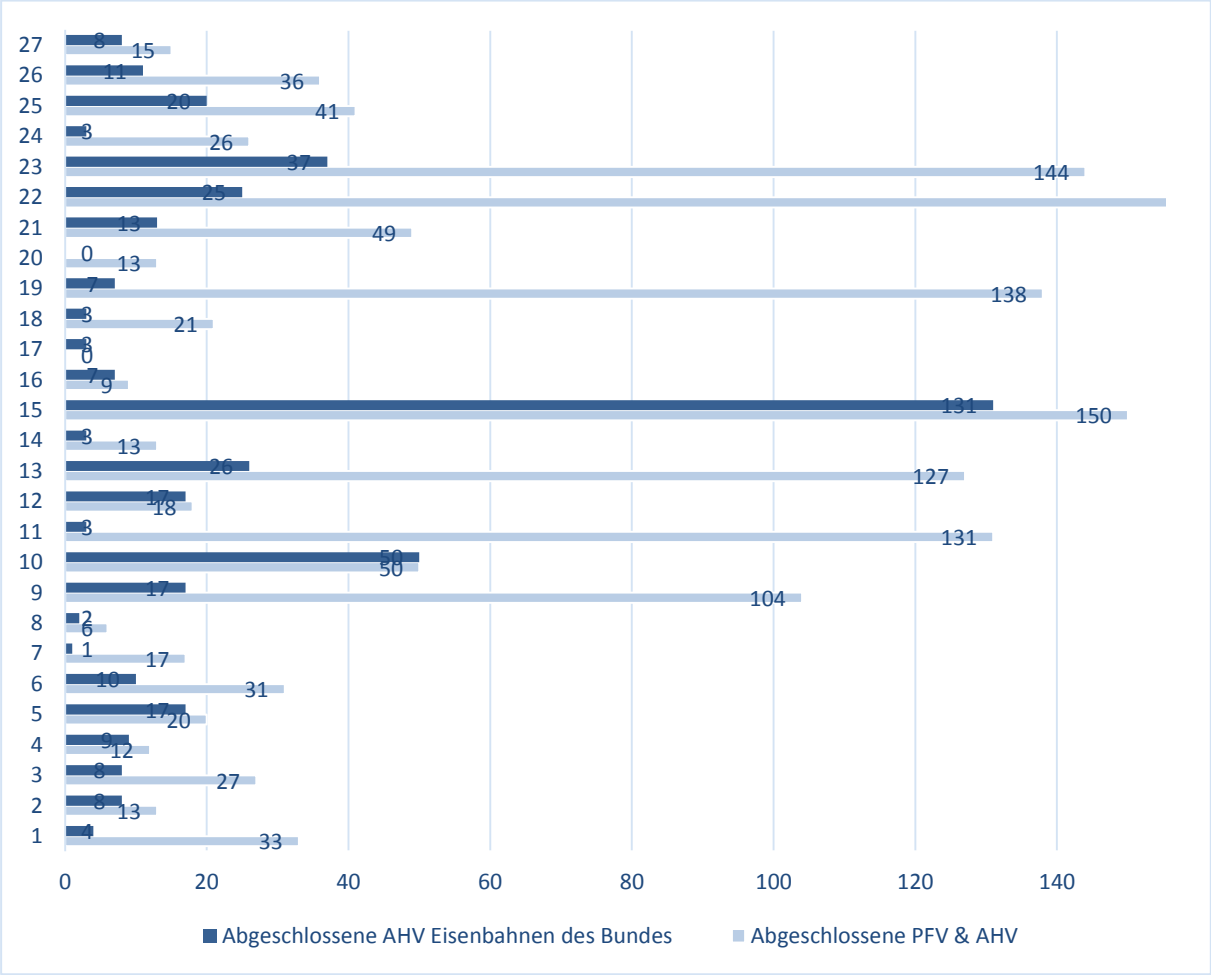
Ein Merkmal, das alle zügigen Verfahren in der vertieften Untersuchung auszeichnet ist, dass der Austausch zwischen den beteiligten Akteuren als „gut“ bis „sehr gut“ beschrieben wird und man sich gegenseitig regelmäßig über Probleme und Verzögerungen informiere. Bei den langwierigen Verfahren wird der Austausch häufiger von „befriedigend“ bis „schlecht“ eingestuft, da man oftmals monatelang nicht miteinander kommuniziere. Allerdings wurden auch verfahrensbedingte Verzögerungen geschildert, die sich trotz regelmäßigen Austauschs nicht antizipieren oder verhindern ließen.

2.4.1.6 Verfahrenszahlen

Auf die Frage, wie viele Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 durchgeführt wurden, antworteten 26 von 27 Anhörungsbehörden. Sollten beide Verfahren durch dieselben Behörden durchgeführt worden sein, dann sollten diese wie ein Verfahren behandelt werden. Die angegebene Anzahl reicht von 6 bis 282 Verfahren, wobei die unteren 25 Prozent weniger als 17 Verfahren, die unteren 50 Prozent weniger als 27 Verfahren und die unteren 75 Prozent weniger als 60 Verfahren abgeschlossen haben.

Auf die Frage, wie viele Anhörungsverfahren im Bereich der Eisenbahnen des Bundes durchgeführt wurden, antworteten alle 27 Anhörungsbehörden. Die angegebene Anzahl reicht von 0 bis 131 Verfahren, wobei die unteren 25 Prozent weniger als 4 Verfahren, die unteren 50 Prozent weniger als 9 Verfahren und die unteren 75 Prozent weniger als 17 Verfahren durchgeführt haben. Abbildung 1 gibt eine entsprechende Übersicht für alle 27 ausgefüllten Fragebögen. Jedem Fragebogen ist hierfür eine zufällige Zahl von 1 bis 27 zugewiesen worden.

Abbildung 1: Verfahrensbelastung 01.01.2013 - 31.12.2016 je AHB



Anmerkungen: Nr. 22 stellt mit 282 abgeschlossenen Verfahren einen Ausreißer außerhalb der Skala der X-Achse dar. Bei Nr. 17 ist von einem Ausfüllfehler auszugehen, da für alle Verfahren im Abfragezeitraum 0 Verfahren und im Bereich Eisenbahnen des Bundes 3 abgeschlossene Verfahren angegeben wurden. Da Letzteres Teilmenge von Ersterem ist, sind die Angaben in sich widersprüchlich.

Grundsätzlich besteht eine Korrelation zwischen der Zahl der durchschnittlich zu bearbeitenden Verfahren und der Anzahl des zur Verfügung stehenden Personals. Allerdings kann es zu antragsbedingten Belastungsspitzen kommen, die nicht durch das zur Verfügung stehende Personal aufgefangen werden können. Diese Situation gilt nicht nur für die anhörenden Organisationseinheiten, sondern auch für die Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) und die planenden Projektteams der Bahn. Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit es im Zeitraum vom 01.01.2013 bis 31.12.2016 in einzelnen Verfahren zu belastungsbedingten Verzögerungen von mehr als zwei Wochen bei Anhörungsbehörden, EBA-Außenstellen und Projektleitungen der Bahn gekommen ist.

Tabelle 29: Belastungsbedingte Verzögerungen

	Anhörungsbehörde		EBA		Bahn	
	Anzahl	**%**	**Anzahl**	**%**	**Anzahl**	**%**
Nie	6	22	2	28	3	13
Sehr selten	6	22	0	0	2	9
Teilweise	10	37	3	42	7	31
Regelmäßig	4	14	2	28	4	18
Sehr häufig/ immer	0	0	0	0	4	18
Keine Angabe	1	3	0	0	2	9
Gesamtanzahl	27	100	7	100	22	100

Im Rahmen der vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren wurde deutlich, dass gerade bei den Anhörungsbehörden mit geringen Personalkapazitäten oder besonders hohem Verfahrensaufkommen längere Liegezeiten durch Belastungssituationen entstehen können. Solche Verzögerungen können auch beim EBA und der Bahn aufkommen; exemplarisch wurde insoweit auf einzelne Verfahren hingewiesen.

In einem Extremfall der von der vertieften Untersuchung erfassten Verfahren war eine Person für alle Anhörungsverfahren zu Bundeschienenwegen in einer Anhörungsbehörde verantwortlich, weshalb eine längere Krankheit dieser Person zu einem größeren Rückstau und besonders langen Liegezeiten geführt hat. Mangels Stellvertreters zeigte sich die Problematik in abgeschwächter Form auch in Urlaubszeiten der allein zuständigen Person.

2.4.1.7 Priorisierung bei parallellaufenden Verfahren

Auf die Frage, ob es bei parallellaufenden Verfahren zu Priorisierungen kommen würde, antworteten 26 von 27 Anhörungsbehörden. Bei 17 Anhörungsbehörden (65,38 %) findet bei parallellaufenden Verfahren eine Priorisierung von Verfahren statt. 9 Anhörungsbehörden (34,62 %) bearbeiten die Anhörungsverfahren strikt entsprechend des Einganges der Anträge.

Im Falle einer Priorisierung wird diese bei 10 Anhörungsbehörden von Stellen oder Akteuren außerhalb der anhörenden Organisationseinheit vorgegeben. Hier wird entweder auf die Amtsleitung und das zuständige Ministerium oder auf den Vorhabenträger verwiesen. 5 Anhörungsbehörden nehmen eigenständig eine Priorisierung von Verfahren vor.

Inwieweit Anpassungen bei der Reihenfolge der Bearbeitung von Verfahren oder der Zuordnung des Personals vorgenommen werden, wird unterschiedlich gehandhabt. Während einige Befragte angaben, dass eine Bearbeitung nach Absprache mit dem Vorhabenträger angepasst werde, wenden andere Anhörungsbehörden eigene Priorisierungen an (hinsichtlich einer hohen Bedeutung/Eilbedürftigkeit, politischem Interesse). Auch ist festzustellen, dass auf der einen Seite das Abarbeiten nach Verfahrenseingang (um somit eine Überschneidung von Offenlage-/Einwendungszeiten zu vermeiden) angewandt wird und auf der anderen Seite viele Anhörungsbehörden eine parallele Bearbeitung von gleichlaufenden Verfahren praktizieren.

2.4.2 Verfahrensverläufe, Prozess- und Qualitätsmanagement

Die Anhörungsbehörden wurden gebeten mindestens für die letzten drei im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 abgeschlossenen Verfahren bestimmte Verfahrensmerkmale einzugeben, aus denen sich der Verfahrensverlauf ableiten lässt. Jede Anhörungsbehörde

konnte bis zu 10 Verfahrensverläufe eingeben. Das bedeutet, dass der Verfahrens*beginn* der eingetragenen Verläufe deutlich vor dem vorgegebenen Abschlusszeitraum liegen konnte. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die für die Auswertung abgefragten Verfahrensmerkmale.

Tabelle 30: Abgefragte Verfahrensmerkmale

Datum 1	Anhörungsbehörde wird über das anstehende Anhörungsverfahren informiert
Datum 2	Eingang der Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde
Datum 3	Beendigung der Prüfung der Planunterlagen durch die Anhörungsbehörde
Datum 4	Vorliegen der vollständigen Planunterlagen für die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung
Datum 5	Aufforderungen an die Träger öffentlicher Belange zur Abgabe einer Stellungnahme
Datum 6	Versand der auszulegenden Unterlagen an die auslegenden Stellen
Datum 7	Beginn der Auslegung
Datum 8	Ende der Frist für die Abgabe von Stellungnahmen
Datum 9	Ende der Frist für die Abgabe von Einwendungen
Datum 10	Versand von Einwendungen und Stellungnahmen an den Vorhabenträger
Datum 11	Eingang der Erwiderungen des Vorhabenträgers bei der Anhörungsbehörde
Datum 12	Durchführung des Erörterungstermins
Datum 13	Fertigstellung der abschließenden Stellungnahme durch die Anhörungsbehörde
Datum 14	Versand der abschließenden Stellungnahme an die Planfeststellungsbehörde

In die Auswertung von Verfahrensverläufen sind 107 von den Anhörungsbehörden, 13 von den EBA-Außenstellen und 39 von den Projektleitungen der Bahn eingeflossen, so dass insgesamt 156 Verfahrensverläufe analysiert werden konnten. Aufgrund von unvollständigen Angaben konnte allerdings immer nur ein bestimmter Teil der Verfahrensverläufe für die Analyse von einzelnen Verfahrensschritten ausgewertet werden.

Für die nachfolgende Auswertung wird in erster Linie auf den Datensatz aus der Befragung der Anhörungsbehörden zurückgegriffen, der auch für den ersten Zwischenbericht verwendet wurde, da dieser die detailliertesten Angaben zum Ablauf des Anhörungsverfahrens enthält. Dieser wird abschließend mit Blick auf die Betrachtung der Gesamtverfahrensverläufe mit den Datensätzen von EBA und Bahn verglichen (s.u. 2.4.2.15).

2.4.2.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Auf die Frage, ob man schon Anhörungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes durchgeführt habe, bei denen der Vorhabenträger eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt habe, antworteten 25 von 27 Anhörungsbehörden. 16 Anhörungsbehörden haben bereits entsprechende Anhörungsverfahren durchgeführt und 9 haben dies verneint. Auf die Frage, ob es Auswirkungen auf das Verfahren habe, gaben 11 Anhörungsbehörden an, dass dies so sei,

während 4 keine Veränderungen feststellten konnten und eine Behörde keine entsprechenden Angaben machte.

Eine klare Tendenz bei den Effekten der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Anhörungsverfahren lässt sich nicht feststellen. Erstaunlich ist, dass die in der Literatur vertretene Auffassung, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einen positiven Effekt auf das Verfahren habe, häufig nicht geteilt wurde.

An positiven Folgen wurden in den Freitextfeldern genannt:

- Bessere Vorabinformationen vor dem Erörterungstermin, Abkürzung der Debatten um Konfliktpunkte im Erörterungstermin.
- Durch eine bessere Vermittlung der Sinnhaftigkeit der Maßnahme kann bei den Bürgern teilweise eine höhere Akzeptanz hinsichtlich der zu erwartenden baulichen Beeinträchtigungen festgestellt werden.
- Viele Fragen und Bedenken können außerhalb des formellen Verfahrens geklärt werden, so dass sich die Anzahl der Einwendungen reduziert.
- Die Entwicklung der Planung stellt sich für den Bürger transparenter dar. Teilweise kommt es zu einer niedrigeren Einwenderzahl.

Als negative Auswirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Anhörungsverfahren wurden genannt:

- Durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung formiert sich der Widerstand der Anwohner. Erhöhte Aufmerksamkeit der potentiell Betroffenen / Öffentlichkeit.
- Geäußerte Änderungswünsche der Anwohner fließen nur teilweise in die Planung mit ein und sorgen somit für weiteres Konfliktpotential.
- Planänderungen sind oft nicht nachvollziehbar, da die letztendlich eingereichten Planungsunterlagen einen anderen Stand haben als die in der Phase der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies schlägt sich auf den Erörterungstermin negativ nieder.
- Entstehen des Eindruckes der Unzugänglichkeit des Vorhabenträgers für bereits in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebrachte Sachargumente.

Insgesamt lässt sich aus diesem indifferenten Bild kein klarer positiver oder negativer Einfluss der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ablesen. In den Freitextfeldern wurde immer wieder von den Anhörungsbehörden darauf hingewiesen, dass die Frage, wie viele potentielle Einwender aufgrund der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf ihre Einwendung verzichtet hätten, nicht abschätzbar sei.

Im Rahmen der vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren wurde von nahezu allen Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn betont, dass man von einer positiven Wirkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgehe. Zwar würden entsprechende Angebote häufig nur in beschränktem Umfang von Betroffenen in Anspruch genommen, aber man könne so bereits frühzeitig in den Dialog treten und potentielle Konflikte frühzeitig identifizieren.

Ebenfalls positiv auf die Verfahrensdauer wirke sich der Kontakt mit den Trägern öffentlicher Belange im Vorfeld der Antragstellung aus, da sich hierdurch frühzeitig Konflikte vermeiden und Lösungen erarbeiten ließen. Die Mehrarbeit die hierdurch verursacht würde, würde sich mit Blick auf die Gesamtverfahrensdauer lohnen.

2.4.2.2 Verfahrensvorschriften und Standards

Auf die Frage, ob es Verfahrensvorschriften für das Anhörungsverfahren gebe, antworteten 25 von 27 Anhörungsbehörden. 15 Behörden bejahten die Frage und 10 verneinten sie. Auf die Frage, welche Vorschriften dies seien, wurde allerdings häufig nur auf die gesetzlichen Grundlagen des Anhörungsverfahrens im AEG und VwVfG bzw. auf die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder verwiesen. Für Baden-Württemberg wurde auf die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung verwiesen. In der Mehrzahl der Fälle wurden die Planfeststellungsrichtlinien des EBA genannt, die von diesen Behörden anscheinend wie eine Verwaltungsvorschrift behandelt werden.

2.4.2.3 Abstimmung von Zeiträumen

Auf die Frage, ob Abstimmungen von Zeiträumen (z.B. Beginn der Auslegung, Durchführung des Erörterungstermins etc.) für das Anhörungsverfahren vorgenommen würden, antworteten 24 von 27 anhörenden Organisationseinheiten. Von den 7 teilnehmenden Außenstellen des EBA wurden Angaben zu 12 Anhörungsbehörden gemacht. Von den 22 antwortenden Projektteams der Bahn wurden Angaben zu 32 Anhörungsbehörden gemacht, wobei es zu Überschneidungen kommen kann, da unterschiedliche Projektteams mit derselben Anhörungsbehörde zu tun haben können. Die folgende gibt einen Überblick zu den Angaben.

Tabelle 31: Abstimmung von Zeiträumen[76]

	Anhörungsbehörde		**EBA**		**Bahn**	
	Anzahl	**%**	**Anzahl**	**%**	**Anzahl**	**%**
Ja	15	56	1	8	17	53
Nein	9	33	10	83	14	43
Keine Angabe	3	11	1	8	1	3
Gesamtanzahl	27	100	12	100	32	100

Das unterschiedliche Antwortverhalten zwischen den befragten Akteuren lässt sich dadurch erklären, dass Absprachen zum Zeitraum des Anhörungsverfahrens zwischen Anhörungsbehörde und Bahn üblicher sind als mit dem EBA. Lediglich 5 von 15 anhörenden Organisationseinheiten gaben an, dass sie Zeiträume des Anhörungsverfahrens mit dem EBA abstimmen würden, während 14 von 15 angaben, dass sie Zeiträume mit der Bahn abstimmen würden.

Hinsichtlich der Frage, ob es Absprachen oder Routinen gibt, um auf Abweichungen von abgestimmten Zeiträumen zu reagieren, antwortete lediglich eine Anhörungsbehörde mit „ja“, 12 mit „nein“ und 14 Anhörungsbehörden machten keine Angaben. Von der entsprechenden Anhörungsbehörde wurde darauf hingewiesen, dass man die Zeitschienen entsprechen nachjustieren würde.

2.4.2.4 Ankündigung von Verfahren

Auf die Frage, ob Verfahren gegenüber der Anhörungsbehörde angekündigt werden, antworteten 25 von 27 anhörenden Organisationseinheiten. 14 Anhörungsbehörden gaben an, dass ihnen gegenüber kommende Verfahren für Eisenbahnen des Bundes angekündigt werden,

[76] Es geht darum, ob die Behörde Zeiträume abgestimmt hat; dabei ist nicht weiter differenziert, mit wem solche bestehen. D. h. ggf. können Absprachen auch mit den beiden Akteuren bestehen, was dann doppelt gezählt wurde.

während 10 Behörden dies verneinten. Von den 14 Behörden gaben 7 an, dass ihnen gegenüber Verfahren vom Vorhabenträger und EBA angekündigt würden, während 5 Behörden angaben, dass sie nur vom Vorhabenträger vorab informiert würden; 2 Behörden gaben an, dass eine Vorankündigung nur durch das EBA erfolge.

Auf die Frage, ob es Absprachen, Standards oder Routinen zur Vorankündigung von Verfahren gebe, antworteten 25 von 27 anhörenden Organisationseinheiten. 19 gaben an, dass es keine entsprechenden Verfahren gebe, während 6 dies bejahten. Auf die Frage, welche dies seien, wurde auf Vorbesprechungen bei größeren Verfahren, Vorhaben-Listen, Besprechungen (zeitlich wiederkehrend), Jahresabfragen in Telefonaten oder Besprechungen verwiesen.

Auf die gleiche Frage antworteten 5 von 7 befragten EBA-Außenstellen. Sie gaben an, dass mit 9 Anhörungsbehörden keine solchen Absprachen bestünden und mit 2 Anhörungsbehörden solche Absprachen getroffen wurden. Diese beiden Absprachen wurden jeweils von einer EBA-Außenstelle getroffen.

In den folgenden Tabellen werden die auswertbaren Verfahren (N=Anzahl auswertbarer Verfahren) zur Darstellung des Verfahrensverlaufs in Kalendertagen ausgewertet. Neben dem Minimalwert und dem Maximalwert werden auch das untere Quantil (25 Prozent der auswertbaren Verfahren haben solange für diesen Schritt benötigt), der Median (50 Prozent der auswertbaren Verfahren haben solange für diesen Schritt benötigt) und das obere Quantil (75 Prozent der auswertbaren Verfahren haben solange für diesen Schritt benötigt) angegeben.

Tabelle 32: Vorankündigung von Verfahren (Dauer in Kalendertagen)

	25%	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
Dauer von der Ankündigung von Verfahren (Datum 1) bis Eingang der Planunterlagen (Datum 2)	< 1	< 8	< 44	0	870	87

Zur Beantwortung der Frage, mit welchem Vorlauf Verfahren gegenüber der Anhörungsbehörde angekündigt werden, wurde die Zahl der Kalendertage zwischen der Information über das Verfahren (Datum 1) und dem Eingang der Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde (Datum 2) gemessen. Bei 37 der auswertbaren 87 Verfahren war der Tag der Information über das Verfahren mit dem Tag des Eingangs der Planungsunterlagen identisch, weshalb davon auszugehen ist, dass in diesen Verfahren keine Vorankündigung erfolgte. Die große Spreizung zwischen dem Minimal- und Maximalwert ist sicherlich zum einen damit verbunden, dass der Vorhabenträger größere Verfahren auch mit einem größeren zeitlichen Vorlauf ankündigt, zum anderen lässt sich der Maximalwert nur mit einem faktischen Ruhen des Verfahrens erklären. Bei den unteren 25 Prozent der erfassten Verfahren erfolgte keine Ankündigung, da die angegebene Zeitspanne unter einem Kalendertag liegt. Bei den unteren 50 Prozent der Verfahren erfolgte diese unter 8 Kalendertagen und den unteren 75 Prozent der Verfahren unter 44 Kalendertagen.

Erläuterung zu den folgenden Diagrammen:

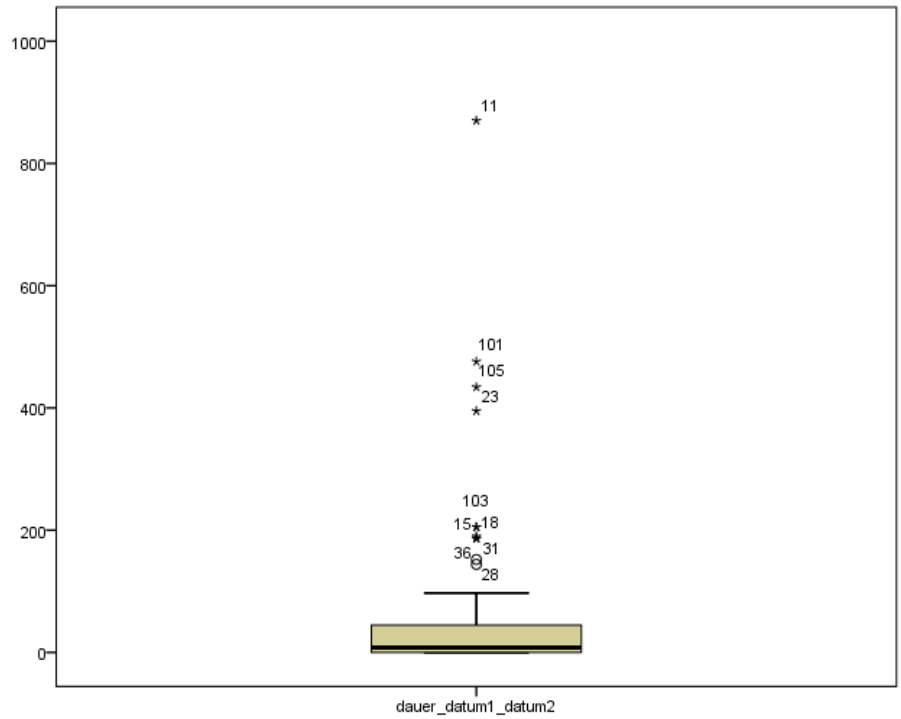
In den folgenden Abschnitten werden die Auswertungen der Verfahrensverläufe als so genannte Boxplots präsentiert. Hierbei handelt es sich um eine Diagrammform, die zur grafischen Aufbereitung der Verteilung von zahlenförmigen Merkmalen verwendet wird. Als Merkmal für die Darstellung von Verfahrensverläufen wurde die Anzahl der Kalendertage zwischen zwei Verfahrensschritten gewählt. Hierbei konnten nur Verfahren berücksichtigt werden, bei denen für beide Verfahrensschritte ein tatsächliches oder zumindest ein geschätztes Datum vorlagen, weshalb nicht immer alle Verfahrensverläufe betrachtet werden konnten.

Die **graue Box** des Boxplots repräsentiert die mittleren 50 Prozent der Verfahren, die für die Auswertung verwendet werden konnten. Die Box beginnt bei den unteren 25 Prozent der erfassten Verfahren (unteres Quantil). Das bedeutet, dass 25 Prozent der erfassten Verfahren genauso so viele oder weniger als diese Anzahl von Kalendertagen vom ersten zum zweiten betrachteten Verfahrensschritt benötigt haben. Der **schwarze Strich** (Median) innerhalb der Box markiert die unteren 50 Prozent, das bedeutet, dass die Hälfte der Verfahren genauso viele oder weniger Kalendertage benötigt hat, um vom ersten zum zweiten betrachteten Verfahrensschritt zu gelangen. Die Box endet bei den unteren 75 Prozent (oberes Quantil) der Verfahren, das bedeutet, dass 75 Prozent der Verfahren genauso viele oder weniger Kalendertage benötigt haben, um vom ersten zum zweiten betrachteten Verfahrensschritt zu gelangen.

Das bedeutet, je gestauchter die Box ist desto näher liegen die betrachten Verfahren in ihren Verläufen beieinander. Ist die Box besonders langgestreckt, dann existiert eine große Streuung zwischen den erfassten Verfahren.

Die **Antennen** (Whisker) sollen prinzipiell das untere oder obere Ende der erfassten Daten markieren (gesamte 100 %), aber sie sind maximal 1,5 Boxen lang, weshalb Ausreißer außerhalb der Antennen dargestellt werden. Ausreißer werden mit einer Zahl angegeben. Diese Zahl entspricht einer zufälligen Zuordnung (Kennung), die für die 107 Verfahren vorgenommen wurde und die es ermöglicht, die entsprechenden Verfahrensverläufe gesondert über alle Verfahrensschritte hinweg zu betrachten.

Abbildung 2: Vorankündigung von Verfahren (Dauer in Kalendertagen)



Datum 1 = Ankündigung des Verfahrens, Datum 2 = Eingang der Planunterlagen

2.4.2.5 Prüfung der Antragsunterlagen durch die Anhörungsbehörde

Hinsichtlich der Frage, ob Antragsunterlagen vor Einleitung des Anhörungsverfahrens durch die Anhörungsbehörde geprüft würden, antworteten 23 von 27 Anhörungsbehörden mit „ja“, 3 mit „nein“ und eine machte keine Angaben. Auf die Frage, was die Prüfungsmaßstäbe seien, antworteten 19 von 23 Anhörungsbehörden. Die Antworten können in folgende Kategorien zusammengefasst werden:

- Überobligatorische Prüfung:
  - Schlüssigkeit der Planunterlage unter Wahrung ihrer Anstoßfunktion
  - Auslegungsfähigkeit unter Beachtung der rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen
  - Vollständigkeit
- Kursorische Prüfung:
  - Vollständigkeit und Plausibilität der Planunterlagen
  - Hinsichtlich der Auslegungsfähigkeit verlässt man sich grundsätzlich auf die Prüfung durch das EBA und prüft nur kursorisch
- Vollständigkeitsprüfung i.e.S.:
  - Es wird nur geprüft, ob die Planunterlagen vollständig sind und keine formalen Fehler enthalten sind
  - Darüber hinaus Prüfung, welche TÖB zu beteiligen sind und wo ausgelegt werden muss

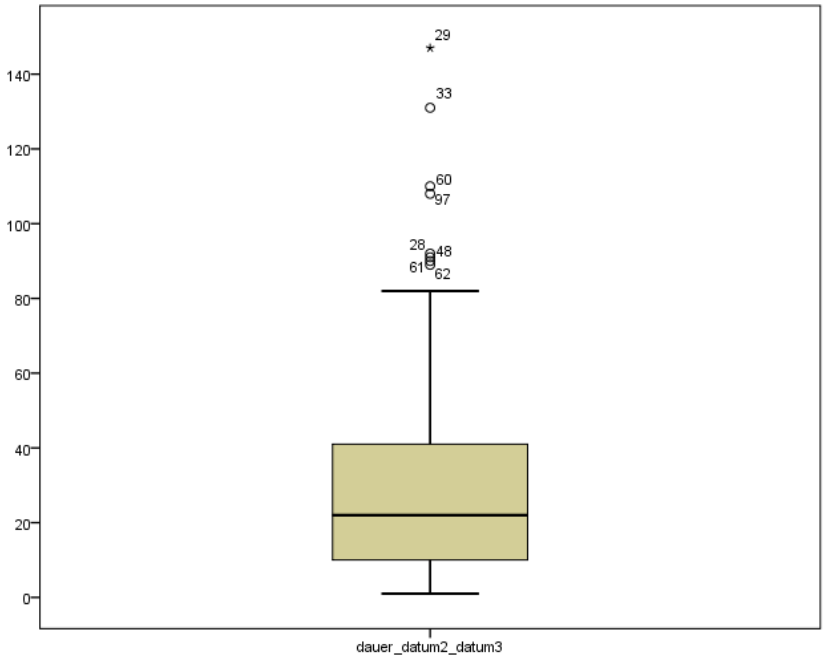
Die nachfolgende Tabelle zeigt die Auswertung von Verfahrensverläufen für den Zeitraum zwischen dem Eingang der Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde (Datum 2) und dem Abschluss der Prüfung der Planunterlagen durch die Anhörungsbehörde (Datum 3) in Kalendertagen.

Tabelle 33: Prüfung von Antragsunterlagen (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Eingang der Planunterlagen bei der AHB (Datum 2) bis zum Abschluss der Prüfung der Planunterlagen durch AHB (Datum3)	< 9	< 22	< 41	1	147	98

Abbildung 3 zeigt die Verteilung der Verfahren in Form eines Boxplots.

Abbildung 3: Dauer der Prüfung der Antragsunterlagen (in Kalendertagen)



Datum 2 = Erhalt der Planunterlagen, Datum 3 = Abschluss der Prüfung der Planunterlagen

Die Auswertung zeigt, dass in 25 Prozent der angegebenen Verfahrensverläufe die Prüfung der Antragsunterlagen in weniger als 9 Kalendertagen abgeschlossen wurde. Dies schließt auch die Fälle ein, in denen keine eigene Prüfung der Antragsunterlagen durch die Anhörungsbehörde erfolgte. In 50 Prozent der Fälle war die Prüfung in weniger als 22 Kalendertagen und in 75 Prozent der Fälle in weniger als 41 Kalendertagen abgeschlossen. Die Ausreißer können auf problematische Verfahrensverläufe hindeuten, etwa mehrfache Schleifen zwischen Anhörungsbehörde und Vorhabenträger wegen gerügter Antragsunterlagen (so wie dies uns auch in den Interviews geschildert wurde).

Hinsichtlich der Häufigkeit von Nachforderungen können die Angaben der 22 Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn zu 38 Verfahrensverläufen ausgewertet werden. Bei 15 dieser Verfahren wurden nur Nachforderungen vom EBA, bei 6 wurden nur Nachforderungen von der Anhörungsbehörde, bei 11 von beiden Behörden und bei 6 keinerlei Nachforderungen gestellt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung.

Tabelle 34: Nachforderungen zu Planunterlagen

	Nur EBA		Nur AHB		Beide		Keine	
N	**Anzahl**	**%**	**Anzahl**	**%**	**Anzahl**	**%**	**Anzahl**	**%**
38	15	39	6	16	11	29	6	16

Unterschiedlich scheint auch der Umgang hinsichtlich der Beteiligung des EBA bei Nachforderungen durch die Anhörungsbehörde zu sein. Bei der Befragung der Außenstellen des EBA wurde danach gefragt, ob Nachforderungen der Anhörungsbehörde zu den Planunterlagen mit dem EBA abgestimmt oder dem EBA zur Kenntnis gebracht werden. Hierzu wurden von den 7 befragten Außenstellen Angaben zu 13 Anhörungsbehörden gemacht. Die nachfolgende Tabelle liefert hierzu einen Überblick.

Tabelle 35: Abstimmung von Nachforderungen mit EBA

	Anzahl	**%**
Abgestimmt	8	62
Nur informiert	2	15
Weder abgestimmt noch informiert	3	23
Gesamtanzahl	13	100

Bedenklich erscheint, dass 3 von 13 erfassten Anhörungsbehörden das EBA nicht über ihre Nachforderungen informieren. Dies kann dazu führen, dass sachfremde Nachforderungen zu Planunterlagen gestellt werden, die zu einer Verzögerung des Anhörungsverfahrens führen. In mehreren Interviews mit Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn wurde geschildert, dass in einzelnen Verfahren zusätzliche Gutachten beigebracht werden mussten, die aus Sicht des EBA nicht für die Beurteilung der Planfeststellungsfähigkeit des Vorhabens erforderlich gewesen seien.

In der vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren wurde mehrfach angemerkt, dass es aufgrund von Belastungsspitzen bei der Eingangsprüfung der Antragsunterlagen zu längeren Liegezeiten komme, da eingangs kein Bearbeiter für die Einleitung und Betreuung des Verfahrens zur Verfügung stehe. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen das Verfahren vorher nicht angekündigt wurde.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Auswertung von Verfahrensverläufen für den Zeitraum zwischen dem Abschluss der Prüfung der Unterlagen (Datum 3) und dem Vorliegen der vollständigen Planunterlagen (Datum 4) in Kalendertagen.

Tabelle 36: Vorliegen vollständiger Unterlagen (Dauer in Kalendertagen)

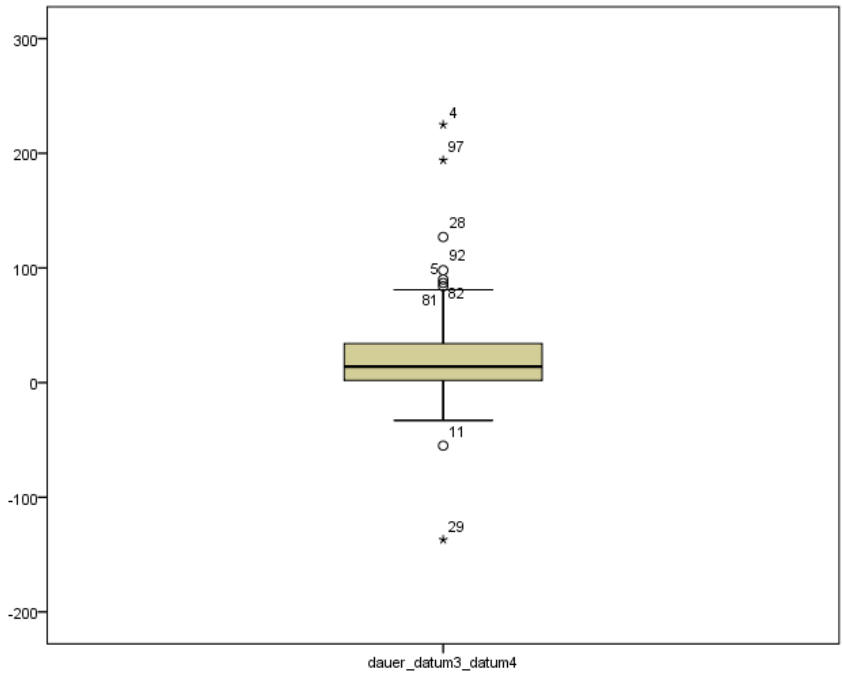
	25%	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
Abschluss der Prüfung der Planunterlagen durch AHB (Datum 3) bis zum Vorliegen vollständiger Planunterlagen bei der AHB (Datum 4)	< 0	< 13	< 34	-137	225	98

Bei der Berechnung der Kalendertage haben sich auch negative Werte ergeben. Das bedeutet, dass das angegebene Datum für das Vorliegen der vollständigen Planunterlagen vor dem des Abschlusses der Prüfung liegt. Dies könnte bedeuten, dass die vollständigen Unterlagen bereits vorlagen, aber die Prüfung mehr Zeit in Anspruch genommen hat. Dieser Schluss ist aber nicht zwingend, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass nicht zuvor bereits eine oder

mehrere Korrekturschleifen beim Vorhabenträger durchlaufen worden sind, da solche auch vor Beendigung der Prüfung erfolgen können. Bei positiven Werten ist davon auszugehen, dass noch Nachforderungen vom Vorhabenträger abgearbeitet werden mussten. Hier erscheint – soweit kein Eingabefehler vorliegt – für Werte über wenige Tage hinaus (Postversand o.ä.) eine andere Erklärung ausgeschlossen, da allein der Vorhabenträger zwischen Ende der Prüfung und Vervollständigung der Unterlagen aktiv werden kann.

Abbildung 4 zeigt die Verteilung zwischen den erfassten Verfahren in Form eines Boxplots. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass noch in der laufenden Vollständigkeitsprüfung (also vor ihrem Abschluss) Nachforderungen gestellt werden können.

Abbildung 4: Abschluss der Prüfung bis Vorliegen vollständiger Unterlagen (in Kalendertagen)



Datum 3 = Abschluss der Prüfung der Planunterlagen, Datum 4 = Vorlage vollständiger Planunterlagen

2.4.2.6 Vorbereitung der Auslegung

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Auswertung zwischen Versand der Unterlagen an die auslegenden Stellen (Datum 6) und Beginn der Auslegung (Datum 7) in Kalendertagen.

Tabelle 37: Vorbereitung der Auslegung (Dauer in Kalendertagen)

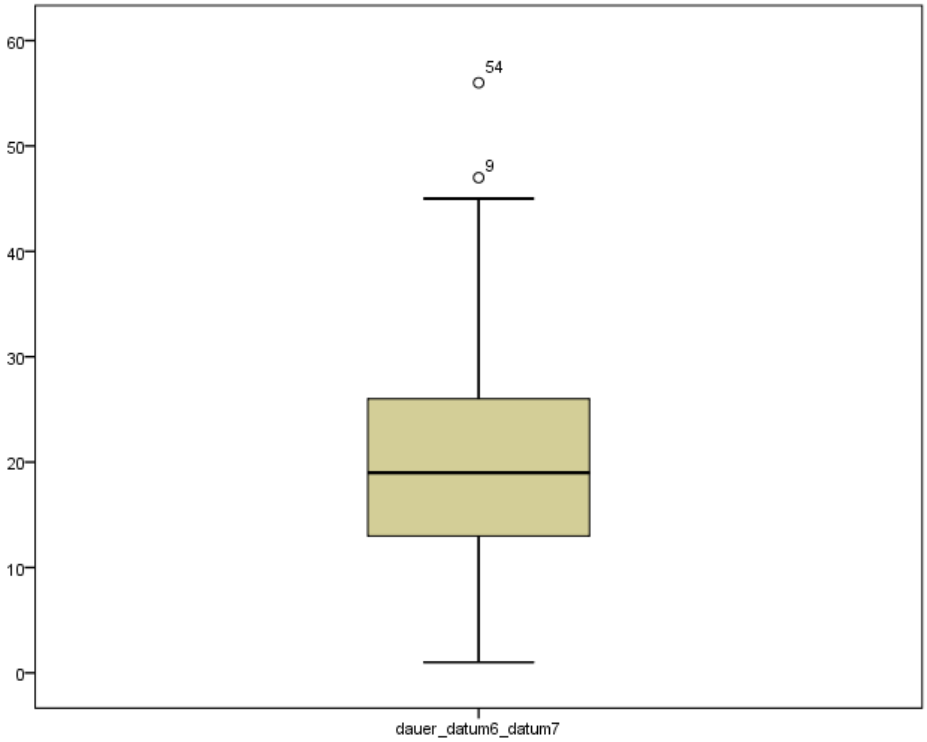
	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Versand an die auslegenden Stellen (Datum 6) bis Beginn der Auslegung (Datum 7)	< 13	< 19	< 25	1	56	105

In den meisten Interviews mit Anhörungsbehörden wurde darauf hingewiesen, dass nicht bzw. nur zum Teil in Ferienzeiten ausgelegt werde, um potentiell Betroffene nicht von der Einsichtnahme auszuschließen. Deshalb könne es zu Verzögerungen kommen, wenn die Unterlagen erst vor Beginn von Ferienzeiten vollständig vorliegen würden.

In einigen Interviews mit Anhörungsbehörden wurde auch noch darauf hingewiesen, dass es mitunter zu Verzögerungen kommen könne, wenn die auslegenden Stellen nicht über die erforderlichen Personal- und Raumkapazitäten verfügen, weil bereits parallellaufende Verfahren diese binden würden.

Abbildung 5 zeigt die Verteilung der erfassten Verfahren in Form eines Boxplots.

Abbildung 5: Dauer der Vorbereitung der Auslegung (in Kalendertagen)



Datum 6 = Versand der Unterlagen an die auslegenden Stellen, Datum 7 = Beginn der Auslegung

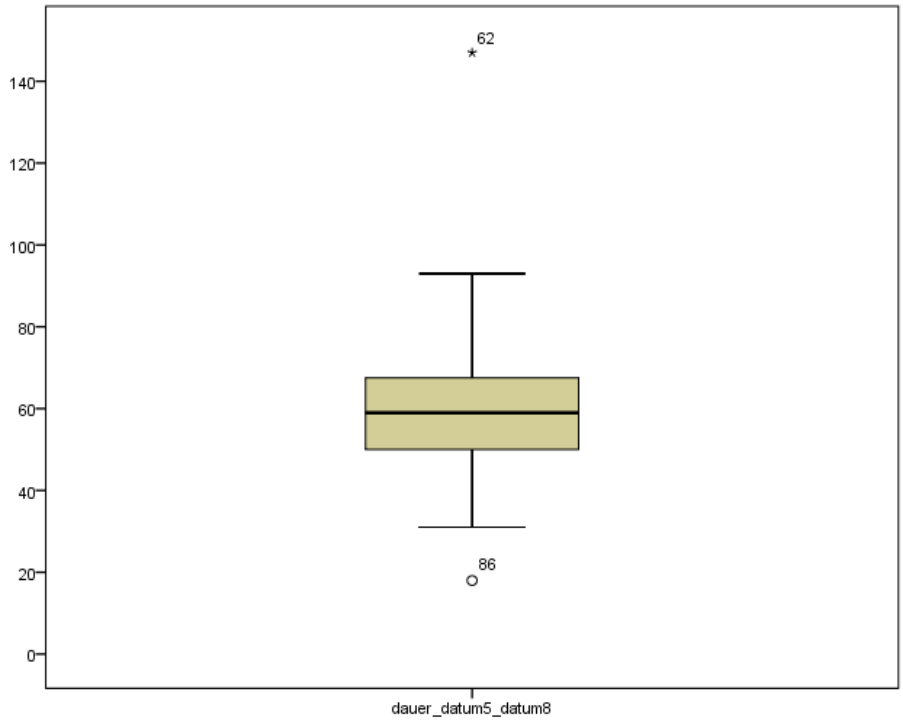
2.4.2.7 Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wurde bei den eingegebenen Verfahren unterschiedlich gehandhabt. Teilweise wurden die Auslegung der Planunterlagen und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange parallel organisiert. Teilweise wurden den Trägern öffentlicher Belange die Antragsunterlagen vor Beginn der Auslegung zugeleitet und ihnen eine längere Frist zur Abgabe von Stellungnahmen eingeräumt. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Auswertung von der Aufforderung an die Träger öffentlicher Belange zur Abgabe einer Stellungnahme (Datum 5) und dem Ablauf der Abgabefrist in Kalendertagen (Datum 8).

Tabelle 38: Beteiligung der TÖB (Dauer in Kalendertagen)

	25%	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme (Datum 5) bis Ablauf der Frist (Datum 8)	< 50	< 59	< 68	18	147	107

Abbildung 6: Dauer der Beteiligung Träger öffentlicher Belange (in Kalendertagen)



Datum 5: Aufforderungen an die TÖB zur Abgabe einer Stellungnahme, Datum 8: Ablauf der Abgabefrist

In 25 Prozent der Verfahrensverläufe betrug der Zeitraum zwischen der Aufforderung an die Träger öffentlicher Belange zur Abgabe einer Stellungnahme und dem Ablaufen der Frist weniger als 50 Kalendertage. In 50 Prozent der Verfahren waren es weniger als 59 und in 75 Prozent der Verfahren weniger als 68 Kalendertage. Mit Blick auf die gesetzliche Höchstfrist von 3 Monaten (§ 73 Abs. 3a VwVfG) zur Abgabe der Stellungnahmen zeigt sich, dass diese nahezu in jedem Fall gewahrt wurde.

In den Anmerkungen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass sich die Träger öffentlicher Belange nicht immer an die Fristen halten und um Fristverlängerung bitten oder ihre Stellungnahmen nach Fristablauf einreichen würden. Trotzdem wird das gesetzliche Leitbild der Beschleunigung nur ausnahmsweise verletzt.

2.4.2.8 Auslegung

Für die Zeit von Beginn der Auslegung (Datum 7) bis zum Ende der Einwendungsfrist (Datum 9) konnten 106 von 107 Verfahrensverläufen ausgewertet werden. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick.

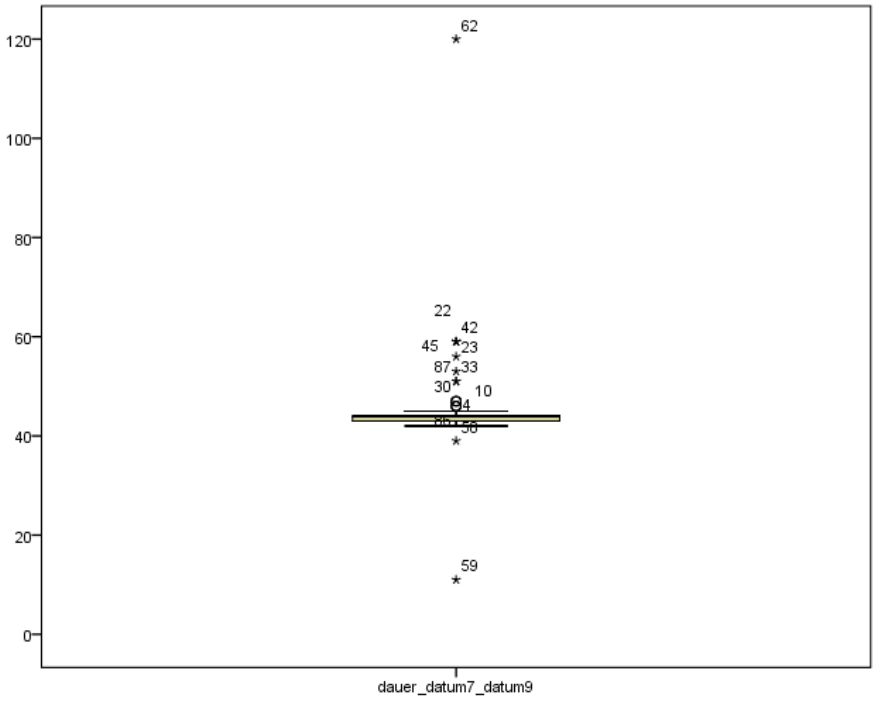
Tabelle 39: Auslegung (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Beginn Auslegung (Datum 7) bis Ablauf der Einwendungsfrist (Datum 9)	< 43	< 44	< 44	11	120	106

Es gibt einen Ausreißer nach unten, der unterhalb der gesetzlich vorgesehenen Auslegungsfrist liegt, weshalb hier von einem falsch eingegebenen Datum auszugehen ist. Es gibt ein

weiteres Verfahren, das mit 120 Kalendertagen deutlich vom Rest der Verfahren abweicht und auf Planänderungen während des Auslegungsprozesses schließen lässt. Die Stauchung der Box in Abbildung 7 spiegelt die gesetzlichen Fristen wider.

Abbildung 7: Dauer der Auslegung (in Kalendertagen)



Datum 7 = Beginn der Auslegung, Datum 9 = Auslegung der Unterlagen

2.4.2.9 Versand der Stellungnahmen und Einwendungen an den Vorhabenträger

Auf die Frage, wie die Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an den Vorhabenträger erfolge, antworteten 23 von 27 Anhörungsbehörden. 8 Behörden gaben an, diese direkt nach Eingang weiterzuleiten, während 7 Behörden diese erst als Gesamtpaket nach Ablauf der Fristen für Stellungnahmen und Einwendungen verschicken und 8 Behörden vor Versand des Gesamtpakets eine Sichtung und Vorstrukturierung vornehmen. Die Weiterleitung erfolgt bei 10 Anhörungsbehörden nur elektronisch, bei 11 Anhörungsbehörden elektronisch und postalisch und bei 3 Anhörungsbehörden nur postalisch.

Hinsichtlich der Frage, ob es Absprachen, Standards oder Routinen zur Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen gebe machten die 22 befragten Projektleiterinnen und Projektleiter zu 28 Anhörungsbehörden Angaben, wobei es Überschneidungen geben kann, wenn sich unterschiedliche Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn auf dieselbe Anhörungsbehörde beziehen. Die Frage nach Absprachen, Standards und Routinen wurde für 20 Anhörungsbehörden bejaht und für 8 Anhörungsbehörden verneint. Die 7 Außenstellen des EBA machten für diese Frage Angaben zu 14 Anhörungsbehörden und bejahten die Frage für 6 Anhörungsbehörden und verneinten sie für 8 Anhörungsbehörden. Die Diskrepanz bei den Antworten von EBA und Bahn liegt vermutlich daran, dass die Außenstellen Stellungnahmen und Einwendungen häufig erst mit der abschließenden Stellungnahme erhalten. In den Fällen, wo Absprachen bestehen, werden diese bereits während des laufenden Verfahrens weitergeleitet.

Hinsichtlich der Frage, wie und in welcher Form die Unterlagen weitergeleitet werden machten die 22 Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn Angaben zu 39 Verfahrensverläufen. Die erste der beiden folgenden Tabellen gibt einen Überblick über die Art und die zweite Tabelle über die Form der Weiterleitung.

Tabelle 40: Art der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an VHT nach Angaben der Bahn

	Anzahl	%
Umgehend nach Eingang	11	28
Gebündelt während der Auslegungsfrist	18	46
Gebündelt und sortiert während der Auslegungsfrist	7	18
Keine Angabe	3	7
Gesamtanzahl	39	100

Tabelle 41: Form der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an VHT nach Angaben der Bahn

	Anzahl	%
Elektronisch	13	33
Postalisch	7	18
Beides	16	42
Keine Angabe	3	7
Gesamtanzahl	39	100

Auffällig ist, dass alle Anhörungsbehörden bereits während der laufenden Beteiligungsfristen mit der Weiterleitung begonnen haben, so dass eine zeitnahe Erstellung der Erwiderungen ermöglicht wurde.

Im Rahmen der vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren wurde von einer Anhörungsbehörde berichtet, die nicht über die erforderliche technische Ausstattung verfügen würde, um Stellungnahmen und Einwendungen einzuscannen und elektronisch zu versenden, weshalb Vertreter der Vorhabenträgers mit ihrem eigenen Scanner zur Behörde gefahren seien, um die Unterlagen selbst für eine zügige Weiterverarbeitung zu scannen.

Zu den Fragen, wann und wie Stellungnahmen und Einwendungen an die EBA-Außenstellen übermittelt werden, machten die befragten Außenstellen Angaben zu 10 bzw. 13 Anhörungsbehörden. Die beiden nachfolgenden Tabellen geben hierzu einen Überblick.

Tabelle 42: Art der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an EBA nach Angaben des EBA

	Anzahl	%
Gebündelt während der Anhörungsverfahrens	5	50
Gebündelt und sortiert während des Anhörungsverfahrens	5	50
Gesamtanzahl	10	100

Tabelle 43: Form der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an EBA nach Angaben des EBA

	Anzahl	%
Elektronisch	1	8
Postalisch	2	15
Beides	10	77
Gesamtanzahl	13	100

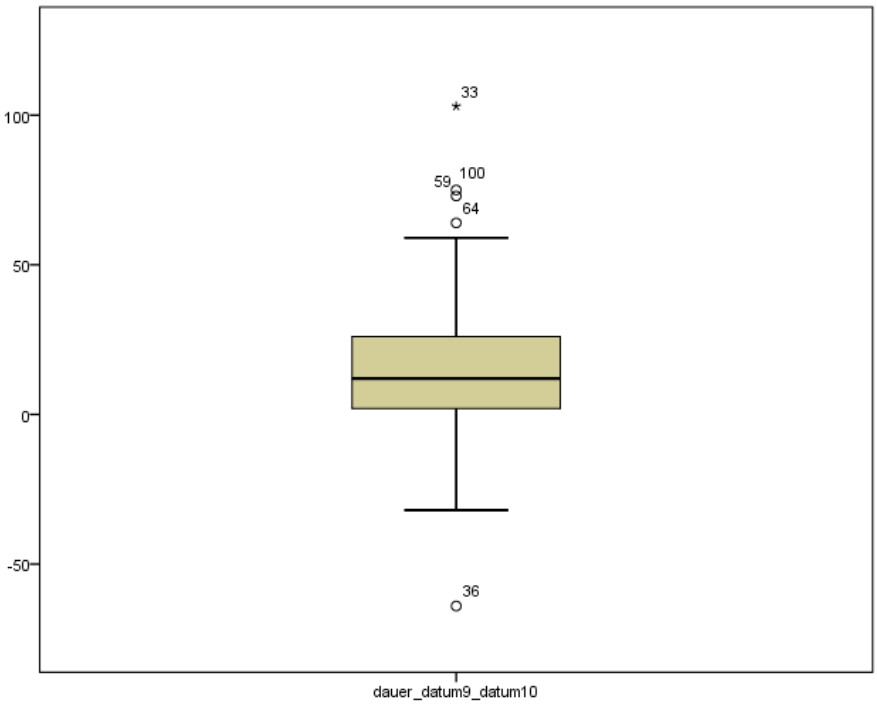
Von den EBA-Außenstellen wurden weniger Angaben zur Art der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen gemacht als zur Form des Versands. In den Interviews zur vertieften Untersuchung wurde darauf verwiesen, dass dies häufig vom Verfahrensgegenstand abhing. Bei weniger komplexen Verfahren würde man sich darauf verständigen, alle Stellungnahmen und Einwendungen erst mit der abschließenden Stellungnahme zu bekommen, während man bei komplexen Verfahren – auch mit Blick auf mögliche Planänderungen – im laufenden Verfahren den Versand von Stellungnahmen und Einwendungen für sinnvoll erachte.

Bei der Auswertung des Zeitraums zwischen dem Ende der Einwendungsfrist (Datum 9) bis zum Versand von Einwendungen und Stellungnahmen (Datum 10) kam es mehrfach zu negativen Werten, die sich dadurch erklären, dass einige Anhörungsbehörden bereits direkt nach dem Eingang und damit vor Ablauf der Einwendungsfrist versenden. Ausreißer nach oben sind vermutlich durch spät eingegangen Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange oder durch Planänderungsverfahren zu erklären.

Tabelle 44: Ende der Einwendungsfrist bis zum Versand (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Ende der Einwendungsfrist (Datum 9) bis zum Versand von Einwendungen und Stellungnahmen (Datum 10)	< 2	< 12	< 25	-64	103	89

Abbildung 8: Dauer bis zum Versand der Stellungnahmen und Einwendungen (in Kalendertagen)



Datum 9 = Ablauf der Einwendungsfrist, Datum 10 = Versand der Einwendungen und Stellungnahmen an den Vorhabenträger

2.4.2.10 Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger

Auf die Frage, ob Stellungnahmen und Einwendungen mit dem Vorhabenträger vor Erstellung der Erwiderungen besprochen würden, antworteten 23 von 27 Anhörungsbehörden. Lediglich 8 Behörden gaben an, dass solche Besprechungen praktiziert würden, während 15 dies verneinten.

Zur Frage, ob vor der Erstellung der Erwiderung fachlicher Austausch (inhaltlicher, rechtlicher oder technischer Art) über einzelne Stellungnahmen und Einwendungen mit der Anhörungsbehörde stattgefunden hat, wurden vonden 22 Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn Angaben zu 36 von 39 Verfahrensverläufen gemacht.

Tabelle 45: Austausch zu Stellungnahmen und Einwendungen

	Anzahl	%
Vor Erstellung und nach Versand der Erwiderungen	19	49
Nur vor Erstellung der Erwiderungen	8	21
Nach Versand der Erwiderungen	1	3
Kein Austausch	8	21
Keine Angabe	3	7
Gesamt	39	100

Zur Bestimmung des Zeitraums, den der Vorhabenträger für die Erstellung der Erwiderungen benötigt, konnten 90 von 107 Verfahrensverläufen ausgewertet werden. Hierfür wurde der

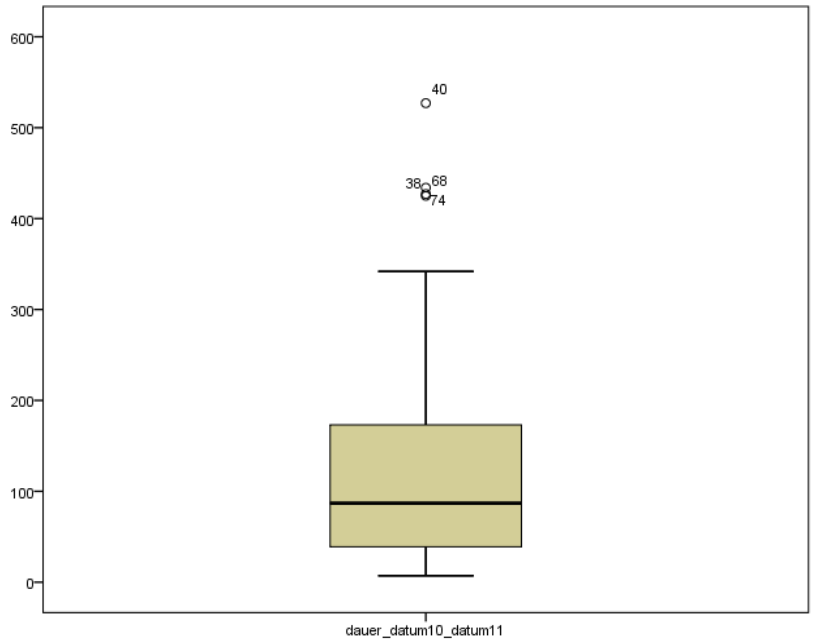
Zeitraum zwischen dem Versand der Stellungnahmen und Einwendungen an den Vorhabenträger (Datum 10) und dem Eingang der Erwiderungen bei der Anhörungsbehörde (Datum 11) in Kalendertagen berechnet.

Tabelle 46: Erstellung der Erwiderungen (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Versand der Stellungnahmen an den VHT (Datum 10) bis zum Eingang der Erwiderungen bei der AHB (Datum 11)	< 38	< 87	< 173	7	527	90

Ein Grund für die große Spreizung ist sicherlich, dass Planänderungen in mehreren Fällen vorgenommen werden mussten. In den Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Anhörungsbehörden wurde hierzu auch angemerkt, dass der Vorhabenträger sich häufig sehr lange Zeit mit den Erwiderungen lässt und man oft über Monate keine Rückmeldung erhalte. Die Angaben des Vorhabenträgers in einem Experteninterview weisen demgegenüber darauf hin, dass dies auch an der Weiterreichung unberechtigter bzw. nicht-vorhabenbezogener Einwendungen liegen könnte, die man ebenfalls bearbeiten müsse. Abbildung 9 zeigt die Verteilung zwischen den Verfahren in Form eines Boxplots.

Abbildung 9: Dauer der Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger (in Kalendertagen)



Datum 10: Versand der Stellungnahmen und Einwendungen, Datum 11: Eingang der Erwiderungen bei der Anhörungsbehörde

Hinsichtlich der Frage, wie die Erwiderungen an die Anhörungsbehörde versandt wurden machten die 22 befragten Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn Angaben zu 36 von 39 Verfahren.

Tabelle 47: Art des Versands der Einwendungen

	Anzahl	%
Elektronisch	6	15
Postalisch	7	18
Beides	23	59
Keine Angabe	3	8
Gesamt	39	100

2.4.2.11 Verzicht auf Durchführung eines Erörterungstermins

Bei 43 von 107 Verfahrensverläufen ist kein Erörterungstermin eingetragen worden. Bei 40 Verfahrensverläufen ist explizit auf den Verzicht eines Erörterungstermins hingewiesen worden. Für 3 Verfahrensverläufe fehlen entsprechende Hinweise. Allerdings ist auch hier davon auszugehen, dass man auf einen Erörterungstermin verzichtet hat. Ob und inwieweit sich der Verzicht auf die Durchführung des Erörterungstermins auf die Dauer zur Erstellung des Abschlussberichts auswirkt, wird im entsprechenden Abschnitt betrachtet.

2.4.2.12 Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins

Festlegung des Termins

Auf die Frage, ob es Absprachen, Standards oder Routinen zur Festlegung des Erörterungstermins gebe, antworteten 18 von 27 anhörenden Organisationseinheiten mit „ja“, 8 mit „nein“ und in einem Fall wurde keine Antwort ausgewählt. Bei der Interpretation dieser Angaben ist wegen der Offenheit der Frage zu beachten, dass die Anhörungsbehörden selektiv antworten und deshalb von einem Schweigen zu einem Aspekt nicht auf eine Nichtanwendung von bestimmten Standards, Routinen oder Absprachen geschlossen werden darf. Deshalb werden die unterschiedlichen Angaben zu unterschiedlichen Aspekten des Erörterungstermins im Folgenden zusammengefasst.

Häufig finden sich organisatorische Routinen. Diese betreffen die Auswahl geeigneter Räumlichkeiten (Größe, Nähe zum geplanten Vorhaben, Gestaltung für konkreten Erörterungstermin), die Bereitstellung von Technik oder die Buchung von Stenografen und die Frage, ob Gutachter seitens des Vorhabenträgers beim Erörterungstermin anwesend sein sollen. Teils sind die Routinen als Checklisten verfügbar, in vielen Fällen wurde insoweit keine nähere Angabe gemacht.

Einige Anhörungsbehörden geben an, bei der Terminierung und zum Ablauf des Erörterungstermins mit dem Vorhabenträger Absprachen zu treffen. Ersteres geschieht auch mit Blick auf etwaige Sperrpausen auf Seiten des Vorhabenträgers. Häufig wird angegeben, den Erörterungstermin nicht in die Ferienzeiten zu legen, teils wird dabei zusätzlich versucht, Kollisionen mit Feiertagen zu vermeiden.

Zwei Anhörungsbehörden geben an, dass sie den Erörterungstermin erst festsetzen, wenn der Vorhabenträger die vollständigen Erwiderungen vorgelegt hat.

Die folgende Tabelle zeigt, welche Akteure bei der Festlegung des Erörterungstermins beteiligt oder informiert werden.

Tabelle 48: Einbezug von Akteuren in die Festlegung des Erörterungstermins durch die AHB

	Beteiligt	Informiert	Keine Angabe
Bahn	26 (96,3%)	0 (0,00%)	1 (3,7%)
EBA	9 (33,33%)	15 (55,56%)	3 (11,11%)
Auslegende Stellen	2 (7,41%)	22 (81,48%)	3 (11,11%)
TÖB	18 (66,67%)	8 (29,63%)	1 (3,7%)
Umweltverbände	0 (0,00%)	21 (77,78%)	6 (22,22%)
Bürgerinitiativen	0 (0,00%)	19 (70,37%)	8 (29,63%)
Einwender	0 (0,00%)	23 (85,19%)	4 (14,81%)

Auf die Frage, ob es aufgrund von terminlichen Abstimmungen mit Gutachtern zu einer Verzögerung/Verschiebung des Erörterungstermins komme, antworteten die 22 befragten Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn zu 32 von 39 Verfahren: 3-mal „ja“, 29-mal „nein“ und 7-mal fehlen entsprechende Angaben.

Durchführung des Termins

Auf die Frage, ob es Absprachen, Standards oder Routinen zum Ablauf des Erörterungstermins gebe, antworteten 23 von 27 Anhörungsbehörden mit „ja“ und 4 mit „nein“. Wiederum zeigt sich eine hohe Streubreite in Bezug auf Form und Inhalt. Bei ersterer überwiegen interne Checklisten, die teils explizit auf Erfahrungswerten beruhen. Dazu treten recht häufig informelle Absprachen mit dem Vorhabenträger.

Auf die Frage, ob eine Abstimmung des Ablaufs des Erörterungstermins stattgefunden habe, antworteten die 22 befragten Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn zu 34 von 39 Verfahren: 31-mal „ja“ und 3-mal „nein“ bei den restlichen Verfahren fehlen entsprechende Angaben.

Inhaltlich wird häufig ein Ablaufplan genannt, wonach Stellungnahmen und Einwendungen teils systematisch abgearbeitet werden. Eine Anhörungsbehörde gibt an, bei der Reihung der Tagesordnungspunkte auf Erfahrungswerte zurückzugreifen. Nötigenfalls wird der Erörterungstermin auf mehrere Tage angesetzt.

Teils sind Absprachen, Standards oder Routinen zur Einleitung des Erörterungstermins vorhanden, wobei auch die Funktion und der Rahmen des Erörterungstermins – v.a. gegenüber den Einwendern – betont werden.

Mit dem Vorhabenträger werden nicht selten der Ablauf des Erörterungstermins und etwaige Schwerpunkte abgesprochen. Zudem wird abgeklärt, welche Fachleute seitens des Vorhabenträgers anwesend sein sollen.

Einzelne Anhörungsbehörden heben die Rolle des Vorhabenträgers im Erörterungstermin hervor, wonach letzterer nur gemeinsam sinnvoll durchgeführt werden könne. Eine andere Anhörungsbehörde betont, dass der Erörterungstermin für die Einwender durchgeführt werde und eine möglichst öffentliche Diskussion zuzulassen sei.

Beteiligte Personen

Auf die Frage, ob es Absprachen, Standards oder Routinen zur Auswahl der teilnehmenden Personen gebe, antworteten 11 von 27 Anhörungsbehörden mit „ja“, 10 mit „nein“ und 6 machten keine Angaben.

Der von Absprachen, Standards oder Routinen erfasste Kreis der teilnehmenden Personen reicht von Planern über Projektleiter bis zu Gutachtern/Sachverständigen, wobei am häufigsten letztere angegeben werden. Die konkrete Auswahl findet in der Regel mit Blick auf das konkrete Vorhaben und dessen Anforderungen (auch angesichts der Einwendungs- und Stellungnahmenlage) statt. Dabei wird mehrfach betont, dass eine optimale Information der Öffentlichkeit Richtschnur für die Auswahl sei.

Teilnahme des EBA

Auf die Frage, wie häufig das EBA am Erörterungstermin teilnehme, antworteten 26 von 27 Anhörungsbehörden, dass das EBA „regelmäßig“ (10 AHB, 38,46 %) oder „sehr häufig“ (5 AHB, 19,23 %) am Erörterungstermin teilnimmt. Dahingegen gaben 42,31% an, dass eine Teilnahme nur „teilweise“ (8 AHB, 30,77 %) oder „sehr selten“ (3, 11,54 %) erfolge. Insgesamt wird von 20 Anhörungsbehörden (n=21, 6 Nicht-Antworten) eine Teilnahme des EBA am Erörterungstermin gewünscht, während nur eine Behörde dies verneint.

Auf die Frage, wie häufig man an Erörterungsterminen einer Anhörungsbehörde teilnehmen würde, machten die befragten EBA-Außenstellen Angaben zu 13 Anhörungsbehörden: „nie“ (1 AHB, 7,69 %), „sehr selten“ (2 AHB, 15,38 %), „teilweise“ (3 AHB, 23 %), „sehr häufig“ (6 AHB, 46,15 %) und „regelmäßig“ (1 AHB, 7,69 %).

Optimaler Verlauf

Zur Frage, wie ein guter/reibungsloser Erörterungstermin aussehe, machten 26 von 27 Anhörungsbehörden Angaben. Im Folgenden werden diese wieder zusammengefasst.

Ein guter/reibungsloser Erörterungstermin beginne bereits mit einer guten Organisation: Raumauswahl, hinreichende (kostenfreie) Parkplätze und eine gute technische Ausstattung werden als Voraussetzungen genannt.

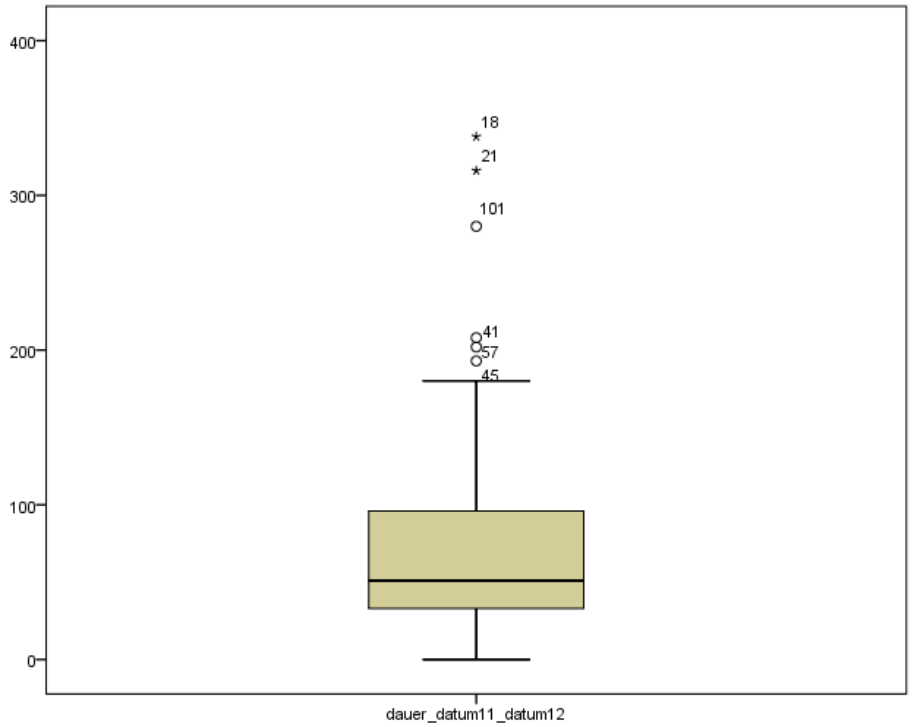
Der Ablauf des Erörterungstermin solle durch sachliche und objektive Mitarbeit aller Beteiligten geprägt sein, wobei eine bestimmte, gut gewählte Reihenfolge (in der Regel die TÖB vor Einwendern, Einwender mit Rechtsanwalt vor solchen ohne) einen Beitrag leisten könne. Insgesamt müsse der Ablauf auf eine Akzeptanz der Beteiligten, insbesondere der Einwender stoßen. Der zeitliche Rahmen wird unterschiedlich akzentuiert: Teils wird fehlender Zeitdruck, teils gerade eine straffe Terminführung als positiver Faktor genannt.

Eine gute Vorbereitung aller Beteiligten sei ebenso Voraussetzung für einen guten Erörterungstermin. Namentlich die Anhörungsbehörde und der Vorhabenträger müssten alle relevanten Probleme im Blick haben. Die Anhörungsbehörde sollte dabei die Stellungnahmen, Einwendungen und Erwiderungen gut aufbereitet vorliegen haben. Vom Vorhabenträger wird erwartet, dass er auf die Einwendungen bzw. Stellungnahmen zeitlich, sprachlich und inhaltlich angemessen eingehen kann. Hilfreich sei, wenn er den Erörterungstermin als Gelegenheit betrachte, um Problemlagen auszuräumen und das Vorhaben gut zu kommunizieren. Um eine tatsächliche Erledigung herbeizuführen, müsse der Vorhabenträger in der Lage sein, vor Ort konkrete Zusagen treffen zu können.

Verfahrensverläufe

Für 61 von 107 Verfahrensverläufen konnte der Zeitraum vom Eingang der Erwiderungen des Vorhabenträgers bei der Anhörungsbehörde (Datum 11) bis zum Beginn der Erörterungstermine (Datum 12) ausgewertet werden. Abbildung 10 liefert einen Überblick über die Verteilung in Form eines Boxplots.

Abbildung 10: Dauer der Vorbereitung des Erörterungstermins (in Kalendertagen)



Datum 11: Eingang der Erwiderungen, Datum 12: Beginn der Erörterungen

Bei 25 Prozent der Verfahrensverläufe wurde mit den Erörterungen in weniger als 32 Kalendertagen nach Erhalt der Erwiderungen begonnen, bei 50 Prozent in weniger als 51 Kalendertagen und bei 75 Prozent in weniger als 97 Kalendertagen. Die große Spreizung lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass zu einzelnen Erwiderungen noch Nachforderungen zu den Erwiderungen gestellt wurden und/oder logistische Probleme bei der Terminfindung bestanden. Es ist darauf hinzuweisen, dass das erfasste Datum den Beginn der Erörterungstermine abdeckt und diese je nach Umfang (mehrere Erörterungstermine) über einen längeren Zeitraum verlaufen können.

Tabelle 49: Dauer Beginn der Erörterung (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50%	75%	Min.	Max.	N
Eingang der Erwiderungen bei der AHB (Datum 11) bis zum Beginn der Erörterungen (Datum 12)	< 32	<51	<97	0	338	61

2.4.2.13 Erstellung der abschließenden Stellungnahmen

Rechtliche Regelungen

Auf die Frage, ob es rechtliche Regelungen (z.B. Verwaltungsvorschriften) zum Inhalt der abschließenden Stellungnahme gebe, antworteten 8 von 27 Anhörungsbehörden mit „ja“, 18 mit „nein“ und eine machte keine Angaben.

Bei den Antworten auf die Frage, welche diese seien, wird deutlich, dass es keine landesrechtlichen Vorgaben gibt. Von den auswertbaren 7 Angaben[77] beziehen sich 3 auf den Gesetzestext von § 73 Abs. 9 VwVfG, 3 auf die Planfeststellungsrichtlinien des EBA und 1 nimmt den Planfeststellungsbeschluss als Maßgabe. Die Planfeststellungsrichtlinien sehen in ihrer Fassung vom März 2017 (wie auch im September 2015) im Kern vor, dass dargestellt wird, welche Einwendungen und Forderungen zurückgenommen wurden oder aufrechterhalten werden, welchen seitens des Vorhabenträgers stattgegeben wird und wie offenen Einwendungen Rechnung getragen werden soll (RL 20 Abs. 1). Dies deckt sich teilweise mit § 73 Abs. 9 VwVfG, wonach neben den Stellungnahmen von Behörden und anerkannten Vereinigungen die nicht erledigten Einwendungen beizufügen sind.

Absprachen, Standards oder Routinen

Auf die Frage, ob es Absprachen, Standards, Vorlagen oder Routinen zum Inhalt der abschließenden Stellungnahme gebe, antworteten 16 von 27 Anhörungsbehörden mit „ja“, 9 mit „nein“ und 2 machten keine Angaben.

Mit Abstand am häufigsten werden eigene Standards und Vorlagen genannt. Lediglich 3 Anhörungsbehörden geben an, dass Abreden mit dem EBA existierten, wobei in einem Fall hinzugefügt wird, dass dies im Einzelfall geschehe. Weitere 3 Anhörungsbehörden nehmen Aufbau und Qualität eines Planfeststellungsbeschlusses als Maßstab. Bei diesen drei Behörden, handelt es sich hierbei um Anhörungsbehörden, die zugleich auch Planfeststellungsbehörde in anderen Bereichen sind. Schließlich gibt eine Anhörungsbehörde – wie schon bei den rechtlichen Regelungen – die Planfeststellungsrichtlinien des EBA an.

Immerhin 8 Anhörungsbehörden haben angegeben, weder besondere rechtliche noch interne Vorgaben zu kennen. Berücksichtigt man zudem die Knappheit der Vorgaben von § 73 Abs. 9 VwVfG und RL 20 der Planfeststellungsrichtlinien des EBA und zieht diese ebenfalls ab, so scheinen elf Anhörungsbehörden über keine detaillierten rechtlichen oder internen Vorgaben bzw. Arbeitshilfen für die Erstellung der abschließenden Stellungnahme zu verfügen. Dies überrascht angesichts von immer wieder erforderlichen vergleichbaren Inhalten und wiederkehrenden rechtlichen Fragen.

Auf die Frage, ob es Absprachen, Standards oder Routinen zur Erstellung der abschließenden Stellungnahme mit den Anhörungsbehörden gebe, antworteten die 7 antwortenden Außenstellen des EBA, dass keine solche Absprachen mit den 13 Anhörungsbehörden bestehen würden, zu denen Angaben gemacht wurden.

Zur Qualität der abschließenden Stellungnahmen wurden von den 7 befragten Außenstellen folgende Angaben zu den 13 Anhörungsbehörden gemacht:

[77] Eine Angabe stellt sich als nicht plausibel dar.

Tabelle 50: Einschätzung der Qualität der abschließenden Stellungnahme durch die EBA-Außenstellen

Qualität	Anzahl AHB	%
sehr gut	1	7
gut	7	54
befriedigend	3	23
ausreichend	1	7
schlecht	1	7

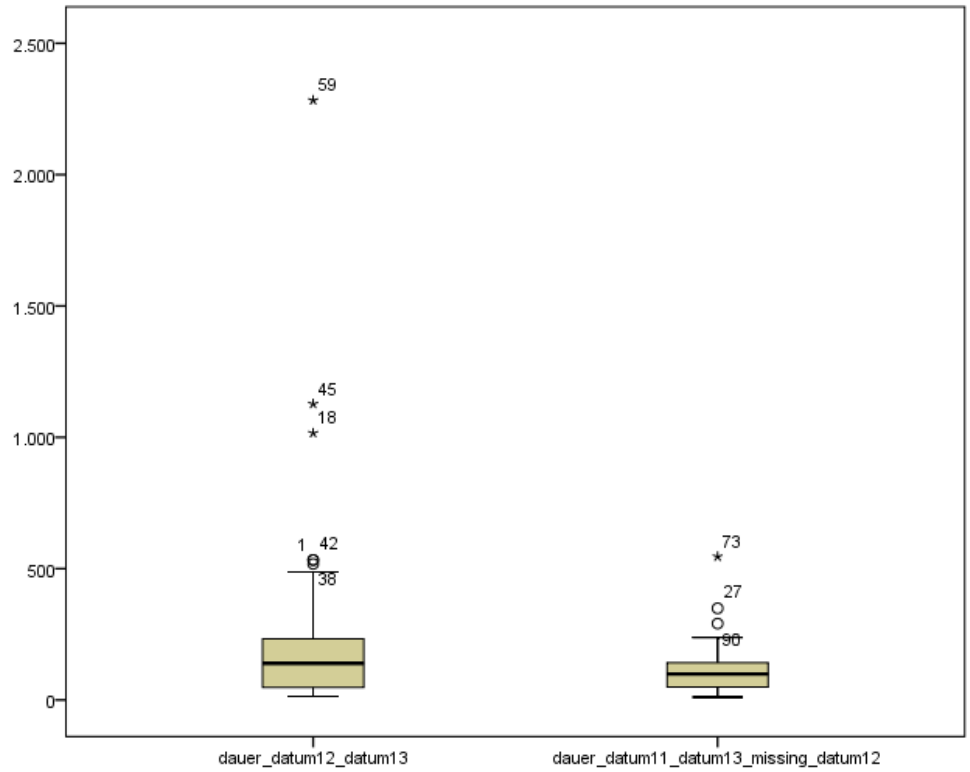
Insgesamt wurde die Qualität der abschließenden Stellungnahmen mehrheitlich als gut eingeschätzt. 61% der sich im Aufgabenbereich der befragten EBA-Außenstellen befindlichen Anhörungsbehörden liefern eine sehr gute oder gute abschließende Stellungnahme.

Darüber hinaus wurden von den 7 befragten Außenstellen auch noch zu den letzten 13 abgeschlossenen Verfahren Angaben zur Qualität der abschließenden Stellungnahmen und dem damit verbundenen Arbeitsaufwand bei der Auswertung gemacht: 1-mal „sehr großer Arbeitsaufwand/ungenügende Qualität der abschließenden Stellungnahme“ (7,69 %), 3-mal „großer Arbeitsaufwand/geringe Qualität der abschließenden Stellungnahme“ (23,07 %), 4-mal „mittelmäßiger Arbeitsaufwand/befriedigende Qualität der abschließenden Stellungnahme“ (30,76 %) und 4-mal „geringer Arbeitsaufwand/gute Qualität der abschließenden Stellungnahme“ (30,76 %).

Verfahrensverläufe

Für die Auswertung der Zeiträume zur Erstellung der abschließenden Stellungnahme wurden Verfahrensverläufe mit und ohne Erörterungstermin betrachtet. Im ersten Fall konnte für 62 von 107 Verfahrensverläufen der Zeitraum zwischen Beginn der Erörterungstermine (Datum 12) und Fertigstellung des Abschlussberichts (Datum 13) in Kalendertagen berechnet werden, während im zweiten Fall für 43 von 107 Verfahrensverläufen der Zeitraum zwischen Erhalt der Erwiderungen (Datum 11) und Fertigstellung des Abschlussberichts (Datum 13) in Kalendertagen berechnet wurde. Abbildung 11 gibt eine Übersicht, über die Verteilung in beiden Fallgruppen in Form von zwei Boxplots.

Abbildung 11: Dauer der Erstellung der abschließenden Stellungnahme (in Kalendertagen)



Datum 11: Eingang Erwiderungen, Datum 12: Beginn Erörterung, Datum 13: Fertigstellung des Abschlussberichts

Tabelle 51: Erstellung abschließende Stellungnahme (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Beginn Erörterung bis Fertigstellung Abschlussbericht	< 47	< 140	< 235	14	2283	62
Eingang Erwiderung bis Fertigstellung Abschlussbericht (kein EÖT)	< 49	< 99	< 143	11	546	43

Bei der Gruppe mit Erörterungstermin waren bei 25 Prozent der Verfahrensverläufe die abschließende Stellungnahme in weniger als 47 Kalendertagen nach Beginn der Erörterungstermine, in 50 Prozent der Fälle in weniger als 140 Kalendertagen und in 75 Prozent der Fälle in weniger als 235 Kalendertagen fertiggestellt. Die große Spreizung hängt vermutlich mit der Komplexität der Verfahren und möglichen Planänderungen im Nachgang der Erörterungstermine zusammen. In den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Außenstellen des EBA wurde darauf hingewiesen, dass die Erstellung eines qualitativ hochwertigen Abschlussberichts eine gewisse Zeit in Anspruch nehme. Ein schnell erstellter Abschlussbericht sei nicht immer hilfreich, da die Auswertung mit erheblichem Zeitaufwand verbunden sein könnte.

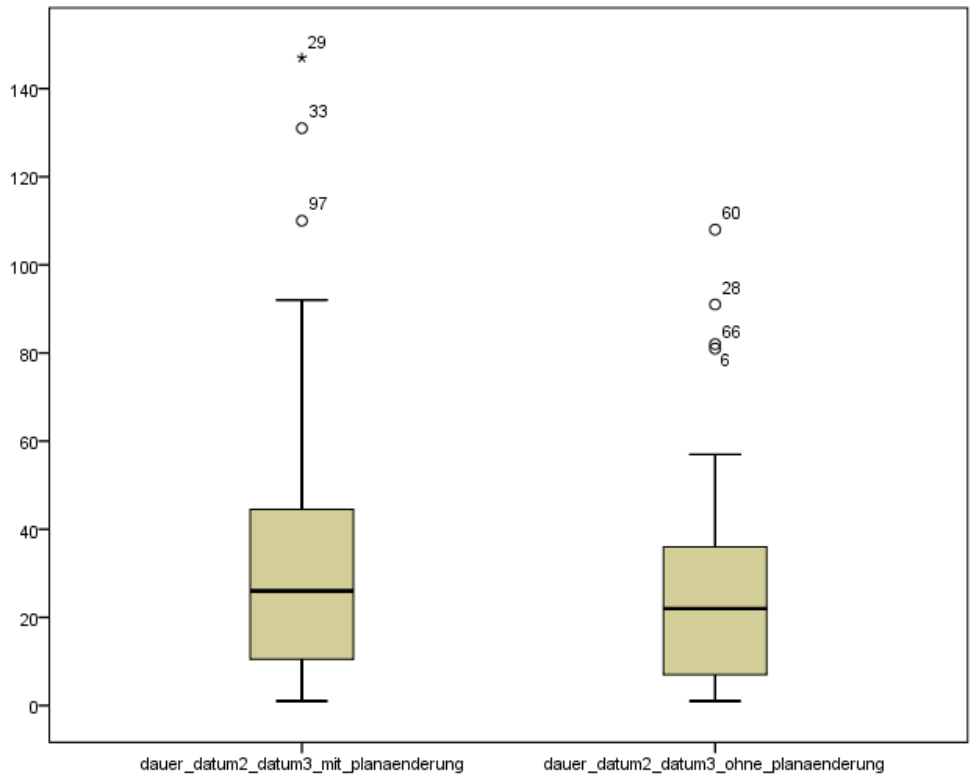
Bei der Gruppe ohne Erörterungstermin war in 25 Prozent der Verfahrensverläufe die abschließende Stellungnahme in weniger als 49 Kalendertagen nach Erhalt der Erwiderungen fertiggestellt, bei 50 Prozent der Verfahren in weniger als 99 Kalendertagen und bei 75 Prozent in weniger als 143 Kalendertagen. Hier zeigt sich gegenüber den Verfahrensverläufen mit Erörterungstermin eine deutlich geringere Spreizung. Auch ohne Erörterungstermin kann in dieser Phase eine Planänderung erforderlich sein.

2.4.2.14 Auswirkungen von Planänderungen

Vergleicht man Verfahrensverläufe mit und ohne Planänderungen nach § 73 Abs. 8 VwVfG im Anhörungsverfahren, dann zeigt sich, dass die Verfahren ohne Planänderung eine deutlich geringere Spreizung zwischen den einzelnen Verfahrensschritten aufweisen und im Durchschnitt deutlich kürzere Dauern aufweisen. Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass die Mehrzahl der Verfahren ohne Planänderungen vermutlich weniger problemanfällig war als Verfahren mit Planänderungen.

Dies zeigt sich bereits bei Prüfung der Antragsunterlagen durch die Anhörungsbehörde. Abbildung 12 zeigt die Verteilung für 48 Verfahrensverläufe mit Planänderung (nach Beginn oder Beendigung der Auslegung) und für 45 Verfahrensverläufe ohne Planänderungen in Form eines Boxplots. Hierfür wurden die Kalendertage vom Erhalt der Planunterlagen (Datum 2) bis zum Abschluss der Prüfung der Planunterlagen durch die Anhörungsbehörde (Datum 3) ausgewertet. Dabei ist zu beachten, dass Nachbesserungen in dieser Phase keine Planänderung i.e.S. darstellen, da noch keine Auslegung stattgefunden hat. Insofern kann aus der Dauer der Prüfung „ohne Planänderung“ nicht automatisch auf die Netto-Prüfdauer seitens der Anhörungsbehörde geschlossen werden.

Abbildung 12: Dauer der Prüfung der Anträge bei Verfahren mit und ohne Planänderung (in Kalendertagen)



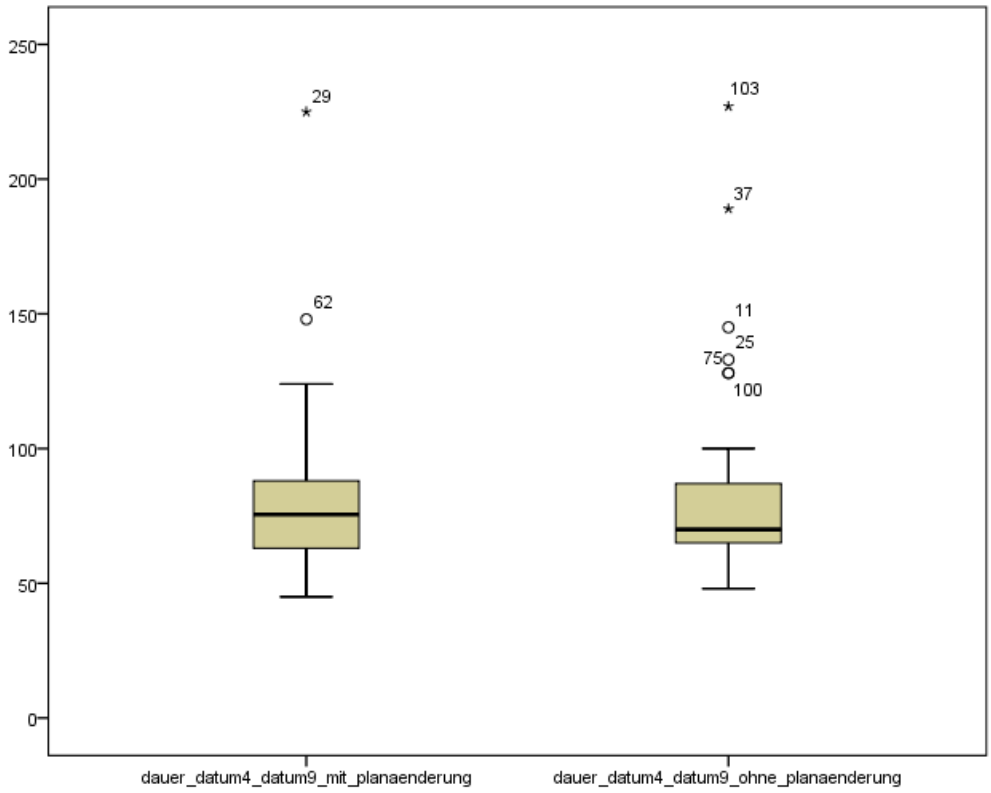
Datum 2: Eingang der Planunterlagen, Datum 3: Abschluss der Prüfung der Unterlagen

Bei den Verfahren mit Planänderungen konnten die Prüfungen in 25 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 11 Kalendertagen, in 50 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 27 Kalendertagen und in 75 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 47 Kalendertagen abgeschlossen werden. Bei den Verfahren ohne Planänderungen wurden die Prüfungen in 25

Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 7 Kalendertagen, in 50 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 23 Kalendertagen und in 75 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 38 Kalendertagen abgeschlossen.

Mit Blick auf die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen sich für die mittleren 50 Prozent der Verfahren kaum Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Abbildung 13 zeigt für 52 Verfahrensverläufe mit Planänderung und für 49 Verfahrensverläufe ohne Planänderung, wie viele die Kalendertagezwischen dem Zeitpunkt der Auslegung (Datum 4) und dem Ablauf der Einwendungsfrist (Datum 9) lagen.

Abbildung 13: Dauer der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung mit und ohne Planänderung (in Kalendertagen)



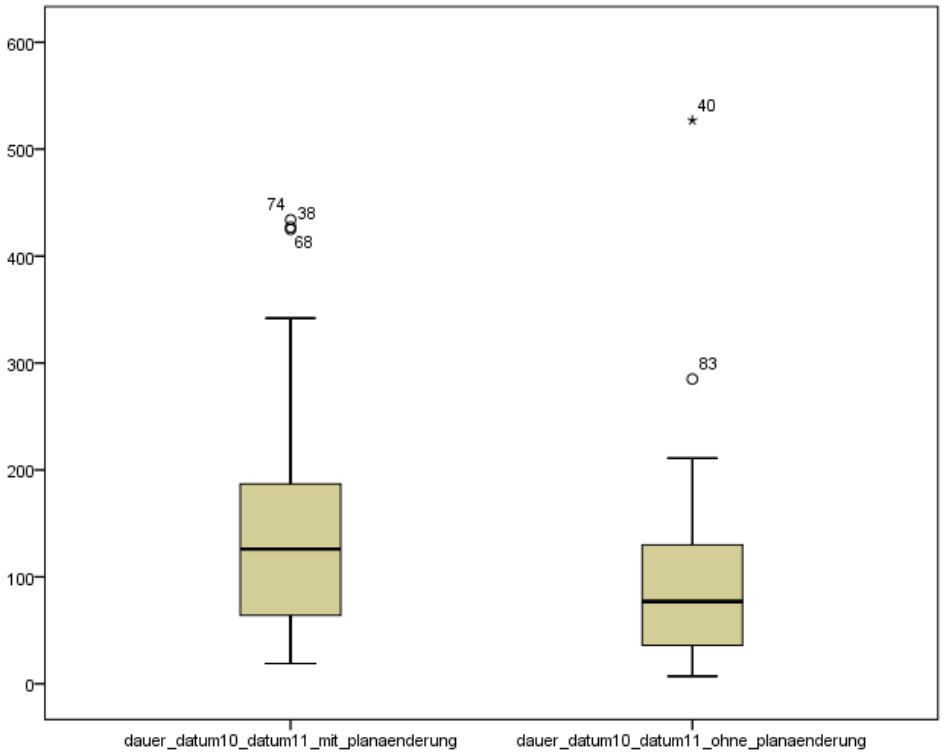
Datum 4: Beginn der Auslegung, Datum 9: Ablauf der Einwendungsfrist

Bei den Verfahrensverläufen mit Planänderung konnte die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in 25 Prozent der Verläufe in weniger als 64 Kalendertagen, in 50 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 76 Kalendertagen und in 75 Prozent der Verfahrensverläufe in weniger als 89 Kalendertagen abgeschlossen werden. Bei den Verfahrensverläufen ohne Planänderungen konnten 25 Prozent in weniger als 65 Kalendertagen, 50 Prozent in weniger als 71 Kalendertagen und 75 Prozent in weniger als 89 Kalendertagen abgeschlossen werden. Die Ergebnisse spiegeln die Erwartung wider, dass die Dauer von Auslegung und Beteiligung (ohne Dauer der Erwiderung durch den Vorhabenträger, dazu sogleich) kaum von der Problembehaftung des Verfahrens abhängen.

Besonders deutlich wird der Unterschied bei der Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger. Abbildung 14 zeigt für 43 Verfahren mit Planänderung und für 42 Verfahren ohne Planänderung die Verteilung der Dauer vom Versand der Stellungnahmen und Einwendungen

an den Vorhabenträger (Datum 10) bis zum Eingang der Erwiderungen bei der Anhörungsbehörde (Datum 11) in Form eines Boxplots.

Abbildung 14: Dauer der Erstellung der Erwiderungen mit und ohne Planänderung (in Kalendertagen)



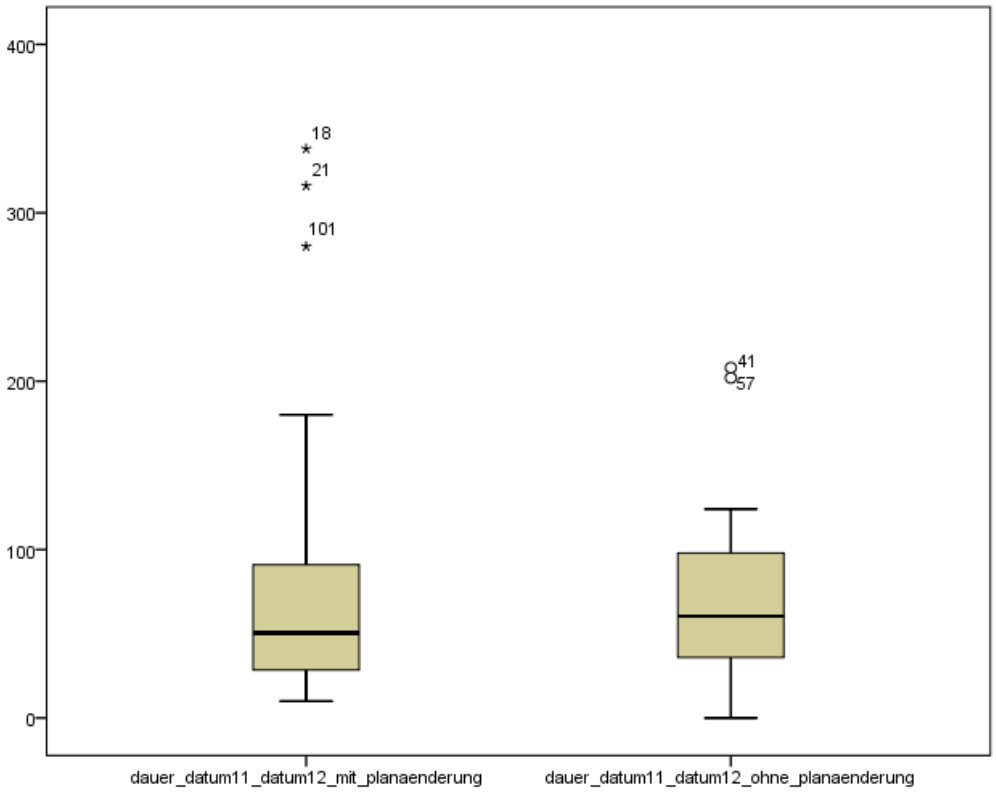
Datum 10: Versand der Stellungnahmen und Einwendungen, Datum 11: Eingang der Erwiderungen

Bei den Verfahren mit Planänderungen konnten in 25 Prozent der Verfahren die Erwiderungen in weniger als 63 Kalendertagen, in 50 Prozent in weniger als 127 Kalendertagen und in 75 Prozent in weniger als 190 Kalendertagen nach Beginn des Versands von Stellungnahmen und Einwendungen fertiggestellt werden. Bei den Verfahren ohne Planänderungen wurden 25 Prozent in weniger als 35 Kalendertagen, 50 Prozent in weniger als 78 Kalendertagen und 75 Prozent in weniger als 92 Kalendertagen fertiggestellt. Die Zuordnung zur Gruppe der Verfahren ohne Planänderung macht deutlich, dass es an planänderungsauslösenden Einwendungen bzw. Stellungnahmen fehlte. Anders interpretiert lagen offenbar keine letztlich erheblichen Positionierungen gegen das Vorhaben vor – diese Annahme wird durch die Tatsache gestützt, dass bei Verfahren ohne Planänderung kaum Erörterungstermine erforderlich waren. Ob die dargestellten Erwiderungszeiträume allein durch die zweifellos erforderliche Prüfung auch von unerheblichen Einwendungen bzw. Stellungnahmen erklärt werden können oder ob weitere Ursachen hinzutreten, bleibt einer weitergehenden Analyse vorbehalten.

Mit Blick auf die Zeitspanne vom Erhalt der Erwiderungen (Datum 11) bis zur Durchführung des ersten Erörterungstermins (Datum 12) zeigen sich hinsichtlich der mittleren 50 Prozent beider Gruppen nur kleinere Unterschiede. Allerdings ist die Spreizung bei Verfahrensverläufen mit Planänderungen deutlich größer und es sind mehr Ausreißer zu verzeichnen. Abbildung 15 zeigt die Verteilung für 40 Verfahren mit Planänderung und für 18 Verfahren ohne Planänderung in Form eines Boxplots. Die geringe Zahl von Verfahren ohne Planänderung in

der Auswertung ist damit zu erklären, dass in den meisten Verfahrensverläufen ohne Planänderung auf einen Erörterungstermin verzichtet wurde.

Abbildung 15: Dauer der Vorbereitung des Erörterungstermins mit und ohne Planänderung (in Kalendertagen)



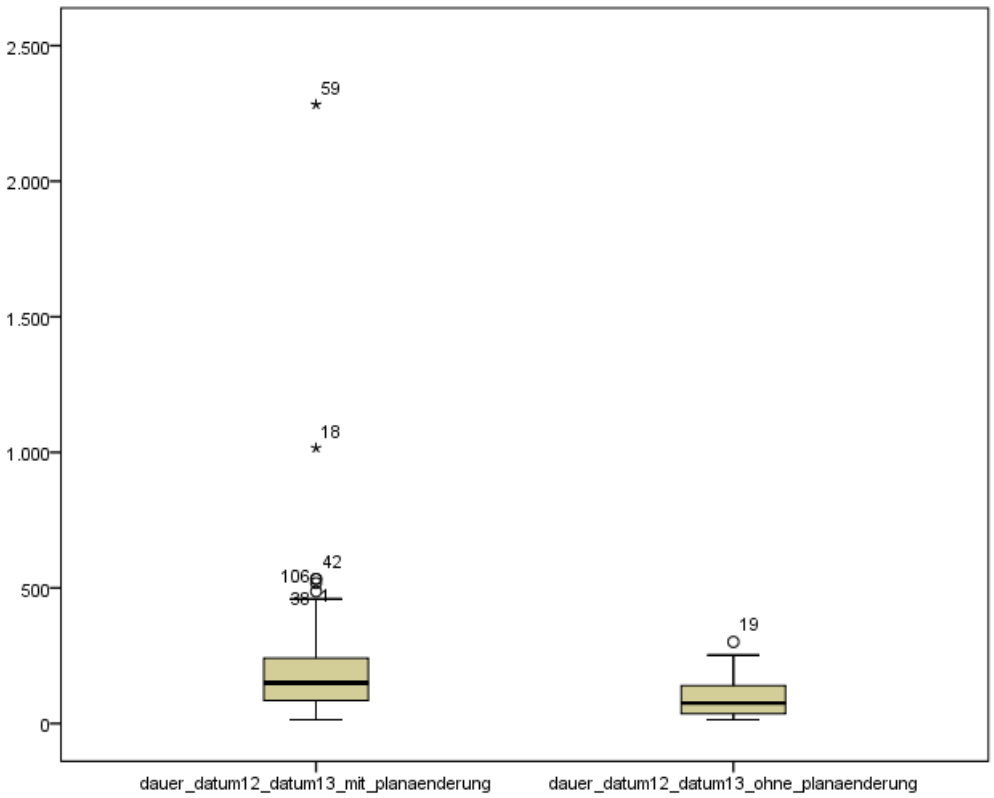
Datum 11: Eingang der Erwiderungen, Datum 12: Beginn der Erörterungen

Bei den Verfahren mit Planänderungen begannen in 25 Prozent der Verfahrensverläufe die Erörterungstermine in weniger als 27 Kalendertagen, in 50 Prozent der Verläufe in weniger als 51 Kalendertagen und in 75 Prozent der Verläufe in weniger als 92 Kalendertagen nach Eingang der Erwiderungen bei der Anhörungsbehörde. Bei den Verfahren ohne Planänderungen waren es für 25 Prozent weniger als 36 Kalendertage, für 50 Prozent weniger als 61 Kalendertage und für 75 Prozent weniger als 102 Kalendertage bis zum Beginn des Erörterungstermins. Bei der Interpretation der teils langen Zeitdauern der zweiten Gruppe ist zu beachten, dass auch ohne Planänderung seitens der Anhörungsbehörde Nachbesserungsverlangen an den Vorhabenträger mit Blick auf die Erörterungsfähigkeit gestellt werden können.

Für die erste Gruppe können neben bzw. statt diesen Nachbesserungen auch Planänderungen hohe Ausschläge erklären.

Deutlich größer werden die Unterschiede, wenn man die Zeitspanne zwischen Beginn der Erörterungen (Datum 12) und Fertigstellung des Abschlussberichtes (Datum 13) betrachtet. Abbildung 16 zeigt die Verteilung für 41 Verfahren mit Planänderung und 18 Verfahren ohne Planänderung in Form eines Boxplots.

Abbildung 16: Dauer der Fertigstellung des Abschlussberichts mit und ohne Planänderung (in Kalendertagen)



Datum 12: Beginn der Erörterungen, Datum 13: Fertigstellung des Abschlussberichts

Die Zeitspanne vom Beginn des Erörterungstermins bis zur Fertigstellung des Abschlussberichts betrug bei den Verfahren mit Planänderung in 25 Prozent der Verfahrensverläufe weniger als 79 Kalendertage, für 50 Prozent weniger als 151 Kalendertage und für 75 Prozent weniger als 242 Kalendertage. Im Gegensatz dazu betrug sie bei Verfahren ohne Planänderung für 25 Prozent der Verfahrensverläufe weniger als 36 Kalendertage, für 50 Prozent weniger als 76 Kalendertage und für 75 Prozent weniger als 146 Kalendertage. Die Spreizung der mittleren 50 Prozent beträgt bei den Verfahren 163 Kalendertage und bei den Verfahren ohne Planänderung 110 Kalendertage. Hinzu kommen bei den Verfahren mit Planänderungen 5 Ausreißer, die sich bei 500 und mehr Kalendertagen bewegen.

Wiederum könnten erforderliche Planänderungen in der Phase zwischen Erörterungstermin und der Erstellung des Abschlussberichts die Ausreißer der ersten Gruppe erklären.

2.4.2.15 Erfasste Verfahrensverläufe im Vergleich

Im Folgenden werden die erfassten Verfahrensverläufe im Vergleich betrachtet. Mit Blick auf die gesetzlich vorgesehene Gesamtdauer von 6 Monaten und 5 Wochen können 13 von 106 auswertbaren Verfahren (12,3 %) in dieser Zeit abgeschlossen werden.[78] Die meisten Verfahren können die gesetzlich vorgegebenen Fristen nicht einhalten. Nur 4 Verfahren (3,92 %)

[78] Allerdings wurde von den Beteiligten berichtet, dass sich die Anforderungen an die Planunterlagen und an das Anhörungsverfahren über die Jahre deutlich erhöht hätten, ohne dass die Fristen entsprechend angepasst worden seien. Namentlich gelte dies für das Umweltrecht. Zudem dürften die Verfahren durch das einwenderfreundliche internationale Recht (Stichwort Aarhus-Konvention und EuGH-

konnten in 180 Tagen oder weniger abgeschlossen werden. Die restlichen 102 von 106 Verfahren können in drei Gruppen eingeteilt werden:

- Verfahren bis unter 1 Jahr (n=41, 40,20 %)
  - mit Erörterungstermin (17 Ja, 24 Nein oder keine Angabe)
  - mit Planänderungen (15 Ja, 22 Nein, 4 Keine Angabe)
- Verfahren 1 Jahr bis unter 2 Jahre (n=45, 44,12 %)
  - mit Erörterungstermin (29 Ja, 16 Nein oder keine Angabe)
  - mit Planänderungen (24 Ja, 21 Nein)
- Verfahren 2 Jahre und mehr (n=16, 15,69 %)
  - mit Erörterungstermin (14 Ja, 4 Nein oder keine Angabe)
  - mit Planänderungen (12 Ja, 3 Nein, 1 Keine Angabe)

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung von 103-105 auswertbaren Verfahren bei der Einhaltung der gesetzlichen Fristen nach der Feststellung der Vollständigkeit der Unterlagen durch die Anhörungsbehörde.

Abbildung 17: Einhaltung der gesetzlichen Fristen

Überschreitungen bei der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind vermutlich in mehreren Fällen mit Ferienzeiten und Feiertagen verbunden. Die Abbildung zeigt nicht den Grad der Überschreitung, so dass hier selbst bei einem Kalendertag von einer nicht eingehaltenen Frist ausgegangen wird.

Rechtsprechung zur materiellen Präklusion und zu Klagerechten von Umweltverbänden, vgl. EuGH Rs. C-137/14) nunmehr im Schnitt zu einer weiteren Verlängerung des Anhörungsverfahrens führen.

Erläuterung zu den folgenden Abbildungen 18 und 19:

Für 86 von 107 Verfahren ist es möglich den Zeitverlauf zwischen einzelnen Verfahrensschritten in Kalendertagen vergleichend darzustellen, da für die erforderlichen Verfahrensschritte tatsächliche oder geschätzte Daten vorlagen. Durch die graphische Aufbereitung wird deutlich, wie unterschiedlich die einzelnen Verfahren verlaufen sind.

Der erste dargestellte Abschnitt zeigt die Zeit vom Eingang der Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde (Datum 2) bis zur Vorlage der vollständigen Planunterlagen (Datum 4) und ist der gelbe Abschnitt am linken Rand der Darstellung.

Der nächste Abschnitt markiert den Zeitraum der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und umfasst die Auslegung, Einwendungsfrist und die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme für die Träger öffentlicher Belange. Für die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme (Datum 5) und den Beginn der Auslegungsfrist (Datum 6) wurde das früheste Datum genommen, für den Ablauf der Frist zur Abgabe einer Stellungnahme (Datum 8) und den Ablauf der Einwendungsfrist (Datum 9) das späteste Datum, so dass die gesamte Spannbreite der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst ist. Dieser Abschnitt schließt sich an den ersten Abschnitt an und ist lila dargestellt.

Der nächste Abschnitt markiert den Zeitraum vom Versand der Stellungnahmen und Einwendungen an den Vorhabenträger (Datum 10) bis zum Eingang der Erwiderungen bei der Anhörungsbehörde (Datum 11). Der Abschnitt ist in grau dargestellt.

Der nächste Abschnitt erfasst den Zeitraum vom Eingang der Erwiderungen (Datum 11) bei der Anhörungsbehörde bis zur Fertigstellung des Abschlussberichts (Datum 13). Dieser Abschnitt wurde so gewählt, dass auch Verfahren ohne Erörterungstermin berücksichtigt werden. Gleichzeitig führt diese Abschnittsbildung dazu, dass der Abschnitt bei Verfahren mit Erörterungsterminen und Planänderungen besonders umfangreich erscheint. Der Abschnitt ist in grün dargestellt.

Der letzte Abschnitt ist der Zeitraum zwischen Fertigstellung der abschließenden Stellungnahme (Datum 13) und dem Versand der Stellungnahme an das EBA (Datum 14), in den meisten Fällen sind die beiden Daten nahezu identisch, weshalb der Abschnitt nur bei wenigen Verfahren erscheint. Der Abschnitt ist blau dargestellt.

Abbildung 18 zeigt für 86 von 107 Verfahren den gesamten Verfahrensverlauf vom Eingang der Planunterlagen bis zum Versand der das Verfahren abschließenden Stellungnahme in Kalendertagen.

Abbildung 18: Verfahrensverläufe in Kalendertagen

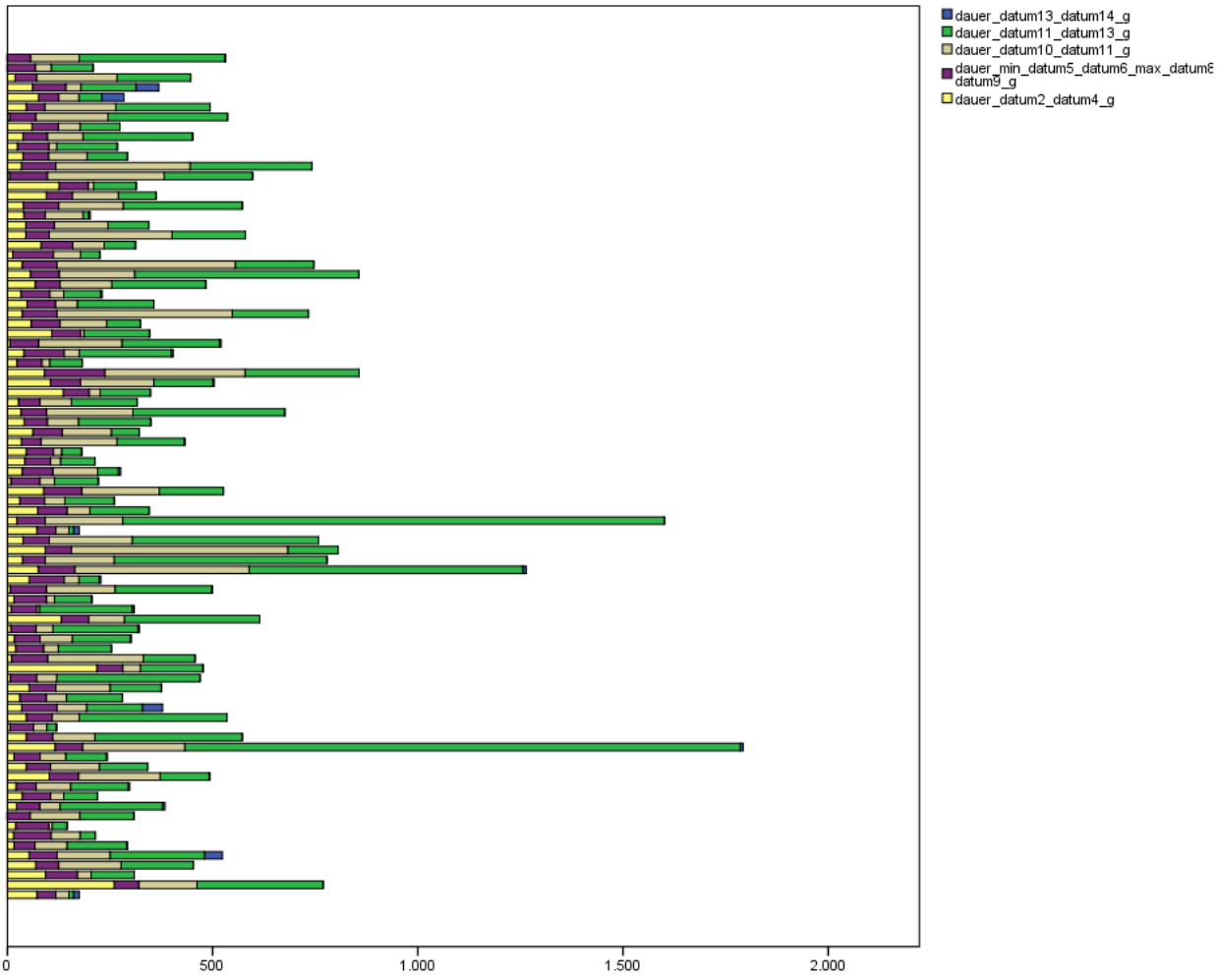
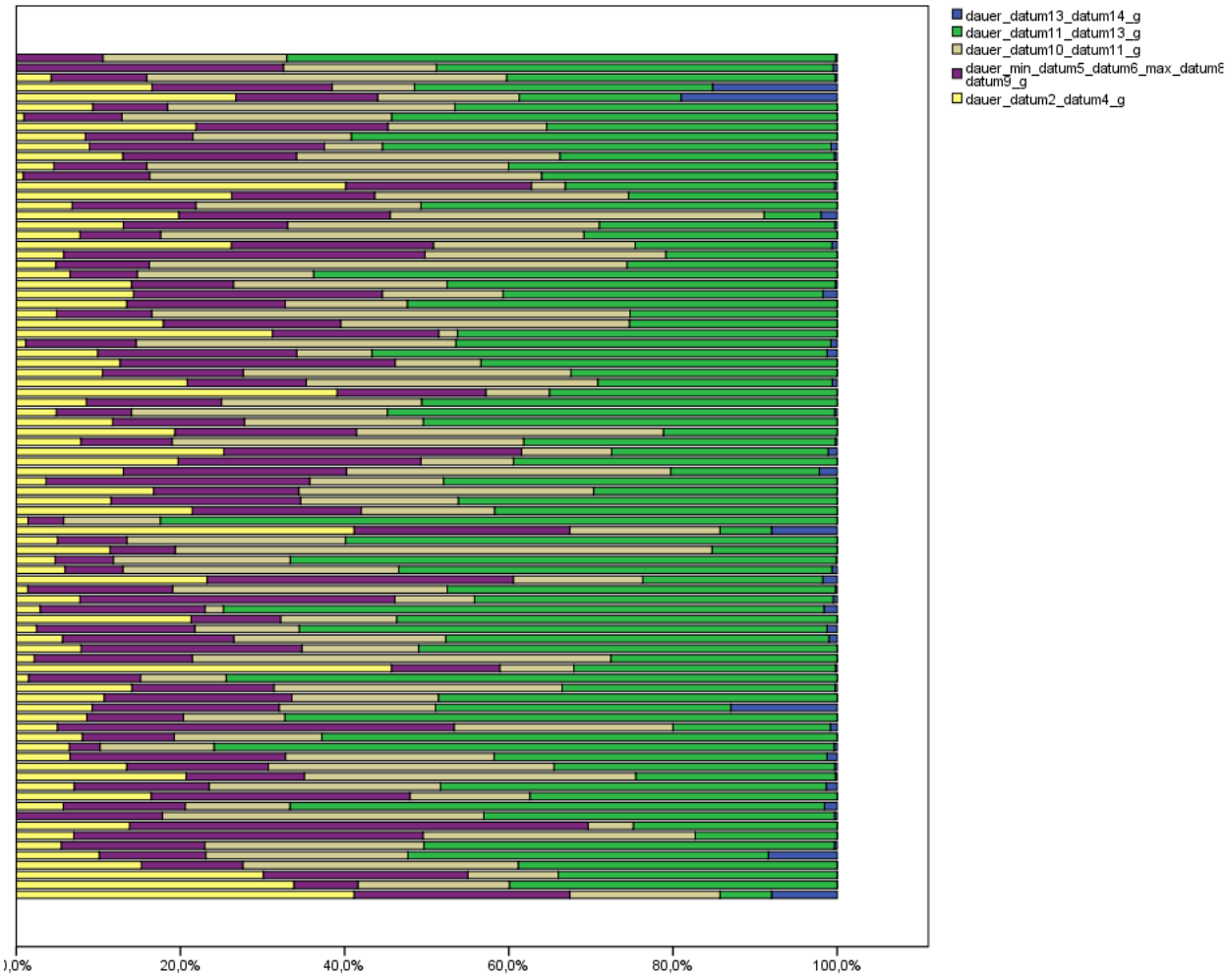


Abbildung 19 liefert für die 86 von 107 Verfahren aus Abbildung 18 einen Überblick über den prozentualen Anteil der einzelnen Zeitspannen in den jeweiligen Verfahren: Eingang Planunterlagen/Vorlage vollständiger Unterlagen = gelb, Beginn/Ende Behörden und Öffentlichkeitsbeteiligung = lila, Versand Stellungnahmen und Einwendungen an Vorhabenträger/Eingang der Erwiderungen = grau; Eingang Erwiderungen/Fertigstellung Abschlussbericht = grün; Fertigstellung Abschlussbericht/Versand Abschlussbericht = blau.

Abbildung 19: Prozentuale Zeitanteile in Verfahrensverläufen



In der folgenden Tabelle werden die von den Anhörungsbehörden erfassten Verfahrensverläufe den von den EBA-Außenstellen und Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn übermittelten Verfahrensverläufen gegenübergestellt. Es zeigen sich teilweise große Unterschiede zwischen den einzelnen Datensätzen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich alle drei Datensätze durch extreme Streuung in den einzelnen Verfahrensschritten auszeichnen, so dass bereits wenige besonders zügige oder langwierige Verfahren zu Verzerrungen führen können. Hinzu kommt, dass die Datensätze der vom EBA und den Projektleitungen der Bahn gemeldeten Verfahrensverläufe sehr klein sind und lediglich 13 bzw. 38 Verfahren erfassen, so dass sich extrem langwierige Verfahren stärker in der Auswertung auswirken als bei einem größeren Datensatz wie dem der Anhörungsbehörden. Denn grundsätzlich konnten für den Vergleich immer nur Teilmengen der Datensätze ausgewertet werden, für die die entsprechenden Angaben zu den einzelnen Verfahrensschritten vorlagen, was die Streuung noch einmal verschärft. Wären alle Datensätze gleich groß, müsste es zu einer stärkeren Annäherung kommen. Dies deutet sich bereits beim Bahn- und Anhörungsbehörden-Datensatz an, auch wenn es hier teilweise noch recht große Unterschiede gibt.

Mit Blick auf die Unterschiedlichkeit von Verfahrensverläufen erscheint der Datensatz der Anhörungsbehörden am robustesten, weshalb die beiden anderen Datensätze als Ergänzungen gesehen werden sollten, um das Gesamtspektrum der möglichen Verfahrensverläufe abzubilden.

Tabelle 52: Verfahrensverläufe im Vergleich (Dauer in Kalendertagen)

Eingang Planunterlagen bis Beginn Auslegung	**25%**	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
EBA	87	124	160	30	588	13
Bahn	66	96	180	35	1470	33
Anhörungsbehörden	50	77	114	22	320	105
Ende Einwendungsfrist bis Beginn Erörterungstermine	**25%**	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
EBA	127	315	429	115	431	5
Bahn	96	135	279	15	1089	28
Anhörungsbehörden	107	185	332	33	609	62
Beginn Erörterungstermine bis abschließende Stellungnahmen	**25%**	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
EBA	148	181	589	70	965	7
Bahn	42	112	200	6	518	21
Anhörungsbehörden	47	140	235	14	2283	62
Eingang Unterlagen bis abschließende Stellungnahme	**25%**	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
EBA	322	503	810	199	2436	13
Bahn	331	449	726	177	1661	23
Anhörungsbehörden	246	382	560	126	1826	103

2.4.2.16 Best/Worst-Case

Best Case

<u>Anhörungsbehörden</u>

Zur Frage, was die Voraussetzungen für ein zügiges und rechtmäßiges Anhörungsverfahren seien, äußerten sich 25 von 27 Anhörungsbehörden. Die einzelnen Aussagen werden im Folgenden zusammengefasst.

Die Voraussetzungen für einen guten Ablauf kann man einerseits auf die beteiligten Akteure und deren Kommunikation untereinander, andererseits auf rechtliche sowie organisatorische Rahmenbedingungen beziehen.

Nahezu jede Anhörungsbehörde sieht entscheidende Weichenstellungen beim Vorhabenträger. Gute Antragsunterlagen werden praktisch immer genannt. Diese sollten vollständig und schlüssig sein, d.h. auf alle relevanten Probleme Bezug nehmen und in sich widerspruchsfrei sein. Zudem sollten sie verständlich sein und eine sorgfältige Variantenprüfung enthalten. Hilfreich sei eine frühzeitige Abstimmung der Fachgutachten mit der zuständigen Fachbehörde. Bei Defiziten in der Planung sollte der Vorhabenträger zügig und gut nachbessern. Dabei werden eine juristische Begleitung der Planung auf Seiten des Vorhabenträgers sowie eine gleichbleibende Interessenlage über das gesamte Verfahren hinweg als positiver Faktor erwähnt. Ebenso werden die allgemeine Kommunikation, die Ankündigung und Absprache von Terminen mit der Anhörungsbehörde sowie die Einhaltung von Zeitplänen hervorgehoben. Idealerweise wird auf erhobene Stellungnahmen und Einwendungen seitens des Vorhabenträgers zügig und angemessen reagiert, wobei eine einheitliche Aufbereitung der Anhörungsbehörde helfen kann. Geprägt sollte dies von einer Bereitschaft des Vorhabenträgers sein, auf berechtigte Bedenken und Forderungen – etwa durch Zusagen – einzugehen. Ergänzt werde dies durch ein insgesamt gutes Konfliktmanagement.

Das Verfahren profitiere von einer frühzeitigen Information der Öffentlichkeit, gerade in betroffenen Gemeinden sollte auch Überzeugungsarbeitet geleistet werden. Teils wird dies aus Sicht der Betroffenen dahingehend formuliert, dass eine Akzeptanz bei den politischen Gremien und der Bevölkerung vor Ort ein wesentlicher Faktor für ein gelingendes Verfahren sei.

Einige Anhörungsbehörden erwähnen auch ihre eigene gute, v.a. personelle, Ausstattung als wichtige Bedingung.

Teils wird eine gute Abstimmung zwischen allen Akteuren genannt.

Schließlich werden auch eine gleichbleibende Rechtslage sowie die Lokalisierung des Anhörungsverfahrens bei den Anhörungsbehörden der Länder als positive Faktoren erwähnt.

Projektleitung Bahn

Auf die Frage, was die Voraussetzungen für ein zügiges und rechtmäßiges Anhörungsverfahren sind, antworteten 20 von 22 Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn.

Hierbei wurde häufig darauf verwiesen, dass frühzeitige Kommunikation und Abstimmung wesentliche Erfolgsfaktoren seien. Dies gelte für das EBA, die Anhörungsbehörden und die Koordination mit den TÖB.

Ebenso wurde auf die Qualität der Antragsunterlagen, eine zügige Prüfung und Weiterleitung durch das EBA und die Anhörungsbehörde und eine zeitnahe Durchführung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eine gemeinsame elektronische Bearbeitung der Einwendungen verwiesen.

Mehrfach wurde angemerkt, dass sowohl die Personalausstattung des EBA als auch der Anhörungsbehörde Einfluss auf die Dauer des Verfahrens hätte.

In einem Fall wurde darauf verwiesen, dass es keine Probleme im Anhörungsverfahren und mit den Anhörungsbehörden geben würde. In sieben Fällen wurde eine Bearbeitung aus einer Hand beim EBA gewünscht, um Doppelprüfungen und Liegezeiten zu vermeiden.

EBA

Auf die Frage, was die Voraussetzungen für ein zügiges und rechtmäßiges Planfeststellungsverfahren in Bezug auf die Schnittstellen zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde seien, antworteten 7 von 7 befragten EBA-Außenstellen.

In drei Fällen wurde darauf verwiesen, dass es keine Schnittstellenprobleme gebe und man gut mit den Anhörungsbehörden zusammenarbeite. In jeweils einem Fall wurde auf die Qualität der Antragsunterlagen und eine zügige Bearbeitung durch die Anhörungsbehörde, den guten Kontakt zwischen den Behörden und die Notwendigkeit von ausreichend Personal in beiden Behörden verwiesen.

Worst Case

Anhörungsbehörden

Zur Frage nach den Gründen für ein langwieriges und problembehaftetes Anhörungsverfahren äußerten sich 25 von 27 Anhörungsbehörden. Die einzelnen Aussagen werden im Folgenden zusammengefasst.

In den meisten Fällen stellt sich die Darstellung inhaltlich als Negation der Angaben zu den Voraussetzungen für ein zügiges und rechtmäßiges Anhörungsverfahren dar.

Wiederum fällt dem Vorhabenträger aus Sicht der Anhörungsbehörden eine entscheidende Rolle zu. Schlechte Planunterlagen, lange Liegezeiten, unzureichende Sachverhaltsermittlung, unzureichendes Eingehen auf Stellungnahmen und Einwendungen und insgesamt häufige Planänderungen, -ergänzungen sowie Umplanungen werden genannt. Dabei wird betont, dass es besonders ungünstig sei, wenn der Vorhabenträger auf bekannte Probleme nicht frühzeitig eingehe, sondern dies erst reaktiv auf entsprechende Stellungnahmen bzw. Einwendungen hin tue. Ungünstig sei auch, wenn sich die Einwender vom Vorhabenträger nicht ernst genommen fühlten, gerade im Erörterungstermin.

Darüber hinaus werden auch die politische Konfliktbehaftetheit des Vorhabens sowie etwaige politische Einflussnahmen als ungünstige Faktoren erwähnt. Gleiches gilt für Wechsel des Projektteams im laufenden Verfahren sowie eine unzureichende personelle Ausstattung bei allen Beteiligten.

Es werden auch, wenngleich selten, von einzelnen Anhörungsbehörden hohe Betroffenheit (Einwender, aber auch Umweltverbände etc.), hohe Konfliktbehaftetheit und hohe Komplexität des Verfahrens als Verzögerungsfaktoren genannt. Diese relativ seltene Nennung kann wohl nicht so verstanden werden, dass die Faktoren nur eine relativ geringe Bedeutung haben. Doch spricht dies in der Gesamtschau mit den übrigen Angaben – auch zum Best Case-Szenario – dafür, dass eine gute Verfahrensführung viele Probleme auffangen kann bzw. eigentlich handhabbare Verfahren sich umgekehrt in die Länge ziehen. Allerdings hängt eine gute Verfahrensführung auch von solchen Faktoren ab, die keinesfalls sofort oder in einem einzelnen Verfahren *ad hoc* optimiert werden könnten. Dies wird etwa an der bemängelten Qualität von Planunterlagen und dem weiteren Umgang seitens des Vorhabenträgers, aber auch in der personellen Ausstattung der Beteiligten deutlich.

Projektleitung Bahn

Auf die Frage, welche Gründe zu einem extrem langwierigen und problembehafteten Anhörungsverfahren führen, antworteten 20 von 22 Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn.

Sehr häufig wurden hier Personalprobleme und lange Prüfungsdauern der Antragsunterlagen durch EBA und Anhörungsbehörde sowie schlechte Kommunikation mit dem Vorhabenträger angeführt.

Des Weiteren wurden auf unklare Anforderungen und Nachforderungen zu den Planunterlagen und einen sich ständig ändernden Rechtsrahmen verwiesen.

EBA

Auf die Frage, welche Gründe zu extrem langwierigen und problembehafteten Planfeststellungsverfahren in Bezug auf die Schnittstellen zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde führen, antworteten 4 von 7 befragten EBA-Außenstellen.

In drei Fällen wurde darauf hingewiesen, dass die Schnittstelle nicht zu Problemen beitrage. Diese würden durch schlechte Planung, Planunterlagen und Sachprobleme verursacht. In einem Fall wurde darauf verwiesen, dass Verzögerungen vor allem bei der Abarbeitung von Einwendungen entstünden, und in einem anderen Fall auf die langsame Bearbeitung durch die Anhörungsbehörde.

2.4.2.17 Arbeits- und zeitintensive Prozesse

Im Zuge der Auswertung der Befragungsergebnisse ist aufgefallen, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen den drei zeitintensiven und arbeitsintensiven Prozessen bei der Beantwortung durch die Anhörungsbehörden in vielen Fällen nicht vorgenommen wurde. Daher wurden bei der Analyse der Befragungsergebnisse die Antworten der Anhörungsbehörden zu arbeits- und zeitintensivsten Prozessen im Anhörungsverfahren nachfolgend kumuliert betrachtet. Neben den am häufigsten genannten Prozessen werden nachstehend auch Auffälligkeiten genannt.

Tabelle 53: Arbeits- und zeitintensive Prozesse im AHV aus Sicht der AHB

Erörterungstermin		43
Abschließende Stellungnahme		42
Einwendungen/Stellungnahmen		24
Erwiderungen		11
TÖB-Beteiligung		10
Prüfung Planungsunterlagen		7
Auslegung		5
Planänderungen		4
Einleitung des Verfahrens		3
Organisatorisches		3
Amtsermittlung		2
Beteiligung Dritte		1
Gesetzl. Fristen		1
Keine Angabe		9
Unklare Angaben		1

Für die befragten Anhörungsbehörden stellt der Erörterungstermin den arbeits- und zeitintensivsten Prozess im Anhörungsverfahren dar. Hierunter fallen dessen (inhaltliche) Vorbereitung, Organisation und dessen Durchführung. An zweiter Stelle wurde die Erstellung der abschließenden Stellungnahme für das EBA genannt. Weiter stellen die Verarbeitung von Einwendungen und Stellungnahmen einen erheblichen Arbeitsaufwand für die Anhörungsbehörden dar. Hierzu zählen die Auswertung und Prüfung/Sichtung, die Erfassung und digitale Aufbereitung, die manuelle Handhabung des Einwendungsmanagements (bei nicht vorhandener Softwarelösung) sowie Abstimmungen mit dem Vorhabenträger hinsichtlich der Einwendungen und Stellungnahmen. Analog zu diesem Schritt wird der Umgang mit den Erwiderungen des Vorhabenträgers als arbeits- und zeitintensiv angemerkt. Ähnlich wie bei den Stellungnahmen werden hier Prozessschritte wie bspw. die Verarbeitung, Durchsicht und Prüfung aufseiten der Anhörungsbehörde, aber auch die Fertigung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger (aufgewandte Zeit zur Erwiderungserstellung) aufgezählt. Als weiterer aufwändiger Prozess wird die Beteiligung und Anhörung der TÖB sowie die Auswertung von deren Stellungnahmen angegeben. Weitere Mehrfachnennungen gab es zu den Bereichen Prüfung der Planunterlagen, Organisation der Auslegung und Planänderungen sowie Deckblattverfahren.

Folgende Aspekte wurden vereinzelt angeführt: Beteiligung nichtortsansässiger Eigentümer, die Aufarbeitung und Darstellung der bei der Öffentlichkeitsbeteiligung offen gebliebenen Konflikte und das Ausfüllen der Vermittlungsfunktion, welche der Anhörungsbehörde zwischen dem Vorhabenträger, dem EBA und den Trägern öffentlicher Belange zukommt.

2.4.2.18 Ursachen von Wartezeiten

Wie im vorigen Abschnitt werden die entsprechenden Angaben der Anhörungsbehörden zu den drei häufigsten Ursachen von Wartezeiten zusammengefasst bewertet.

Tabelle 54: Ursachen von Wartezeiten im AHV aus Sicht der AHB

Erwiderungen		19
Unzureichende Planungsunterlagen		18
Planänderungen		9
Priorisierung/Arbeitsbelastung/Personal		5
Verzögerungen VHT		5
Terminelle Verzögerungen (Ferien...)		4
TÖB-Beteiligung		3
Organisatorisches		3
Erörterungstermin		2
Nachbeteiligungen		2
Einwendungen und Stellungnahmen		1
Gerichtsprozesse/Klagen		1
Wasserrecht		1
Auslegung		1

Aus Sicht der befragten Anhörungsbehörden stellt die Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger die am häufigsten vorkommende Wartezeitzeit im Anhörungsverfahren dar. Moniert wird, dass es zu längeren Verzögerungen und Qualitätsschwankungen bei der Erstellung der Gegenäußerung kommt. Die zweithäufigste Nennung bezüglich der vielfachsten Ursachen für Wartezeiten stellen für die Anhörungsbehörden unzureichende Planungsunterlagen dar. Angegeben werden in diesem Zusammenhang das Warten auf Überarbeitung/Nachbesserung durch den Vorhabenträger aufgrund unzureichender Qualität, Ungenauigkeiten oder fehlender Vollständigkeit der Planunterlagen. Mehrfach genannt wurde auch der Verfahrensschritt der Planänderungen. Dies hatte sich bereits bei der Untersuchung der Verfahrensverläufe durch das häufige Vorkommen von Planänderungen angekündigt. Die Erstellung selbiger, eine etwaige ergänzende Offenlage sowie die Abstimmung und Einarbeitung in die Änderungen werden hier als Gründe für aufkommende Wartezeiten genannt. Weitere Gründe für aufkommende Wartezeiten stellen erhöhte Arbeitsbelastungen, fehlendes Personal/Personalwechsel und eine (externe oder interne) Neu-Priorisierung zugunsten anderer Verfahren dar (jeweils auf alle Akteure des Anhörungsverfahrens bezogen). Darüber hinaus werden terminliche Verzögerungen aufgrund von Ferien, öffentlicher Bekanntmachungen oder aber Terminfindungen bezüglich des Erörterungstermins angemerkt.

Als weitere Faktoren, die ebenfalls zu einer verfahrensindividuellen Wartezeit führen können, wurden Gerichtsprozesse, unerfahrene Planungs-/Gutachterbüros und Konflikte im Bereich Wasserrecht aufgeführt.

Die befragten EBA-Außenstellen gaben zu Ursachen von Wartezeiten an:

Tabelle 55: Ursachen von Wartezeiten im AHV aus Sicht des EBA

Nacharbeiten Planunterlagen nach ersten Prüfung durch EBA		3
Übermittlung abschließende Stellungnahme (aSN)		2
Unzureichende Qualität Planunterlagen		1
Planänderungen im PF-Verfahren		1
Etwaiger 2. EÖT oder Neuauslegung		1
Qualität der aSN		1
Keine Wartezeiten durch AHB		1
Abarbeiten der Einwendungen zwischen Einwender und VHT		1
Unzureichende Erwiderungen		1
Personalengpässe bei AHB		1

Die Ursachen für Wartezeiten ähneln in wesentlichen Punkten den Angaben der Anhörungsbehörden: Die hohe Bedeutung der Planunterlagen und Planänderungen sowie der Erwiderungen für ein zügiges Anhörungsverfahren wird deutlich. Daneben werden die abschließende Stellungnahme in Dauer und Qualität, aber auch einmal Personalengpässe erwähnt.

Die befragten Projektleiterinnen und Projektleiter der Bahn gaben hierzu an:

Tabelle 56: Ursachen von Wartezeiten im AHV aus Sicht des VHT

Vollständigkeitsprüfung (Hinweis auf zu umfangreichen Prüfungsmaßstab)		9
Personalmangel/viele parallele Verfahren		8
Bearbeitung/Erstellung aSN		6
(gebündelte) Übermittlung aSN und Einwendungen		5
Vorbereitung EÖT (Raum- und Terminfindung)		5
Berücksichtigung von Ferienzeiten bei Auslegung		4
Rückläufe TÖB (Konsensbildung bei TÖB)		2
Vorbereitung Erwiderungen		1
Einwände von Umweltverbänden		1
Fehlende Software bei Behörden		1
Erwiderungen werden Einwender wieder vorgelegt (EBA entscheidet nicht)		1
Gutachterliche Stellungnahmen auf Erwiderungen		1
Kein Monitoring seitens der Behörden über Durchlaufzeiten (dadurch kein Druck)		1
Kein Verständnis für Dringlichkeit beim VHT		1
Festhalten an starren Kommunikationswegen		1
Fristen zur Einholung von SN und Einwendungen		1
Hohe Zahl an Einwendungen -> Aufwand bei Synopsen, Antworten und ggf. erneute Planunterlagen		1
Keine Einigung mit Beteiligten im Verfahren		1
Personalmangel EBA		1

Es fällt auf, dass neben Ursachen i. e. S. besonders arbeitsintensive Arbeitsschritte benannt werden, auf deren Abschluss der Vorhabenträger warten muss (Vollständigkeitsprüfung, abschließende Stellungnahme, Vorbereitung des Erörterungstermins).

Anders als die Behörden sehen die Vertreter des Vorhabenträgers die Gründe für Wartezeiten v. a. bei der Anhörungsbehörde. Wo etwa die Behörden unzureichende Planunterlagen be-

nennen, weist der Vorhabenträger auf langwierige Vollständigkeitsprüfungen hin. Hin und wieder auftretende Personalengpässe bei den Anhörungsbehörden zeigen sich in allen drei Befragungen. Im Übrigen wird seitens des Vorhabenträgers auf eine größere Vielzahl an möglichen Gründen hingewiesen.

2.4.3 Best Practices/Reformbedarf

2.4.3.1 Best Practices Prozess- und Qualitätsmanagement

Auf die Frage, ob es in der Anhörungsbehörde Absprachen, Standards oder Routinen zum Prozess- und Qualitätsmanagement gebe, die als Vorbild für andere Behörden genützt werden könnten, antworteten 25 von 27 Anhörungsbehörden. 17 Behörden gaben an, dass sie nicht über entsprechende Regelungen verfügen würden, während 8 Behörden dies bejahten. In den meisten Fällen wurde hierbei auf eigene Leitfäden sowie hausinterne Mustertexte und Abläufe verwiesen. Darüber hinaus werden Bauherrengespräche mit dem Vorhabenträger vor Antragstellung sowie hausinterne „Planfeststellerbesprechungen“ zum eigenen Erfahrungsaustausch mit Kolleginnen und Kollegen anderer Infrastrukturbereiche des Dezernates genannt. Eine Anhörungsbehörde gab darüber hinaus noch an, dass eine Auswertung des Verfahrensverlaufes intern nach jeder Erörterung erfolgt.

2.4.3.2 Anpassung der Rahmenregelungen

Auf die Frage, ob es Anpassungsbedarf an den Rahmenregelungen zum Anhörungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes gebe, antworteten 22 von 27 Anhörungsbehörden. 15 verneinten die Frage, während 7 Behörden Anpassungsbedarf sehen. Gefordert werden die Anpassung der gesetzlichen Fristen (da diese in der Regel nicht eingehalten werden können) sowie eine frühzeitigere Ankündigung (zur inhaltlichen und terminlichen Absprache) der Verfahren. Darüber hinaus sprechen sich einige Anhörungsbehörden für eine Zusammenlegung der Anhörungs- und Planfeststellungszuständigkeiten aus (Vermeidung von „Doppelarbeit“, Effizienzgewinn durch Zentralisierung), während andere Befragte sich für eine Beibehaltung der behördlichen Trennung aussprechen (regionale Interessenvertretung, „Ortskenntnisse“, Vertrauensverhältnis). Letztere merken jedoch Anpassungsbedarf bei den Schnittstellen zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren an.

2.4.3.3 Optimierung von Kommunikationsflüssen

Auf die Frage, ob Maßnahmen zur Optimierung des Kommunikationsflusses im Anhörungsverfahren vorgenommen werden sollten, antworteten 24 von 27 Anhörungsbehörden. 14 Behörden sehen keinen Anpassungsbedarf, während 10 Anpassungsmaßnahmen anregen. Die Anhörungsbehörden gaben hierzu an, dass sie einen regelmäßigeren Erfahrungsaustausch mit dem EBA (Vorbesprechungen bei größeren Verfahren, Besprechungen zu Beginn und Ende des Anhörungsverfahrens) begrüßen würden. Darüber hinaus sieht man Optimierungsbedarf bei der Ankündigung von Verfahren und der Absprache von Zeiträumen (frühzeitige Ankündigung von Verfahren, zeitnaher Austausch zu verfahrensverzögernden Ereignissen, abgestimmte Zeitschienen zwischen EBA, Vorhabenträger und Anhörungsbehörde für jedes individuelle Verfahren). Abschließend wurde von mehreren Behörden eine vereinheitlichte IT-Software Lösung gefordert. So würde im Allgemeinen in einer einheitlichen digitalen Dokumentenverwaltung für das Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren sowie im Speziellen in einem Programm zur Einwendungsverwaltung eine verbesserte Kommunikation zwischen den Akteuren gewährleistet.

2.4.3.4 Optimierung vorgelagerter Verfahren und Prozesse

Auf die Frage, ob dem Anhörungsverfahren vorgelagerte Prozesse der Optimierung bedürften, antworteten lediglich 17 von 27 Anhörungsbehörden. 12 Behörden bejahten die Frage, während 5 sie verneinten. Angemerkt wurde, dass eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger bereits vor dem eigentlichen Anhörungsverfahren zu einer Entlastung und Beschleunigung sowie in Grenzen auch zur Versachlichung des gesamten Anhörungsverfahrens, insbesondere auch des Erörterungstermins führe. Der Vorhabenträger sollte schon vor Antragsstellung eine detailbezogene Abstimmung mit den betroffenen Behörden, Trägern öffentlicher Belange, Naturschutzvereinigungen und Dritten vornehmen, um (zeitverzögernde) Planänderungsverfahren zu vermeiden. So könnten schon im Vorfeld bekannte Konflikte mit Betroffenen/Forderungen bspw. von Behörden gelöst werden.

Kritisiert wurde auch, dass dem Vorhabenträger Kenntnisse über die rechtlichen Grundlagen des Verfahrens fehlten. Verbesserungspotential wurde auch bei der Qualität der Planunterlagen sowie der Wahl qualifizierter Planungsbüros und Gutachter durch den Vorhabenträger gesehen. Insbesondere durch spätere (vermeidbare) Planänderungen komme es hinsichtlich der durch die Bahn geplanten Sperrpausen zu erhöhtem Termindruck.

Ergänzend merkte eine Anhörungsbehörde an, dass eine rechtliche Prüfung aller Planungsunterlagen durch das EBA statt der nur noch stichprobenartig durchgeführten Vorprüfung durchgeführt werden sollte. Abschließend wird in einer Verpflichtung zur Durchführung früher Öffentlichkeitsbeteiligung eine Optimierung des Anhörungsverfahrens gesehen.

2.5 Ergebnisse der vertieften Untersuchung von ausgewählten Verfahren

Im Rahmen der vertieften Untersuchung wurden 14 ausgewählte Verfahren auf der Grundlage von Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Projektleitungen der Bahn, der Anhörungsbehörden und des EBA betrachtet, um Erfolgsbedingungen für besonders zügige Verfahren und Problemursachen für besonders langwierige Verfahren genauer zu betrachten. Die Auswahl der untersuchten Verfahren wurden mit dem Unterarbeitskreis abgestimmt (s.o. 2.2.1.3).

2.5.1 Verfahrensmerkmale

Die Auswahl der 14 untersuchten Verfahren erfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Vorhaben, die ein Planfeststellungsverfahren durchlaufen. Hierzu gehörten: fünf Ausbaustrecken, zwei Lärmsanierungen, drei Maßnahmen an Bahnhöfen (barrierefreier Ausbau und Neubau von Bahnsteigen, Planänderung zum Grundwassermanagement beim Umbau), ein Ersatzneubau und eine Änderung einer Eisenbahnüberführung, der Neubau einer Bahnstromleitung, eine Änderung eines Bahnübergangs.

Die Auswahl der Verfahren und die hierzu geführten Interviews zeigen, dass nicht nur große, sondern auch verhältnismäßig kleine Vorhaben von Verzögerungen betroffen sein können. Die Ursachen hierfür können recht vielschichtig sein und konnten nicht immer durch die handelnden Akteure beeinflusst werden. Beispielsweise berührte in einem Verfahren eine geplante besonders große Baumaßnahme ein Wasserschutzgebiet und es mussten komplexe landesspezifische Wasserschutzregelungen beachtet werden, was bereits die Erstellung und Abstimmung der Planunterlagen im Vorfeld des Anhörungsverfahrens und die Behördenbeteiligung im Anhörungsverfahren besonders aufwändig und langwierig gestaltet hat. Hinzu kam dann noch eine besonders große Zahl von Einwendungen Privater, die zur Vorbereitung des Erörterungstermins abgearbeitet werden musste und ebenfalls zu erheblichen Verzögerungen geführt hat. Mit Blick auf die individuellen Ursachen von Verzögerungen beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Merkmale von zügigen Verfahren und die Empfehlungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zur Optimierung des Anhörungsverfahrens.

Die beiden Fristen des § 73 Abs. 6 und 9 VwVfG konnten nur in einem der ausgewählten Verfahren eingehalten werden. Ansonsten war es auch in den als zügig eingestuften Verfahren nicht möglich diese Fristen zu halten. Allerdings betrugen die Abweichungen häufig nur wenige Wochen, während sie bei den langwierigen Verfahren mehrere Monate umfassten.

2.5.2 Gemeinsamkeiten zügiger Verfahren

Trotz der aufgeführten Unterschiede bezüglich der Verfahrensarten sowie der entsprechenden Komplexität zeichnen sich die Mehrzahl der als zügig eingestuften Verfahren durch folgende Merkmale aus. Die Reihenfolge der Merkmale orientiert sich hierbei im Wesentlichen an einen typischen Verfahrensverlauf.

Keine Personalengpässe bei Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden

Die zügigen Verfahren zeichnen sich dadurch aus, dass keine Personalengpässe bei der Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde bestanden haben, was in anderen Verfahren als eine Verzögerungsursache mit teilweise erheblichen Liegezeiten im Bereich von Wochen bis Monaten führte. Weiterhin sind zügige Verfahren häufig durch eine relativ geringe Anzahl von Privateinwendungen gekennzeichnet. Insbesondere bei Verfahren mit hoher Einwenderzahl

ließen sich auch auf Seite der Bahn teilweise Personalengpässe bei den Arbeitsschritten der Erwiderungen und der Planänderungen erkennen.

Reibungslose Kommunikation

Für alle zügigen Verfahren wurde angegeben, dass regelmäßig zwischen den Akteuren Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde sowie Vorhabenträger kommuniziert wurde und alle Akteure Kenntnisse über den Verfahrensstand hatten. Probleme im Verfahren wurden zeitnah besprochen und der Umgang mit diesen Problemen abgestimmt. Weiterhin erwiesen sich die jeweils eingesetzten Kommunikationsmittel als geeignet. So ließen sich kleinere Rückfragen beispielsweise telefonisch besprechen.

Mehrere langwierige Verfahren zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass nur unregelmäßig kommuniziert wurde und einige Akteure über keine Kenntnisse des Verfahrensstands und von Problemen im Verfahren verfügten. In einem Fall wurde zwischen allen beteiligten Akteuren überwiegend postalisch und formalistisch kommuniziert, so dass es in diesem Verfahren neben anderen Problemen auch auf Grund der gewählten Kommunikationskanäle zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist.

Abstimmung von Abläufen und Vorgehensweisen

Neben der regelmäßigen Kommunikation, wurde für alle zügigen Verfahren angegeben, dass man sich auch inhaltlich regelmäßig über die weitere Vorgehensweise, Arbeitsschritte und Abläufe abstimmen und austauschen würde. Dies betraf sowohl den Aufbau und Inhalt von Dokumenten (insbesondere die Erwiderungen des Vorhabenträgers) als auch die Vorbereitung und den Ablauf des Erörterungstermins. Dies bedeutete, dass allen Verfahrensbeteiligten weitgehend bekannt war, welche inhaltliche Arbeit sie von den jeweils anderen Verfahrensbeteiligten erwarten konnte, was unter anderem die Planung des Einsatzes eigener Ressourcen erheblich verbesserte.

Frühe Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Positiv zeigte sich auch der Verlauf vieler Verfahren, bei denen der Vorhabenträger bereits im Vorfeld der Antragsstellung unterschiedliche Maßnahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung durchgeführt hat. Insbesondere die frühzeitige Einbindung von Trägern öffentlicher Belange (Umwelt-, Bau- und Verkehrsbehörden, etc.) in der Planungsphase wurde als besonders hilfreich von Projektleiterinnen und Projektleitern der Bahn hervorgehoben, um frühzeitig mögliche Probleme zu identifizieren und potentielle Lösungen im Vorfeld abzusprechen. Je größer das Vorhaben, desto umfangreicher sollten entsprechende Maßnahmen bereits in der Planungsphase sein, um möglichen Konflikten im Anhörungsverfahren sowie nach Planfeststellung vorzubeugen.

Ankündigung von Verfahren

Zügige Verfahren wurden weiterhin zumeist frühzeitig gegenüber der Planfeststellungs- und der Anhörungsbehörde angekündigt. Dies geschah teilweise im Rahmen von gemeinsamen Besprechungen – die in einigen Ländern regelmäßig (beispielsweise quartals-, halbjahres- oder jahresweise) durchgeführt werden – oder durch individuelle Vorbesprechungen. Solche Ankündigungen erleichtern den Behörden die Planung des Personaleinsatzes und die Absprache des Verfahrensablaufs mit dem Vorhabenträger. Weiterhin erfolgte hierbei teilweise eine interne Priorisierung von Verfahren durch den Vorhabenträger sowie die Vermeidung einer hohen Anzahl parallel stattfindender Anhörungsverfahren im Zuständigkeitsbereich einzelner Anhörungsbehörden oder Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes.

Qualitativ hochwertige Planunterlagen

Die Planungsunterlagen waren bei zügigen Verfahren so gut aufbereitet, dass sie nach der Vollständigkeitsprüfung durch das EBA und der Prüfung der Anstoßfunktion durch die Anhörungsbehörde nicht oder nur geringfügig überarbeitet werden mussten. Bei mehreren langwierigen Verfahren wiederum mussten vor der Einleitung des Anhörungsverfahrens oder im Anhörungsverfahren umfangreiche Überarbeitungen vorgenommen worden, die häufig zu erheblichen Verzögerungen geführt haben. Dies betraf insbesondere Fehler und Unvollständigkeiten, die erst zu einem fortgeschrittenen Verfahrenszeitpunkt bemerkt wurden. Allgemein wurde eine niedrige Qualität von Planungsunterlagen häufig im Zusammenhang mit geringer Erfahrung einzelner Bahnmitarbeiter beziehungsweise beauftragter Ingenieurbüros beobachtet.

Zeitnahe Prüfung der Planunterlagen

Die Unterlagen konnten bei zügigen Verfahren von der Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde nach dem Eingang relativ schnell durchgearbeitet werden. Bei mehreren langwierigen Verfahren kam es hier bereits zu Verzögerungen und Liegezeiten, die durch Belastungsspitzen und/oder Personalengpässe erzeugt wurden.

Zeitnahe Überarbeitung der Planunterlagen vor Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei zügigen Verfahren wurden die erforderlichen Nachbesserungen an den Planungsunterlagen zeitnah durch den Vorhabenträger vorgenommen, so dass es bei der Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu keinen größeren Verzögerungen gekommen ist.

Zeitnahe Erstellung der Erwiderungen

In allen zügigen Verfahren hat der Vorhabenträger seine Erwiderungen zeitnah erstellt. Dies wurde in den entsprechenden Verfahren häufig durch die Tatsache erleichtert, dass nur wenige beziehungsweise vorwiegend unkritische Stellungnahmen und Einwendungen vorlagen und kleinere Planänderungen unproblematisch und zeitnah vorgenommen werden konnten. Als beschleunigend wirkend wurden elektronische Lösungen für das Eiwendungsmanagement bei manchen Verfahren hervorgehoben. Allgemein kann die Verwendung eines einheitlichen Systems durch Anhörungsbehörde und Vorhabenträger die Erstellung und Abstimmung von Erwiderungen erheblich erleichtern. Gleiches gilt ebenfalls für einheitliche Dokumentenstandards.

Zeitnahe Durchführung des Erörterungstermins

In den meisten zügigen Verfahren konnte der Erörterungstermin relativ zeitnah zum Eingang der Erwiderungen bei der Anhörungsbehörde durchgeführt werden. In einem Verfahren wurden die Erwiderungen erst zum Erörterungstermin vorgelegt, aber dieses Verfahren wurde als nicht repräsentativ eingestuft, da der hohe Zeitdruck im Anhörungsverfahren durch die Verknüpfung mit einem anderen Planfeststellungsverfahren erzeugt wurde und eine relativ unproblematische Einwendungslage vorlag.

Gut vorbereiteter Erörterungstermin

Der Ablauf des Erörterungstermins wurde in den meisten zügigen Verfahren im Vorfeld mit dem Vorhabenträger abgestimmt und gewissenhaft vorbereitet. Zu einigen langwierigen Verfahren wurde vorgebracht, dass sich die Anhörungsbehörde oder der Vorhabenträger nicht gut auf den Termin vorbereitet hätten und deshalb offene Punkte nicht hinreichend diskutiert sowie Unstimmigkeiten nicht beigelegt werden konnten. Bei langwierigen Verfahren bedurfte es im

Nachgang des Erörterungstermins weiterhin häufig umfangreicher Nacharbeiten, in denen insbesondere Gutachten neu erstellt oder die Planungen geändert werden mussten.

Zeitnahe Erstellung der abschließenden Stellungnahme

Auf der Grundlage des sorgfältig vorbereiteten Erörterungstermins konnte zeitnah die abschließende Stellungnahme angefertigt werden. Hierbei erwies sich eine Abstimmung zwischen Anhörungsbehörde und Eisenbahn-Bundesamt bezüglich der Struktur der abschließenden Stellungnahme sowie der zeitlichen Planung der Erstellung als vorteilhaft.

2.5.3 Häufige Verzögerungsursachen

Neben Faktoren, die besonders zügige Verfahren kennzeichnen, konnten auch wiederkehrende Problemlagen als häufige Verzögerungsursachen identifiziert werden. Auch deren Aufstellung ist im Folgenden an den typischen Verfahrensverlauf angelehnt. Naturgemäß finden sich hierunter teilweise die gegensätzlichen Bedingungen zu den zuvor genannten Faktoren zügiger Verfahren.

Personalengpässe

Zumindest zeitweise oder regionale Personalengpässe betreffen alle drei Verfahrensparteien und führten bei manchen betrachteten Verfahren zu Verzögerungen bei unterschiedlichen Arbeitsschritten. Als besonders problematisch erwies sich dies bei Organisationseinheiten innerhalb von Behörden mit geringer Personalzahl und unzureichenden Stellvertretungs- und Vertretungsregelungen, wo es zu teilweise erheblichen Liegezeiten gekommen ist.

Fehlerhafte oder unvollständige Planunterlagen

Langwierige Verfahren starten teilweise bereits mit fehlerhaften oder unvollständigen Planunterlagen seitens des Vorhabenträgers, was entsprechende Nachforderungen notwendig macht. In einzelnen Fällen wurde dies erst zu einem fortgeschrittenen Verfahrenszeitpunkt bemerkt, was den Mehraufwand in der Form von Anpassungen der Planunterlagen sowie gegebenenfalls einer erneuten Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich erhöhte.

Mangel an Gutachtern

Weiterhin wurde seitens des Vorhabenträgers ein Mangel an externen Fachgutachtern, insbesondere in den Bereichen Umwelt-, Arten- und Lärmschutz geschildert. Entsprechend kam es teilweise zu Verzögerungen bereits vor Beginn des Anhörungsverfahrens, beziehungsweise während des Verfahrens, falls zusätzliche Gutachten notwendig wurden. In geringerem Umfang wurde seitens des Vorhabenträgers ebenfalls ein Mangel an Ingenieurbüros zur Übertragung von Planungsaufgaben geschildert.

Komplexe rechtliche Fragestellungen

Viele langwierige Verfahren waren weiterhin durch komplexe rechtliche Fragestellungen, welche insbesondere die Bereiche Umwelt-, Arten- und Lärmschutz sowie teilweise auch den Bereich Denkmalschutz betrafen, gekennzeichnet. Unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen den Verfahrensbeteiligten und den Trägern öffentlicher Belange traten hierbei häufig bereits zu Beginn des Anhörungsverfahrens auf und führten teilweise zu erheblichen Verzögerungen, insbesondere wenn weitere Gutachten oder Planänderungen notwendig wurden. Weiterhin führten geänderte rechtliche Rahmenbedingungen, beispielsweise im Bereich des Lärmschutzes, auch zu erheblichen Verzögerungen innerhalb bereits laufender Verfahren, da bereits abgeschlossene Verfahrensschritte wiederholt werden mussten.

Problematische Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Langwierige Verfahren wurden häufig auch durch weitere Faktoren verzögert, die sich dem Einfluss der Anhörungsbehörde, dem Eisenbahn-Bundesamt sowie dem Vorhabenträger entziehen. Hierzu gehören insbesondere Personal- und Auslastungsprobleme bei den auslegenden Stellen und den Trägern öffentlicher Belange, die dazu führen, dass nicht zeitnah ausgelegt werden konnte oder Stellungnahmen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist abgegeben wurden. In zwei Fällen wurde auch der Adressatenkreis der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange und vom Vorhaben betroffene Eigentümer nicht richtig ermittelt und es musste ein erneutes Beteiligungsverfahren durchgeführt werden. Die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange kamen häufig mit größeren Verzögerungen und wurden häufig auch nicht untereinander abgestimmt, so dass sie teilweise zu widersprüchlichen Ergebnissen bei der Bewertung kamen.

Häufig kam es bei langwierigen Verfahren zu Verzögerungen bei der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen, die bei den auslegenden Gebietskörperschaften abgeben wurden, so dass die Erwiderungen nicht zeitnah erstellt werden konnten.

Dies kann in Ausnahmefällen auch die Anhörungsbehörden betreffen. In einem erfassten Fall war die Anhörungsbehörde nicht in der Lage, die eingegangen Stellungnahmen und Einwendungen zu digitalisieren und an den Vorhabenträger weiterzuleiten, so dass der Vorhabenträger mit eigenem technischem Equipment in die Anhörungsbehörde gekommen ist, um Stellungnahmen und Einwendungen für die Erstellung der Erwiderungen einzuscannen.

Planung und Durchführung des Erörterungstermins

Auch die Planung und Durchführung des Erörterungstermins erwies sich teilweise problematisch und verfahrensverzögernd. Zu den Ursachen zählt insbesondere bei einer hohen Anzahl von Privateinwendern die Schwierigkeit des Findens einer geeigneten Räumlichkeit. Hinzu kommt teilweise auch ein Mangel an Stenographen, falls ein Wortlautprotokoll der Veranstaltung erstellt werden soll. In einem Einzelfall zog sich weiterhin die Detailabstimmung zwischen Anhörungsbehörde und Vorhabenträger bezüglich Catering und geeigneten Dienstwagenparkplätzen für den Erörterungstermin über einen längeren Zeitraum hin.

Lange Dauer der Überarbeitung der Planunterlagen nach Durchführung des Erörterungstermins

Zu erheblichen Verfahrensverzögerungen führten letztlich häufig auch die notwendigen Überarbeitungen der Planunterlagen nach Durchführung des Erörterungstermins. Als Gründe hierfür sind die bereits zuvor geschilderten teilweisen Personalengpässe beim Vorhabenträger sowie externen Dienstleister zu sehen.

2.5.4 Allgemeine Empfehlungen der Interviewten

Von den Interviewten wurden auch allgemeine Empfehlungen zu möglichen Optimierungen des Anhörungsverfahrens gesammelt. Diese sind im Folgenden dargestellt.

Regelmäßige Abstimmung zwischen allen Verfahrensbeteiligten

Als besonders wichtig wurde die regelmäßige Abstimmung zwischen allen Verfahrensbeteiligten von der großen Mehrheit der Gesprächspartner hervorgehoben. Eine verlässliche Abstimmung begünstige hierbei die Planungen der weiteren Verfahrensschritte auf allen Seiten. Ne-

ben projektbezogenen Abstimmungen haben sich weiterhin regelmäßige Termine zum allgemeinen Austausch sowie der Information über längerfristige Planungen des Vorhabenträgers, um Priorisierungen abstimmen und Belastungsspitzen antizipieren zu können, bewährt.

Frühe Behörden- Öffentlichkeitsbeteiligung

Grundsätzlich wurde eine frühe Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung als sinnvoll erachtet, um Konflikte zu antizipieren und dort wo Kompromisslösungen möglich sind, solche anzustreben. Insbesondere der Kontakt zu den TÖB vor Antragstellung würde sich als besonders positiv auf die Dauer des Anhörungsverfahrens auswirken.

Vor-Ort-Termine zu besseren Nachvollziehbarkeit der Planungen

Neben der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung werden Vor-Ort-Termine von einigen Gesprächspartnern als sehr wichtig erachtet. Mit einem solchen Vorgehen sei es möglich die Planungen besser nachvollziehen und eventuelle Unklarheiten zu klären.

Erörterungstermin

Im Bereich der Durchführung von Erörterungsterminen wurde eine allgemeine Versachlichung von Fragestellungen und Bündelung von Themenkomplexen empfohlen. Mit solch einem Vorgehen könnten emotionale Grundsatzdebatten häufig vermieden werden. Auch würde die Erörterung der Stellungnahmen der TÖB vor den Privateinwendungen dazu führen, dass vergleichbare Fragestellungen seitens der Behörden und Privatpersonen bis zum Aufruf der Privatpersonen bereits in der Sache geklärt seien.

Unterschiedliche Auffassungen wurden bezüglich der zielführendsten Dokumentation von Erörterungsterminen geschildert. Hierbei stehen im Wesentlichen stenografische Wortlautprotokoll und Zusammenfassungen basierend auf entsprechenden kurzen Tonaufzeichnungen gegenüber. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang weiterhin die Dauer des Erörterungstermins und die Anzahl sowie Komplexität der zu erörternden Punkte.

Bessere Personalausstattung der beteiligten Behörden

Zur Begegnung teilweiser und zeitweiser Personalengpässe wird seitens mancher Befragten eine bessere Personalausstattung der am Anhörungsverfahren beteiligten Behörden empfohlen. Insbesondere durch das Eisenbahn-Bundesamt, aber auch durch die Anhörungsbehörden, wird neben Mitarbeitern im höheren und gehobenen Dienst auch das Fehlen von Mitarbeitern im mittleren Dienst, für organisatorische und vorbereitende Aufgaben, bemängelt.

Rollenaufteilung

Vor dem Hintergrund der Diskussion einer möglichen Änderung der Zuständigkeiten innerhalb des Anhörungsverfahrens im Planfeststellungsverfahrens Bundesschienenwege zeigte sich die meisten Interviewten auf Seiten der Anhörungsbehörden und des EBA gegenüber einer möglichen Verfahrensbeschleunigung durch geänderte Zuständigkeiten skeptisch. Seitens der regionalisierten Anhörungsbehörden wurde auf deren regionale Verbundenheit und guten Kontakte zu den TÖB verwiesen, welche beschleunigend wirken würden. Seitens der Außenstellen des EBA wurde darauf hingewiesen, dass die Übernahme zusätzlicher Aufgaben nur bei einer entsprechenden Aufstockung der Stellenpläne möglich sei. Beschleunigung könne in erster Linie durch höheren Personaleinsatz erwirkt werden.

2.6 Infrastrukturvergleich

2.6.1 Infrastrukturen für den Vergleich

Im Rahmen der Sachstandsanalyse wurde auch ein standardisierter Vergleich über unterschiedliche linienförmige Infrastrukturen in Deutschland durchgeführt. Zur Berücksichtigung unterschiedlicher Organisationsstrukturen und Komplexitätsgrade wurden zum Vergleich Anhörungsverfahren in Planfeststellungsverfahren für Bundeswasserstraßen und Planfeststellungsverfahren für nach Landesrecht planfeststellungspflichtige Straßen betrachtet.

Ausbau, Neubau und Beseitigung von Bundeswasserstraßen sind nach § 14 Abs. 1 S. 1 WaStrG planfeststellungspflichtig. Gem. § 14 Abs. 1 S. 4 WaStrG richtet sich das Verfahren nach §§ 72 ff. VwVfG des Bundes sowie nach dem Bundeswasserstraßengesetz.

Im Bereich der Bundeswasserstraßen ist die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt als Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde zuständig und nimmt diese Aufgabe an 7 Standorten wahr.

Im Bereich der Landesstraßen finden sich Regelungen zur Planfeststellungspflicht in den Straßengesetzen der Länder, das Anhörungsverfahren bemisst sich nach den jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetzen.

Die Zuständigkeit ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. In 14 Bundesländern besteht eine Identität von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden. Diese liegt in 10 Bundesländern bei einer zentralisierten Behörde auf Landesebene, während sie in 4 Ländern regional organisiert ist und bei entsprechenden Landesmittelbehörden (Regierungsbezirke, Regierungspräsidien oder Regierungen) liegt.

In zwei Bundesländern gibt es eine organisatorische Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde, einmal auf der Landesebene und einmal zwischen der Landesebene und Landesmittelbehörden.

2.6.2 Vorgehen

Zur Vorbereitung der standardisierten Befragung der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt und der nach Landesrecht zuständigen anhörenden Organisationseinheiten wurden explorative Interviews geführt, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede beim Verfahrensablauf zu identifizieren und die Fragebögen entwickeln zu können. Die Fragebögen wurden mit dem Unterarbeitskreis abgestimmt und für die Bundeswasserstraßen einem Pretest unterzogen, da sich hier die Verfahrensabläufe von anderen Planfeststellungsverfahren unterscheiden.

Neben allgemeinen Merkmalen der Organisation, des Verfahrens- und Qualitätsmanagements sowie Ursachen für Verzögerungen und Probleme im Anhörungsverfahren wurden auch Verfahrensmerkale für die letzten drei durchgeführten Anhörungsverfahren in den letzten vier Jahren abgefragt.

Trotz eines zufriedenstellenden Rücklaufs konnte auf dieser Basis keine valide Datengrundlage für einen besonders aussagekräftigen Vergleich von Verfahrensverläufen generiert werden. Den 107 für den Bereich der Bundesschienenwege erfassten Verfahrensverläufen stehen lediglich 14 Anhörungsverfahren für den Bereich der Bundeswasserstraßen und 28 Verfahren für den Bereich der nach Landesrecht planfeststellungspflichtigen Straßen gegenüber.

Offensichtlich sind in beiden Bereichen nur wenige Planfeststellungsverfahren in den letzten vier Jahren durchgeführt worden, so dass im direkten Vergleich Ausreißer deutlich stärker ins Gewicht fallen und zu einer starken Verzerrung führen können.

Tabelle *57:* Ausgangspunkt Infrastrukturvergleich

Organisationseinheit	**Gesamtzahl**	**Rücklauf**	**Erhebungsphase**
Anhörende Organisationseinheiten[79] (Bundesschienenwege)	33	27 (81 %)	20.03. bis 30.04.2017
Anhörende Organisationseinheiten (Bundeswasserstraßen)	7	6 (86 %)	21.03. bis 23.05.2017
Anhörende Organisationseinheiten (Landesstraßen)	33	12 (36 %)	31.03. bis 14.05.2017

Gleichwohl lohnt sich eine vergleichende Betrachtung, da die Ursachen für Verzögerungen und die Auswirkungen von Verzögerungen auf den Verfahrensverlauf vergleichbar erscheinen.

2.6.3 Ergebnisse: Organisationsstrukturen

Die Ergebnisse für den Bereich der Bundesschienenwege wurden bereits im vorangegangen Abschnitt vorgestellt (s.u. 2.4.1), weshalb hier nur die Ergebnisse für den Bereich der Landesstraßen und Bundeswasserstraßen vorgestellt werden.

2.6.3.1 Zuständigkeit

Bei den 12 befragten anhörenden Organisationseinheiten für Landesstraßen sind 10 auch für weitere Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren zuständig und 2 nur für Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren im Straßenbereich.

Tabelle *58:* Weitere Zuständigkeiten der Organisationseinheiten im Straßenbereich

	Nur Anhörungsverfahren	**Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren**	**Keine Angabe**
Bundeseigene Eisenbahnen	8	0	2
Nicht bundeseigene Eisenbahnen	0	10	0
Straßenbahnen, U-Bahnen	0	9	1
Bundesfernstraßen	1	9	0
Energieleitungen	0	8	2
Flughäfen	0	6	4

Bei den 6 befragten anhörenden Organisationseinheiten für Bundeswasserstraßen werden neben Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren auch Rechtsangelegenheiten des Betriebs und der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen, des Kreuzungsrechts, der Mitwirkung in Ver-

[79] Insgesamt gibt es nur 31 Anhörungsbehörden der Länder, aber 33 anhörende Organisationseinheiten. Dies liegt daran, dass die Landesdirektion Sachsen über drei Dienststellen verfügt und jede Dienststelle eine anhörende Organisationseinheit aufweist, die separat angeschrieben wurden.

fahren Dritter, des Wasserrechts des Bundes und der Länder, wasserwegerechtliche Entschädigungsverfahren und sonstige öffentlich-rechtliche Angelegenheiten der Bundeswasserstraßen bearbeitet, soweit diese nicht an das Eigentum geknüpft sind.

2.6.3.2 Verfahrenszahlen

Die folgende Tabelle schlüsselt auf, wie viele Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren im Zeitraum von 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 in allen Zuständigkeitsbereichen bzw. nur im Bereich der nach Landesrecht planfeststellungspflichtigen Straßen abgeschlossen wurden.

Tabelle 59: Anzahl der durchgeführten Verfahren im Bereich Landesstraße

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Alle Zuständigkeitsbereiche	< 13	< 36	< 71	2	127	12
Nur Landesstraßen	< 2	< 3	< 6	1	86	12

Die starke Streuung zeigt die unterschiedliche Auslastung der anhörenden Organisationseinheiten. Besonders auffällig ist, dass 75 Prozent der anhörenden Organisationseinheiten 6 oder weniger Verfahren für nach Landesrecht planfeststellungspflichtige Straßen durchgeführt haben.

Ein vergleichbares Bild gibt es im Bereich der Bundeswasserstraßen, wo der Untersuchungszeitraum um 2 Jahre verlängert wurde (01.01.2011-31.12.2016), damit überhaupt aussagefähige Verfahrensdaten gemeldet werden konnten.

Tabelle 60: Anzahl der durchgeführten Verfahren im Bereich Bundeswasserstraße

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Bundeswasserstraßen	< 2	< 4	< 6	1	7	6

Die Tatsache, dass in den beiden Vergleichsgebieten nur wenige Verfahren im Untersuchungszeitraum abgeschlossen wurden, hat zur Folge, dass aus diesen Bereichen nur wenige Verfahrensverläufe für den Vergleich mit Verfahrensverläufen im Bereich der Bundesschienenwege zur Verfügung gestellt werden konnten.

2.6.3.3 Personalbestand

Auf die Frage, wie viele VZÄ im Untersuchungszeitraum für die Durchführung von Anhörungsverfahren vorgehalten bzw. durchschnittlich eingesetzt wurden, antworteten 12 von 12 anhörenden Organisationseinheiten für den Bereich der Landesstraßen und 6 von 6 für die Bundeswasserstraßen.

Tabelle 61: Personalbestand und -einsatz

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Straßenbereich (alle Zuständigkeiten)	< 2	< 6	< 8	1	17	12
Straßenbereich (eingesetzt für Landesstraßen)	< 1	< 2	< 3	0,25	19	12
Bundeswasserstraße	< 5	< 6	< 8	3	11,7	6

Im Straßenbereich liegen in 2 Fällen vermutlich Ausfüllfehler vor, da zwischen den Fragen, wieviel Personal insgesamt vorgehalten und wieviel im Bereich der Landesstraßen eingesetzt wurde, eine größere Diskrepanz zu erwarten gewesen wäre. Gleichwohl spiegeln der Median und die Quantile eine plausible Verteilung wieder.

Grundsätzlich besteht auch bei diesen Infrastrukturen ein Zusammenhang zwischen der Anzahl des zur Verfügung stehenden Personals und der Anzahl der von der Organisationseinheit durchgeführten Verfahren.

2.6.3.4 Belastungsbedingte Verzögerungen

Auf die Frage ob es im Untersuchungszeitraum zu belastungsbedingten Verzögerungen von mehr als zwei Wochen in Planfeststellungs- bzw. Anhörungsverfahren gekommen sei, antworteten die befragten Organisationseinheiten wie in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 62: Belastungsbedingte Verzögerungen

	Wasserstraße	Landesstraße	Bahn
regelmäßig	1	1	4
teilweise	5	3	10
Sehr selten	0	3	6
nie	0	5	6
k.A.			1
N	6	12	27

2.6.3.5 Personalengpässe

Auf die Frage ob es im Untersuchungszeitraum zu Personalengpässen gekommen sei, antworteten die befragten Organisationseinheiten wie in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 63: Personalengpässe

	Wasserstraße	Landesstraße	Bahn
Ja	6	4	16
Nein	0	7	8
k.A.	0	1	3
N	6	12	27

Die häufigsten Gründe für Personalengpässe im Untersuchungszeitraum waren in beiden Bereichen Elternzeiten, Krankheit und Probleme bei der Nachbesetzung von freien Stellen.

Auf die Frage, wie sich diese ausgewirkt haben, wurde in beiden Bereichen darauf verwiesen, dass man versucht hat zu priorisieren, um größere Verzögerungen zu verhindern, aber nicht in allen Fällen längere Liegezeiten von Vorgängen vermeiden konnte.

2.6.4 Ergebnisse: Verfahrensverläufe

Für den Vergleich von Verfahrensverläufen konnten den 107 Verfahren aus dem Bereich der Eisenbahnen des Bundes lediglich 14 aus dem Bereich der Bundeswasserstraßen und 28 aus dem Bereich der nach Landesrecht planfeststellungspflichtigen Straßen mit überregionaler Bedeutung gegenübergestellt werden, weshalb die folgenden Vergleichsergebnisse nur beschränkt aussagefähig sind. Hinzu kommt, dass sich die Verfahrensabläufe teilweise voneinander unterscheiden, weshalb entsprechende Unterschiede bei einer vergleichenden Betrachtung immer zu berücksichtigen sind. Des Weiteren ist noch zu berücksichtigen, dass die geringen Verfahrenszahlen für die Bereiche Wasserstraße und Landesstraße dazu führen, dass diese bei einer vergleichenden Betrachtung durch Ausreißer (besonders langwierige und problematische Verfahren) verzerrt werden.

2.6.4.1 Prüfung von Antragsunterlagen

Die Unterschiede werden besonders deutlich bei der Prüfung der Antragsunterlagen, welche im Bereich der Bundeswasserstraßen bereits vor der formellen Antragstellung durchgeführt wird. Die Vorhabenträger – in Form der zuständigen Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen – legen der Planfeststellungsbehörde einen Antragsentwurf in Form einer Mustermappe vor, die ggf. mehrfach geprüft wird, um die Vollständigkeit der Antragsunterlagen bei der formalen Antragstellung sicherzustellen.

Bei den Landesstraßen sind 10 der 12 befragten Organisationseinheiten auch Planfeststellungsbehörde, weshalb beim Vergleich mit den Prüfungsdauern bei der Bahn zu berücksichtigen ist, dass diese nur die Prüfung durch die Anhörungsbehörden und nicht die vorher durch die Planfeststellungsbehörden durchgeführte Prüfung umfasst.

Die folgende Tabelle umfasst deshalb die folgenden Zeiträume für die unterschiedlichen Infrastrukturen in Kalendertagen:

- Wasserstraße: Erhalt der Mustermappe bis Abschluss der Prüfung der Mustermappe
- Landesstraße: Erhalt der Planunterlagen bis Abschluss der Prüfung der Unterlagen
- Bahn: Erhalt der Planunterlagen bis Abschluss der Prüfung der Unterlagen

Tabelle 64: Prüfung von Antragsunterlagen (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Wasserstraße	< 24	< 45	< 61	0	427	12
Landesstraße	< 9	< 24	< 52	0	336	25
Bahn	< 9	< 22	< 41	1	147	98

Die große Spreizung in allen Infrastrukturbereichen deutet auf Schleifen mit dem Vorhabenträger zur Vervollständigung der Antragsunterlagen hin. Bei der Betrachtung der Bahn ist zu berücksichtigen, dass hierbei schon eine Vollständigkeitsprüfung durch das EBA im Vorfeld der Prüfung durch die Anhörungsbehörden stattgefunden hat.

2.6.4.2 Anfertigung der Erwiderungen

Die folgende Tabelle zeigt den Zeitraum vom Ende der Einwendungsfrist bis zum Eingang der Erwiderung bei den Anhörungsbehörden.

Tabelle 65: Anfertigung der Erwiderungen (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Wasserstraße	< 62	< 115	< 170	28	365	10
Landesstraße	< 60	< 178	< 320	-434	846	25
Bahn	< 56	< 96	< 175	0	533	103

Bei der Betrachtung der Werte ist zu berücksichtigen, dass bei der Landesstraße ein Ausfüllfehler (-434 Kalendertage zwischen Ende der Auslegungsfrist und Eingang der Erwiderungen) zu starken Verzerrungen führt und sowohl bei der Wasserstraßen als auch der Landestraße die extrem langwierigen Verfahren zu Verzerrungen nach oben führen.

Gleichwohl zeigt sich, dass sich das untere Quantil bei allen Infrastrukturen im gleichen Bereich bewegt.

2.6.4.3 Abschluss der Erörterungen

Die folgende Tabelle zeigt den Zeitraum vom Ende der Einwendungsfrist bis zum Abschluss der Erörterungstermine für die Verfahren, in denen Erörterungstermine durchgeführt wurden.

Tabelle 66: Abschluss der Erörterungen (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Wasserstraße	< 120	< 188	< 238	55	429	11
Landesstraße	< 154	< 295	< 947	100	1772	19
Bahn	< 105	< 193	< 335	33	891	56

Bei der Betrachtung zeigt sich, dass sich die Zeiten für die Wasserstraße und die Bahn in einem vergleichbaren Spektrum bewegen, während die Landesstraßen hier deutlich länger benötigen und durch einen extremen Ausreißer stark verzerrt werden.

2.6.4.4 Abschluss des Verfahrens

Die folgende Tabelle zeigt den Zeitraum vom Abschluss des Erörterungstermins bis zur Erstellung des Planfeststellungsbeschlusses bei den Landesstraßen bzw. des Beschlussentwurfs für die Wasserstraßen. Bei den Wasserstraßen ist gemäß § 14 Abs. 3 WaStrG zwingend das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen der Länder einzuholen, bevor der Beschluss ergehen darf[80].

Bei der Bahn ist hier nur der Zeitraum bis zum Abschluss des Anhörungsverfahrens durch die Fertigstellung der abschließenden Stellungnahme erfasst. Die Zeiten, die beim EBA angefallen sind, um den Planfeststellungsbeschluss zu erstellen, sind hierbei nicht berücksichtigt und müssten noch hinzugerechnet werden.

Tabelle 67: Abschluss des Verfahrens mit Erörterungstermin (Dauer in Kalendertagen)

	25%	50 %	75 %	Min.	Max.	N
Wasserstraße	< 285	< 350	< 821	124	1102	11
Landesstraße	< 121	< 286	< 478	28	1272	15
Bahn	< 48	< 138	< 230	14	1113	54

Die extreme Spreizung wird vermutlich durch Verfahren mit Planänderungen nach der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung verursacht, die ggf. weitere umfangreiche Gutachten und erneute Auslegung erfordern. Aufgrund der Tatsache, dass nur wenige Fälle für die Landesstraßen und Wasserstraßen ausgewertet werden konnten, gibt es eine starke Verzerrung nach oben, die durch Ausreißer verursacht wird. Bei den Bundeswasserstraßen kommt noch hinzu, dass Änderungen des materiellen Wasser- und Naturschutzrechtes in den Untersuchungszeitraum gefallen sind, die dazu geführt haben, dass laufende Verfahren zumindest in Teilen noch einmal wiederholt werden mussten. Hierbei ist insbesondere auf die gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Berücksichtigung des Verschlechterungsverbots im Planfeststellungsverfahren zu verweisen, die in mehreren Verfahren zur Überarbeitung von Gutachten, Planunterlangen und Neuauslegungen geführt haben.

[80] § 14 Abs. 3 WaStrG: Soweit das Vorhaben Belange der Landeskultur oder der Wasserwirtschaft berührt, bedürfen die Feststellung des Planes, die Genehmigung und die vorläufige Anordnung des Einvernehmens mit der zuständigen Landesbehörde. Über die Erteilung des Einvernehmens ist innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden.

Ein vergleichbares Bild liefern die Verfahren, in denen auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichtet wurde. Allerdings liegen hier jeweils nur drei Verfahren für den Bereich der Wasser- und Landesstraßen vor, weshalb auf eine tabellarische Darstellung verzichtet wird.

Die folgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über die Dauern der erfassten Verfahren, von der Antragstellung (Wasserstraße, Landesstraße) bzw. dem Eingang der Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde (Bahn) bis zur Erstellung des Planfeststellungsbeschlusses bei den Landesstraßen bzw. des Beschlussentwurfs bei den Wasserstraßen, da der Entwurf noch mit den Ländern abgestimmt werden muss, und der abschließenden Stellungnahme im Bahnbereich. Nicht berücksichtigt wurden beim Bahnbereich die Dauer der Prüfung der Antragsunterlagen durch das EBA und die Dauer der Anfertigung des Planfeststellungsbeschlusses durch das EBA, die noch hinzugerechnet werden müssten.

Tabelle 68: Gesamtdauern (in Kalendertagen)

	25%	**50 %**	**75 %**	**Min.**	**Max.**	**N**
Wasserstraße	< 629	< 855	< 1156	433	1797	14
Landesstraße	< 406	< 836	< 1537	84	2373	19
Bahn	< 347	< 486	< 711	127	1833	102

2.6.4.5 Worst-/Best-Case Szenario

Auf die Frage, was die Gründe für ein besonders langwieriges und problembehaftetes Verfahren sind antworteten 6 von 6 befragten anhörenden Organisationseinheiten aus dem Bereich der Bundeswasserstraßen. Folgende Aspekte wurden hierzu genannt:

- defizitäre Planunterlagen;
- unvermeidbare Umwelt- und Rechtsprobleme;
- Änderungen der Rechtslage;
- Abstimmungsprobleme mit den Trägern öffentlicher Belange;
- fehlende Kommunikation.

Auf die gleiche Frage antworteten 9 von 12 befragten anhörenden Organisationseinheiten aus dem Bereich der Landesstraßen. Folgende Aspekte wurden hierzu genannt:

- defizitäre Planunterlagen;
- Nachbesserung bzw. Neuerstellung von Gutachten;
- fehlendes Problembewusstsein des Vorhabenträgers;
- fehlende Fachkenntnisse des Vorhabenträgers (mangelhafte Erwiderungen und schlechte Vorbereitung auf den Erörterungstermin);
- unklarer Rechtsrahmen;
- Personalprobleme beim Vorhabenträger;
- keine Akzeptanz des geplanten Vorhabens bei der Bevölkerung (Politisierung des Verfahrens).

Auf die Frage, was die Gründe für ein unproblematisches und zügiges Verfahren sind antworteten 6 von 6 anhörenden Organisationseinheiten aus dem Bereich der Bundeswasserstraßen. Folgende Aspekte wurden mehrfach genannt:

- sorgsam erstellte Planungsunterlagen (umfassende Voruntersuchung; Berücksichtigung von öffentlichen und privaten Belangen bereits in der Planungsphase);
- Beachtung der aktuellen Rechtslage und aktueller Rechtsprechung;

- ausreichend Personal bei der Planfeststellungsbehörde und beim Vorhabenträger;

Auf die gleiche Frage antworteten 9 von 12 befragten anhörenden Organisationseinheiten aus dem Bereich der Landesstraßen. Folgende Aspekte wurden hierzu genannt:

- sorgsam erstellte Planungsunterlagen (umfassende Voruntersuchung; Berücksichtigung von öffentlichen und privaten Belangen bereits in der Planungsphase);
- verfahrensbegleitendes Informations- und Konfliktmanagement des Vorhabenträgers;
- im Vorfeld mit Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde abgestimmte Antragsunterlagen;
- gründliche inhaltliche Auseinandersetzung mit Stellungnahmen und Einwendungen im Vorfeld des Erörterungstermins;
- hohe Akzeptanz für das Projekt;
- Vorhaben ist nicht UVP-pflichtig;
- geringe Umweltauswirkungen (keine Äußerungen von Naturschutzverbänden).

Die Antworten decken sich in den meisten Fällen mit den Antworten der Anhörungsbehörden für Bundesschienenwege (s.o. 2.4.2.16). Insofern zeigt sich, dass die Problemlage für alle untersuchten Infrastrukturbereiche vergleichbar ist.

2.6.5 Schlussfolgerungen

Der Infrastrukturvergleich zeigt, dass es keinen Bereich in Deutschland gibt, der durch besonders zügige Verfahren auffällt, die die Fristen des § 76 Abs. 6 und Abs. 9 VwVfG im Durchschnitt einhalten. Stattdessen fallen in allen untersuchten Bereichen besonders langwierige und problematische Verfahrensverläufe auf, die sich oftmals über mehrere Jahre im Anhörungsverfahren befinden.

Die Verzögerungsursachen sind dabei über die einzelnen Infrastrukturbereiche identisch:

- Unvollständige Planungsunterlagen;
- langwierige Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger;
- Planänderungen und die damit verbundenen Folgen;
- Personalprobleme und Belastungsspitzen bei Behörden und Vorhabenträgern.

2.7 Internationaler Vergleich

Für den internationalen Vergleich wurden die rechtliche Ausgestaltung und der Verfahrensablauf von Verfahren in der Schweiz, Österreich und Frankreich im Rahmen einer Literaturrecherche analysiert, die mit dem Planfeststellungsverfahren für Bundesschienenwege in Deutschland vergleichbar sind. Nicht betrachtet wurden die vorgelagerten Prozesse der Bedarfs- und Trassenverlaufsplanung. Zur Ergänzung der Literaturstudie wurden mehrere explorative Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Genehmigungsbehörden und der Vorhabenträger in den betroffenen Ländern geführt, die auch auf Besonderheiten der Verfahren und mögliche Ursachen von Problemen und Verzögerungen eingegangen sind.

2.7.1 Schweiz

2.7.1.1 Überblick

Im Vergleich zur deutschen rechtlich-institutionellen Ausgestaltung lassen sich folgende Unterschiede skizzieren: Das gesamte Plangenehmigungsverfahren ist beim Schweizerischen Bundesamt für Verkehr (BAV) konzentriert. Die Träger öffentlicher Belange (TÖB[81]) sind in fachlicher Hinsicht auf Bundesebene angesiedelt (Fachbehörden), die Kantone können demgegenüber (nur) die Anliegen geltend machen, die sie unmittelbar betreffen. Sollte es seitens der Fachbehörden Widersprüche geben, so findet ein besonders ausgestaltetes Schlichtungsverfahren statt (Bereinigungsverfahren). Die Einwendungsfrist für Private ist auf die Zeit der Auslegung beschränkt, mithin zwei Wochen kürzer als in Deutschland. *Grosso modo* ist die rechtliche Situation in der Schweiz und in Deutschland also vergleichbar.[82]

Auf Ebene der gelebten Verwaltungspraxis fällt auf, dass die Faktoren, die die Plangenehmigung beschleunigen bzw. verzögern, in der Schweiz ähnlich wahrgenommen werden. Namentlich gute Kommunikationsflüsse zwischen den Beteiligten, gerade innerhalb des BAV, zu den Fachbehörden und zum Vorhabenträger werden genannt.

2.7.1.2 Verfahrensablauf im Überblick

Im Vorfeld des Plangenehmigungsverfahrens wird der Bedarf im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms festgestellt und der grobe Trassenverlauf im Verkehrswegplan für die Schiene festgelegt. Die folgenden Schritte beziehen sich nur auf das Genehmigungsverfahren:

1. Einreichen der Planunterlagen durch VHT bei BAV (Art. 18b EBG)
2. Vollständigkeitsprüfung durch BAV (ggf. Nachforderung) (Art. 18b EBG)
    a. Anforderungen an Unterlagen in Art. 3 Verordnung über Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE) definiert
3. Ausstecken im Gelände durch VHT (Art. 18c I EBG)
    a. Details in Art. 4 VPVE
4. Publikation der Planunterlagen durch betroffene Kantone und Gemeinden (hierzu fehlt es an Frist) und Auslegung für 30 Tage (Art. 18d EBG)
5. Einwendungen während der Auslegungsfrist (Art. 18f)
    a. BEACHTE: neben Privaten können auch Gemeinden Einwendungen erheben (Art. 18f III EBG)

[81] Auch dieser Ausdruck ist in der Schweiz ungebräuchlich.
[82] So auch Bosonnet, Roger (1999): Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren, Zürich, S. 271.

6. Beteiligung der betroffenen Kantone (Art. 18d I EBG) (dazu haben sie idR 3 Monate Zeit)
    a. Keine Fachbehörden auf kantonaler Ebene
7. Beteiligung der Bundesfachbehörden (Art. 62a ff. RVOG[83])
    a. Einholen der Stellungnahmen
    b. Frist von BAV zu setzen: idR 2 Monate
    c. Bei Differenzen: Bereinigungsverfahren (Art. 18g iVm Art. 62b RVOG)
8. Ggf. Erwiderung durch VHT auf Einwendungen und Stellungnahmen
    a. BAV fordert ihn nur soweit auf, wie aus seiner Sicht erforderlich
9. Einigungsverhandlungen (~ EÖT)
    a. BAV kann versuchen, Konflikte durch Einigungsverhandlungen zu beheben; diese können örtlich und sachlich abgeschichtet werden und auch zeitlich erheblich auseinanderfallen
10. Eröffnung der Plangenehmigung und Baubeginn (Art. 6 VPVE)
    a. Die Plangenehmigung ist allen Beteiligten zu eröffnen (= bekannt zu geben)
    b. Grds. Baubeginn erst bei Rechtskraft
        i. Ausnahmen
            1. Keine unerledigten Einsprachen
            2. Keine Einwände betroffener Kantone oder Fachstellen des Bundes und
            3. Durch Baubeginn keine irreversiblen Veränderungen
11. Ggf. Schätzverfahren (bei Enteignung) (Art. 18k EBG)

Projektänderungen (im laufenden Verfahren)

- Bei wesentlichen Projektänderungen sind die Betroffenen erneut zu beteiligen oder ggf. das geänderte Projekt erneut auszulegen (Art. 5 I VPVE)

Die maßgeblichen Akteure in der Schweiz sind einmal das BAV und die Schweizerischen Bundesbahnen als Vorhabenträger, die beide dem Verkehrsministerium zuzuordnen sind. Zum anderen sind dies die Fachbehörden, wobei namentlich den Umweltbehörden in der Praxis eine hohe Bedeutung zukommt. Letzteres ist auch auf die große Bedeutung des Umweltschutzgesetzes (USG) zurückzuführen. Dieses stellt, auch in Verbindung mit den auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen (z.B. Lärmschutz, Störfall- oder Luftreinhalteverordnung), einen umfassenden Vorgabenkatalog auf. Vorhaben, die diesen Vorgaben widersprechen, sind nicht genehmigungsfähig. Auch die nationalen Umweltorganisationen sind insoweit einwendungsberechtigt. Zudem sind etwa Bahnanlagen, die Umweltbereiche erheblich belasten können und ein Volumen von mehr als 40 Millionen Franken haben, einer UVP zu unterziehen (Art. 10a USG)[84].

Die Plangenehmigung findet – wie in Deutschland – im Kontext einer übergeordneten Planung statt. Im Rahmen des strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) werden die Grundzüge

[83] Vgl. https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19970118/index.html (zuletzt abgerufen am 30.05.18)
[84] Die UVP-Pflichtigkeit folgt für Bahnanlagen aus Nr. 12 Anhang Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV).

des zukünftigen Eisenbahnausbaus festgelegt (Art. 48b EBG). Die darauf fußenden Ausbauschritte ergehen in Form von Bundesbeschlüssen[85]. Diese unterliegen dem fakultativen Referendum[86]. Dazu wird berichtet[87], dass ein Scheitern in dieser frühen Phase nahezu ausgeschlossen sei und insgesamt der partizipatorische Einfluss marginal sei. Die Leitung und Koordination der einzelnen Ausbauschritte obliegt nach Art. 48d EBG dem BAV, welches die Eisenbahnunternehmen für die Projektierung der Ausbaumaßnahmen beauftragt. Über die so geplanten Ausbaumaßnahmen werden anschließend Umsetzungsvereinbarungen zwischen Bund und Eisenbahngesellschaften geschlossen. Diese sehen grobe Zeitpläne (ca. 18-21 Monate im Voraus) vor. Daneben gibt es Leistungsvereinbarungen (ähnlich der deutschen LUFV[88]) zwischen dem Bund und allen Infrastrukturbetreibern (ISB), die jeweils für vier Jahre gelten. Darin werden aufgrund von verkehrspolitischen Prioritäten des Bundes und von Planrechnungen der ISB die von diesen zu erbringenden Leistungen und die dafür vorgesehenen bundesseitigen Abgeltungen festgelegt (Art. 51 EBG). Diese gemeinsamen Planungen und Kommunikationsflüsse sind Grundlage für die laufende Kenntnis der Verfahrensstände und Zeithorizonte aller Beteiligten. Mit anderen Worten: Zwar mag die Doppelfunktion des BAV (Geldgeber und Plangenehmigungsbehörde) als rechtsstaatlich nicht unproblematisch erscheinen. Sie hat aber mindestens den Vorteil, dass der Vorhabenträger keinerlei Druck bezüglich Verfahrensbeschleunigung machen muss, weil der Behörde selber das Bau- und Finanzierungsprogramm gut bekannt ist.

Das Verfahren beginnt formal mit der Einreichung der Antragsunterlagen („Plangenehmigungsgesuch") durch den Vorhabenträger. Diese werden durch das BAV auf ihre Vollständigkeit geprüft, wobei Ergänzungen gefordert werden können (Art. 18b EBG). Die Anforderungen an die Planunterlagen werden in Art. 3 VPVE und in der dazu erlassenen *Richtlinie VPVE* umfassend spezifiziert.

Die Praxis zeigt, dass sich die Qualität der Planunterlagen über die Jahre sichtlich verbessert hat. Dies trotz bzw. wegen der erheblich angestiegenen Anforderungen gerade umweltrechtlicher aber auch bausicherheitsrechtlicher Art. Zu erklären sei dies damit, dass die mit Bahninfrastruktur beschäftigten Ingenieurbüros über die Jahre eine erhebliche Expertise und Erfahrung gesammelt hätten. Dies schlage sich in den Unterlagen nieder. Zudem würden Tiefe und Umfang der Unterlagen im Vorhinein abgestimmt.

Die Dauer der Vollständigkeitsprüfung wird in der Praxis nicht flächendeckend erfasst. Es wird jedoch der naheliegende Zusammenhang bestätigt, dass die Dauer sehr unterschiedlich ausfalle und vor allem von Umfang, Komplexität und Qualität der Unterlangen, aber auch von Belastungssituationen beim BAV abhänge.

Bei Vollständigkeit der Unterlagen wird zunächst das Vorhaben durch den Vorhabenträger im Gelände „ausgesteckt“[89], um den Verlauf und die möglichen Auswirkungen des Vorhabens sichtbar zu machen (Art. 18c EBG und Art. 4 VPVE). Sodann werden die Planunterlagen durch die betroffenen Kantone und Gemeinden publiziert und für 30 Tage ausgelegt („Auflage“, Art. 18d EBG). Einwendungen („Einsprachen“) sind nur während der Auslegung zulässig, wobei

[85] Von der Bundesversammlung (Parlament) erlassener Akt, der keine Rechtsetzung darstellt.
[86] Verlangen 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies innerhalb von 100 Tagen, so wird der Beschluss dem Volk zur Abstimmung vorgelegt (Art. 141 Bundesverfassung).
[87] Die Hinweise aus der Praxis stammen vom BAV und sind durch eine schriftliche Auskunft sowie durch mehrere Telefoninterviews gewonnen worden.
[88] Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung.
[89] Bei dieser Aussteckung handelt es sich im Wesentlichen um Sichtbarmachung des Projekts im Gelände. Dies erfolgt für die Linienführung i.d.R. durch Pflöcke; Geländeveränderungen (wie Böschungen), Ingenieur- und Hochbauten werden durch Profile kenntlich gemacht.

eine dem deutschen Recht vergleichbare Betroffenheit gegeben sein muss (Art. 18f I EBG). Zudem sind auch Gemeinden einwendungsberechtigt, wobei auch ihre Rechte der Präklusion unterliegen (Art. 18 f III EBG).

Parallel werden die Kantone und Fachbehörden zur Stellungnahme aufgefordert. Das BAV hat hierfür einerseits den Kantonen eine Frist zu setzen, die i.d.R. drei Monate beträgt (Art. 18d I EBG). Andererseits hat es auch den Bundesfachbehörden eine Frist zu setzen, die i.d.R. zwei Monate beträgt (Art. 62a f. RVOG). Bei widersprechenden Stellungnahmen oder wenn das BAV mit den Stellungnahmen nicht einverstanden ist, findet ein Bereinigungsverfahren nach Art. 62b RVOG statt. Hierbei führt das BAV mit den betroffenen Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch, wobei sie weitere Behörden oder Fachleute beiziehen kann. Bei Gelingen der Bereinigung ist das Ergebnis für das BAV verbindlich. Der Vorhabenträger wird in diesem Verfahren beteiligt, um zu Machbarkeit und Kosten der geforderten Änderungen und möglichen Alternativen etc. Stellung zu nehmen.

Misslingt die Bereinigung – was im Eisenbahnbereich praktisch ausgeschlossen ist –, so ist das weitere Verfahren von der Bedeutung der Differenz abhängig: Bei nicht wesentlichen Differenzen entscheidet die Leitbehörde. Bei wesentlichen Differenzen zwischen dem BAV und weiteren Behörden des Verkehrsministeriums[90], weist letzteres das BAV an, wie zu entscheiden ist. Sind auch Behörden beteiligt, die nicht dem Verkehrsministerium zuzuordnen sind, so setzen sich die Ministerien ins Einvernehmen. In der Praxis komme es in aller Regel nicht zur letzten Stufe der Eskalation, da das BAV nicht ohne Not von einer wohlbegründeten Fachmeinung abweiche und die typischen Einwendungen von Fachbehörden stammten, die demselben Ministerium zugeordnet seien.

Der Umgang mit den Einwendungen und kantonalen Stellungnahmen ist gesetzlich nicht näher geregelt, in der Praxis hat sich folgendes Verfahren etabliert: Das BAV prüft, ob und inwieweit es eine Stellungnahme zur jeweiligen Einwendung bzw. Stellungnahme benötigt und fordert den Vorhabenträger entsprechend auf. Dabei findet die Beteiligung des Vorhabenträgers als Ausdruck der Gewährung rechtlichen Gehörs statt. Der Vorhabenträger kann sich etwa zu Fragen der technischen Realisierbarkeit, Kosten und Verhältnismäßigkeit von vorgeschlagenen Alternativen positionieren. Zudem können Konflikte zwischen Einwendern bzw. TÖB und dem Vorhabenträger unter Leitung des BAV in Einigungsverfahren geschlichtet werden. Diese können örtlich und sachlich abgeschichtet werden und auch terminlich erheblich auseinanderfallen.

Ist das Verfahren nach diesen Verfahrensschritten entscheidungsreif, so erfolgt die Plangenehmigung. Diese ist allen Beteiligten (inklusive aufrechterhaltender Einwender) bekannt zu geben („eröffnen“, Art. 6 I VPVE). Der Bau beginnt grundsätzlich nach Rechtskraft der Genehmigung. Das BAV kann jedoch den sofortigen Baubeginn gestatten, wenn keine unerledigten Einwendungen und Stellungnahmen gegeben sind sowie wenn durch den Baubeginn keine irreversiblen Veränderungen vorgenommen würden (Art. 6 III VPVE).

Im Plangenehmigungsverfahren sind für einzelne Schritte Fristen vorgesehen. Für folgende Phasen sind keine Fristen vorgesehen: Ausstecken im Gelände, Auslegung durch Kantone und Gemeinden und Erwiderungen durch Vorhabenträger auf Einwendungen und Stellungnahmen (sog. „zweiter Schriftenwechsel“). Die fehlenden Fristen stellen sich in der Praxis als unproblematisch dar, da für ersteres und letzteres der Vorhabenträger verantwortlich ist und

[90] In der Schweiz spricht man von Departementen statt Ministerien. Der volle Name des Verkehrsministeriums ist: UVEK bzw. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

er ein genuines Eigeninteresse an einer zügigen Erledigung hat. Zweiteres stellt sich als ein eher formaler Akt dar, der mangels inhaltlicher Prüfung kein Verzögerungspotential zeitigt. Für das Gesamtverfahren ist eine Frist von 12 Monaten (18 Monate bei Enteignungen) vorgesehen (Art. 8 VPVE). In der Praxis wird diese Frist häufig eingehalten. Bei Nichteinhaltung sieht Art. 62c S. 2 einen Rückmeldemechanismus des BAV an den Vorhabenträger vor. Dieses formelle Instrument stellt sich als „Rückfalllinie“ dar, auf die es in praxi wegen etablierter Kommunikationskanäle nicht ankomme.

Wie in Deutschland sieht auch das Schweizer Recht die Möglichkeit einer Planänderung im laufenden Verfahren vor. Bei wesentlichen Änderungen sind dabei die Betroffenen erneut zu beteiligen oder gegebenenfalls ist erneut auszulegen (Art. 5 I VPVE). In der Praxis gilt dabei genauso wie in Deutschland, dass sie desto wahrscheinlicher sind, je komplexer das Ausgangsverfahren und desto zeitverzögernder, je umfassender die Änderung. Konkrete Zahlen gebe es nicht, allerdings seien komplette Neuauslegungen sehr selten.

Für das Plangenehmigungsverfahren fallen weiterhin Gebühren an (Art. 6a VPVE i.V.m. Gebührenordnung BAV).

2.7.1.3 Ergebnisse der Experteninterviews

Als wesentlicher Faktor für ein Gelingen zügiger und rechtsstaatlicher Planung werden der rechtzeitige Einbezug aller Betroffenen und die Transparenz in allen, auch den unangenehmen, Verfahrensschritten benannt. Gerade bei hohem Konfliktpotential etwa wegen vieler Betroffener Bürger. Dabei wurde mit Blick auf den Gesamtkontext darauf hingewiesen, dass die Bevölkerung insgesamt für einen Erhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur eingestellt ist.

Aus Sicht des Vorhabenträgers sei es hilfreich, wenn dieser nicht von Anfang an alles anbietet, sondern für das Verfahren Verhandlungsmöglichkeiten bei Konflikten bereithält.

Umgekehrt könnten „renitente“ Anwohner und/oder Grundeigentümer sowie grundlegende Streitigkeiten über die Linienführung das Verfahren erheblich verzögern. Letztere werden allerdings i.d.R. vor Einleitung des Plangenehmigungsverfahrens ausgetragen. Schlimmstenfalls können Verfahren auch in der Schweiz über Jahre verzögert werden.

Konkrete Zeitpläne werden mit dem Vorhabenträger nicht abgestimmt. Jedoch ergeben sich die zeitlichen Vorgaben aus der angedeuteten Rahmenplanung. Aus definierten Rahmenzielen (z.B. Fahrplan 21) leiten sich die Zeitpunkte für Meilensteine des Projektes gleichsam ab. Zudem ist ein ständiger und enger Austausch zwischen BAV und Vorhabenträger schon deshalb gesichert, weil beide dem Verkehrsministerium zugeordnet sind. Insofern sind die zeitlichen Notwendigkeiten allen Beteiligten üblicherweise bekannt.

Ähnliches gilt für einen Überblick über den konkreten Verfahrensstand: Auch wenn es kein Trackingsystem gibt, wissen die zuständigen Mitarbeiter beim BAV immer über den Stand des Verfahrens sowie mögliche Verzögerungsursachen Bescheid. Innerhalb des BAV fußt dies organisatorisch auf der Zusammenarbeit im Wesentlichen zweier Abteilungen: Infrastruktur und Sicherheit. Hier besteht ein steter Austausch.

Es wird auf die insgesamt gute und zügige Arbeit des Vorhabenträgers hingewiesen, sodass das Verfahren an ihm praktisch nie „hänge“. Demgegenüber könne es vorkommen, dass Belastungsspitzen beim BAV einzelne Verfahrensabschnitte verzögerten, wobei versucht wird, dies durch eine Priorisierung von Verfahren aufzufangen.

An verschiedenen Stellen wird auf die guten Kommunikationsflüsse und kurzen Wege zwischen den Akteuren, gerade auch zwischen den Fachbehörden und dem BAV und die damit

einhergehende Möglichkeit, Verfahrensverzögerungen behördlicherseits vorzubeugen, hingewiesen.

2.7.2 Österreich

2.7.2.1 Überblick

In Österreich existieren drei unterschiedliche Regelungsregime für Verfahren zur Planung und Genehmigung von Eisenbahnanlagen. Das UVPG-2000 normiert zwei Verfahrensalternativen für UVP-pflichtige Vorhaben, in den übrigen Fällen sind die Bestimmungen über die Erteilung einer eisenbahnrechtlichen Baugenehmigung nach §§ 31 ff. EisBG einschlägig.

Das UVP-G 2000 sieht zwei unterschiedliche Verfahrensarten vor: Die Umweltverträglichkeit von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken wird in einem teilkonzentrierten Verfahren nach §§ 23b, 24 ff. UVP-G geprüft, das alle Materien in der Vollzugskompetenz des Bundes abdeckt.[91]. Das für andere UVP-pflichtige Vorhaben geltende Verfahren nach §§ 5 ff. UVP-G entfaltet volle Konzentrationswirkung.[92] In seinem Verlauf werden daher alle erforderlichen bundes- und landesrechtlichen Genehmigungen erteilt. Die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung wird in beiden Fällen von der Konzentrationswirkung des UVP-G erfasst.[93]

Zuständig für die Durchführung des Verfahrens und die Genehmigungserteilung ist in allen drei Verfahren eine einzelne Behörde, somit existiert kein Äquivalent zur funktionalen Trennung zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde.

2.7.2.2 Das Verfahren für Eisenbahn-Hochleistungsstrecken nach §§ 23b, 24 ff. UVP-G

Anwendungsbereich

§ 23b bestimmt den eisenbahnrechtlichen Anwendungsbereich des teilkonzentrierten Verfahrens und differenziert dabei zwischen einem vereinfachten (Abs. 2) und einem ordentlichen Genehmigungsverfahren (Abs. 1). Im vereinfachten Verfahren kann auf ein Umweltverträglichkeitsgutachten verzichtet werden, an seiner Stelle ist eine zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen zu erstellen.[94] Außerdem sind Bürgerinitiativen in Genehmigungsverfahren im Anschluss an eine vereinfachte UVP als Beteiligte teilnahmeberechtigt und verfügen über ein Akteneinsichtsrecht.[95]

Hochleistungsstrecken zeichnen sich in inhaltlicher Hinsicht durch eine besondere Bedeutung für Nah- oder Fernverkehr aus; formell werden sie per Verordnung festgelegt, vgl. § 1 Abs. 1 HlG[96]. 23b UVP-G erfasst daher insbesondere solche Neubau- und Änderungsvorhaben, die ein komplexes Genehmigungsverfahren erwarten lassen[97].

---

[91] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 23a Rn. 3; *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 8, 10. Beim Bau von Eisenbahnanlagen ist dies neben der eisenbahnrechtlichen Baugenehmigung beispielsweise das Wasserrecht.
[92] Vgl. § 3 Abs. 3 UVP-G.
[93] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,*§ 31 Rn. 10.
[94] Vgl. §§ 24 Abs. 9, 24d UVP-G.
[95] Vgl. §§ 24 Abs. 9, 24f Abs. 8 S. 4 UVP-G. Dazu Ennöckl/Raschauer § 23a Rn. 5.
[96] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 23a Rn. 4, § 23b Rn. 2. Dazu auch *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 4 Rn. 4.
[97] Dem ordentlichen Verfahren nach Abs. 1 unterliegen der Neubau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken, unabhängig von seiner Länge, von sonstigen Eisenbahnstrecken auf einer durchgehenden Länge von mindestens 10 km (Nr. 1) sowie Trassenverschiebungen von mehr als 100 m auf einer Länge von

Zuständigkeitsverteilung

Zuständig für das Verfahren nach §§ 24 ff. UVPG und die Erteilung der damit verbundenen Vorhabengenehmigung ist gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 UVPG der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT). Im Hinblick auf ein zweckmäßiges, zügiges und kostengünstiges Verfahren können beide Schritte auf den Landeshauptmann übertragen werden, vgl. § 24 Abs. 1 S. 3 UVP-G.

Die nach Verfahrensabschluss erteilte Genehmigung entfaltet eine Teilkonzentrationswirkung, die sich auf alle Materien erstreckt, die in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden, vgl. § 24 Abs. 1 S. 2 UVP-G. Dabei handelt es sich um die Trassengenehmigung nach § 3 HlG, die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung nach § 31f EisbG sowie die wasserrechtlichen Genehmigungen nach § 100 Abs. 1 lit e WRG[98].

Genehmigungen aus Bereichen wie Straßen- oder Naturschutzrecht, die in die landesrechtliche Gesetzgebungs- oder Vollzugskompetenz fallen, werden anschließend in einem ebenfalls teilkonzentrierten Verfahren vor den Landesregierungen geprüft, vgl. § 24 Abs. 3 UVP-G[99]. Dies kann zur Folge haben, dass ein Vorhaben nach Erhalt der UVP-Genehmigung an landesrechtlichen Voraussetzungen scheitert und Modifikationen erfahren muss, die eine Neuauflage des Verfahrens nach §§ 24 ff. UVP-G erforderlich machen[100]. Gemäß § 24f Abs. 7 UVP-G müssen die beiden Behörden ihre Verfahren jedoch koordinieren. Insbesondere sollen nach Möglichkeit stets dieselben Sachverständigen zum Einsatz kommen und es soll eine Absprache hinsichtlich der Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den einzelnen Genehmigungen erfolgen.

Verfahrensablauf

Das Verfahren beginnt mit der Stellung eines Genehmigungsantrags durch den Projektwerber, vgl. § 24a Abs. 1 S. 1 UVP-G[101]. Vorab kann auf Antrag des Projektwerbers ein Vorverfahren nach §§ 4, 24 Abs. 7 UVP-G durchgeführt werden, in dem die Grundzüge des Vorhabens und der Umweltverträglichkeitserklärung einer behördlichen Vorprüfung unterzogen werden; ob eine Einbindung der Öffentlichkeit oder anderer Dritter stattfindet, steht im Ermessen der UVP-Behörde[102]. Abgeschlossen wird das Vorverfahren mit einer behördlichen Stellungnahme, die auf Mängel hinweisen und voraussichtlich erforderliche Ergänzungen benennen, nicht aber

---

mindestens 10 km (Nr. 2), vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 23b Rn. 3. Ein vereinfachtes Verfahren nach Abs. 2 wird – nach einer Einzelfallprüfung – anlässlich der Änderung oder des Neubaus von Fernverkehrsstrecken bei Berührung von Schutzgebieten, unabhängig von der Länge des Vorhabens (Nr. 1). Sonstige Eisenbahnstrecken sind betroffen, sofern ein Neubau oder eine Änderung von weniger als 10 km Länge stattfindet und zusätzliche Voraussetzungen wie die Berührung schutzwürdiger Gebiete erfüllt sind (Nr. 2 a – d). Außerdem Vorhaben von weniger als 10 km Länge, die im Übrigen die Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllen und sich mit anderen, im engen zeitlichen Zusammenhang stehenden Vorhaben zu längeren Strecken aufsummieren (Nr. 3), vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 23b Rn. 4.

[98] Vgl. Entwurfsbegründung zur UVP-G Novelle 2004, AB 758 BlgNR 22. GP, 2, zitiert nach *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 23a Rn. 1 *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24 Rn. 2; *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 10.

[99] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 10. In diesem Verfahren kann eine Zuständigkeitsübertragung auf die Bezirksverwaltungsbehörde stattfinden, vgl. § 24 Abs. 3 S. 2 UVPG-2000.

[100] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.

[101] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24a Rn. 1.

[102] Vgl. den Initiativantrag zur Änderung des UVP-G, IA 168/A 21. GP NR, Begründungserwägungen zu § 4; *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 4 Rn. 4, 5. Das Vorverfahren entspricht damit dem Scoping-Verfahren nach § 15 UVPG.

die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens sicherstellen soll[103]. Auf Antrag können Informationen, die für die Antragstellung nach § 5 Abs. 1 UVP-G erforderlich sind, an den Projektwerber weitergeleitet werden, vgl. § 4 Abs. 3 UVP-G. Diese häufig genutzte Möglichkeit entfaltet in der Praxis eine deutliche Entlastungswirkung auf die Anfangsphase des eigentlichen UVP-Verfahrens. Die in § 24a Abs. 2 UVP-G geregelte Ergänzung der Unterlagen nach Antragstellung ist nach Auskunft von Experten nur selten erforderlich[104]. Dies gilt es beim Vergleich der Verfahrensdauern in Österreich und Deutschland zu beachten. Wenngleich das Verfahren nach §§ 24a ff. UVP-G die Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen und ggf. die Erstellung von Ergänzungen erfasst, beschränken sich diese Schritte in Österreich aufgrund der Entlastungswirkung des Vorverfahrens regelmäßig auf einen kurzen Zeitraum.

Anlässlich der Antragstellung ist gemäß § 24a Abs. 1 S. 1 UVP-G neben den für die Genehmigungserteilung erforderlichen Unterlagen eine Umweltverträglichkeitserklärung des Projektwerbers einzureichen, deren inhaltliche Voraussetzungen in § 6 UVP-G näher spezifiziert sind. § 24 Abs. 7 UVP-G räumt die Möglichkeit ein, dass bestimmte Unterlagen erst in nachfolgenden Genehmigungsverfahren vorgelegt werden. Die zur Antragstellung nötigen Informationen müssen jedoch zu Beginn vorliegen. Insoweit kann die Behörde die Beibringung weiteren Materials innerhalb einer von ihr festgesetzten Frist verlangen[105], wird ihr nicht fristgerecht Folge geleistet, hat die Behörde den Antrag ablehnend zu bescheiden[106].

Liegen vollständige Antragsunterlagen vor, holt die Behörde Stellungnahmen zu Genehmigungsantrag und Umweltverträglichkeitserklärung ein. Äußerungsberechtigt sind mitwirkende Behörden (vgl. § 24a Abs. 3 S. 1 UVP-G)[107], Umweltanwalt[108] und Standortgemeinde (vgl. § 24a Abs. 4 S. 1 UVP-G) sowie die Öffentlichkeit (vgl. §§ 9 Abs. 5, 24 Abs. 8 UVP-G).

Um letztere in das Verfahren einzubinden, werden Genehmigungsantrag, Antragsunterlagen und Umweltverträglichkeitserklärung öffentlich aufgelegt, vgl. §§ 9, 24 Abs. 8 UVP-G[109]. Stellungnahmen können während der Auflagefrist, die mindestens sechs Wochen betragen muss[110], in Schriftform geäußert werden; äußerungsberechtigt ist jedermann, Adressatin die Genehmigungsbehörde[111]. Die Auflage erfolgt bei den Standortgemeinden und der Genehmigungsbehörde, vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 UVP-G; nach Maßgabe von § 9 Abs. 2 UVP-G kann anstelle der Auflage in den Gemeinden eine zentrale Stelle auf Bezirksebene gewählt werden.

Ebenfalls öffentlich aufgelegt wird ein nach Verfahrenseröffnung durch den BMVIT in Auftrag gegebenes Umweltverträglichkeitsgutachten[112]. Die Auflagedauer beträgt mindestens vier Wochen, vgl. § 24e Abs. 2 S. 1 UVP-G. Wenngleich in § 24e UVP-G nicht ausdrücklich vorge-

[103] Vgl. § 4 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 UVP-G.
[104] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.
[105] Vgl. § 24a Abs. 2 UVP-G, § 13 Abs. 3 AVG.
[106] In diesem Fall hat der Projektwerber die Möglichkeit, einen neuen Antrag zu stellen, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 5 Rn. 9.
[107] Dabei handelt es sich um die Fachbehörden, deren Genehmigungen aufgrund der Konzentrationswirkung des UVP-Verfahrens nicht gesondert erteilt werden, vgl. § 2 Abs. 1 Z 1 UVP-G.
[108] „Umweltanwälte“ im Sinne von § 2 Abs. 4 UVP-G sind einerseits die als unabhängige Organe eingerichteten Umweltanwaltschaften der Bundesländer, andererseits die von den Gemeinden geschaffenen Umweltgemeinderäte, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 2 Rn. 18.
[109] Gemäß § 24 Abs. 8 UVP-G 2000 muss im Unterschied zum Verfahren nach §§ 4 ff. UVPG-2000 ein Hinweis auf die Partei- oder Beteiligtenstellung von Bürgerinitiativen erfolgen.
[110] Vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 UVP-G.
[111] Vgl. § 9 Abs. 5 UVP-G.
[112] Die Modalitäten seiner Erstellung und die inhaltlichen Voraussetzungen regelt § 24c UVP-G.

sehen, hat die Öffentlichkeit während dieser Zeit die Möglichkeit, Stellungnahmen oder Einwendungen zum Gutachten abzugeben[113]. Personen mit Parteistellung können sich darüber hinaus im Rahmen der mündlichen Verhandlung zum Gutachten äußern[114]; dies setzt aber voraus, dass das Gutachten zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegt, was weder gesetzlich gefordert noch in der Praxis stets gewährleistet ist[115]. Stellt das Verfahren, wie beim Bau von Hochleistungsstrecken häufig der Fall[116], ein Großverfahren mit mehr als 100 Beteiligten i. S. v. § 44a ff. AVG dar, kann zusätzlich zur mündlichen Verhandlung eine öffentliche Erörterung stattfinden, nicht zuletzt mit dem Ziel, eine Auseinandersetzung über das Umweltverträglichkeitsgutachten zu ermöglichen[117].

§§ 24 Abs. 7, 16 Abs. 1 S. 1 UVP-G sehen vor, dass die Behörde eine mündliche Verhandlung durchführt, an der die mitwirkenden Fachbehörden[118] und Amtsstellen ebenso teilnahmeberechtigt sind wie Personen, denen nach § 19 UVP-G Parteistellung zukommt, vgl. § 16 Abs. 1 S. 2 UVP-G[119]. Eine Popularbeteiligung findet statt, sofern ein Großvorhaben i. S. v. § 44a AVG vorliegt, das durch Edikt kundgemacht wurde, vgl. § 44e Abs. 1 AVG. § 16 Abs. 1 S. 3 UVP-G räumt eine Verzichtsmöglichkeit ein, wenn eine Verhandlung weder zur Konfliktbefriedigung noch zur Sachverhaltsaufklärung erforderlich ist. In der Praxis wird von dieser Verzichtsmöglichkeit selten Gebrauch gemacht[120].

Das Verfahren kann zur Durchführung einer Mediation unterbrochen werden, sofern große Interessenkonflikte zwischen Projektwerber und anderen Verfahrensteilnehmern sichtbar werden. Die Dauer der Unterbrechung ist gesetzlich nicht geregelt; Beginn und Ende werden durch entsprechende Anträge des Projektwerbers bestimmt[121]. Über die Stattgabe des Antrags entscheidet die Behörde nach freiem Ermessen; wenngleich die in § 7 Abs. 2 UVP-G normierte Entscheidungsfrist während des Mediationsverfahrens unterbrochen ist, kann sie dabei insbesondere zeitliche Auswirkungen berücksichtigen[122].

Nach § 24f Abs. 9 – 11 UVP-G besteht die Möglichkeit, zunächst eine grundsätzliche Projektgenehmigung auszusprechen und Detailgenehmigungen im Anschluss daran gesondert zu prüfen; im Detailverfahren findet keine weitere mündliche Verhandlung statt, vgl. § 24f Abs. 11 S. 2 UVP-G. Die Grundsatzgenehmigung, die gemäß § 24f Abs. 10 UVP-G mindestens auf alle umweltrelevanten Fragen eingehen und die Trassengenehmigung nach § 3 HIG enthalten muss[123], berechtigt bereits zu Zwangsmaßnahmen wie der Enteignung. Dass aus dieser Möglichkeit in der Praxis die gesetzgeberisch intendierte Effizienzsteigerung resultiert, wird in der Literatur angesichts der ohnehin bereits bestehenden Aufspaltung in Verfahren vor dem BMVIT und der Landesregierung kritisch beurteilt[124]. Vorhaben, die sich auf mindestens drei Standortgemeinden erstrecken, können gemäß § 24 f Abs. 12 UVP-G abschnittsweise genehmigt werden.

---

[113] Vgl. die Begründung des Gesetzgebers, IA 168/A 21. GP NR, Begründungserwägungen zu § 13; *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 13 Rn. 2.
[114] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24e Rn. 2.
[115] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.
[116] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24 Rn. 8.
[117] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 13 Rn. 6.
[118] Vgl. § 2 Abs. 1 UVP-G.
[119] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 16 Rn. 4.
[120] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.
[121] Vgl. § 16 Abs. 2 UVP-G.
[122] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 16 Rn. 12.
[123] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24 h Rn. 10, § 18 Rn. 6.
[124] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24h Rn. 10.

Verfahrensdauer und Fristen

Das Vorverfahren darf nach § 4 Abs. 2 S. 1 UVP-G maximal drei Monate in Anspruch nehmen[125].Für das eigentliche Genehmigungsverfahren des BMVIT sieht § 24b Abs. 2 UVP-G eine Maximaldauer von 12 Monaten vor[126]. Sie kann in der Praxis regelmäßig gewahrt werden, was nach Einschätzung von Experten auf die überwiegend hohe Qualität der Antragsunterlagen zurückzuführen ist, die nur selten Nachforderungen erforderlich machen[127]. Ein Grund für die Qualität der Unterlagen sei nicht zuletzt die häufige Inanspruchnahme des Vorverfahrens nach § 4 UVP-G, von dem eine Entlastungswirkung für das Genehmigungsverfahren ausgehe[128]. Die Dauer des Verfahrens der Landesregierung beträgt gemäß § 73 Abs. 1 S. 1 AVG sechs Monate[129].

Ergeht innerhalb der 12-monatigen Frist kein Bescheid des BMVIT an den Projektwerber, kann sich dieser im Rahmen einer Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof (VwGH) wenden, vgl. Art. 19 Abs. 1 B-VG, Art. 132 B-VG, § 27 Abs. 1 VwGG[130]. Da eine verwaltungsinterne Berufungsmöglichkeit gegen Bescheide der Landesregierung besteht, geht bei Überschreiten der 6-Monats-Frist des § 73 Abs. 1 S. 1 AVG auf Antrag des Projektwerbers die Zuständigkeit für die Entscheidung auf die Berufungsbehörde über[131]. Voraussetzung dafür ist, dass die Fristüberschreitung auf ein überwiegendes Verschulden[132] der Behörde zurückgeht.

Für einzelne Verfahrensschritte wie die Phase zwischen öffentlicher Auflage und mündlicher Verhandlung oder zwischen Entscheidungsreife und Erlass der Entscheidung sieht das UVP-G keine festen Fristen vor. Vielmehr trägt § 24b Abs. 1 UVP-G BMVIT und Landesregierung auf[133], gemeinsam einen Zeitplan für den Verfahrensablauf aufzustellen. Dieser soll in Abhängigkeit von dem konkret zu erwartenden Aufwand Fristen für die einzelnen Schritte festlegen.

---

[125] Diese Frist wird jedoch als bloße Ordnungsvorschrift betrachtet, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*,§ 4 Rn. 5.

[126] Sie gilt im ordentlichen wie im vereinfachten Verfahren, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*,§ 24b Rn. 2.

[127] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.

[128] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.

[129] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24b Rn. 2.

[130] Vgl. Amtliche Erläuterung RV zu BGBl. I 33/2013: Zu § 73 Abs. 2 erster und zweiter Satz, Abs. 3: „Besteht kein Instanzenzug – und demgemäß keine Berufungsbehörde – kann wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch die (Gemeinde-)Behörde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden.“ So auch *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24 Rn. 2; § 23b Rn. 3.

[131] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 24 Rn. 2; § 23b Rn. 3.

[132] Überwiegendes Verschulden der Behörde liegt nach Ansicht der Rechtsprechung vor, wenn weder „ein schuldhaftes Verhalten der Partei“ noch anderweitige, „unüberwindliche Hindernisse“ zu verzeichnen sind, vgl. VwGH 26.09.2011, 2009/10/0266. Die Behörde muss für die zügige Beibringung von Sachverständigengutachten und anderen Informationen Dritter ebenso Sorge tragen wie für eine reibungslose Verfahrensfortführung im Fall von Personalwechseln vgl. VwGH 26.02.2016 Ro2014/03/0002; VwGH 18.12.2014, 2012/07/0087; VwGH 26.01.2012, 2008/07/0036; 28.05.2014, 2013/07/0282; proLIBRIS (Hrsg.), AVG, Rechtsprechung zu § 73 Abs. 2, S. 225, S. 225 Fn. 8, 10. Bei der Beurteilung der Frage, ob überwiegendes Verschulden der Behörde vorliegt, kann auf den nach § 24b Abs. 2 UVP-G erforderlichen Zeitplan Bezug genommen werden, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 7 Rn. 2.

[133] In seiner bis zum Jahr 2000 geltenden Fassung sah das UVP-G vor, dass Projektwerber und mitwirkende Behörden zum Zeitplan angehört werden, vgl. §§ 24 Abs. 2 Z 2, 7 Abs. 1 UVP-G i. d. F. vom 14.10.1993, BGBl I 1993/5827; Initiativantrag zur Änderung des UVP-G, IA 168/A 21. GP NR, Begründungserwägungen zu § 7; *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 7 Rn. 3.

Hervorgehoben sei, dass erhebliche Verzögerungen in der Entscheidung zu begründen sind[134].

Gesetzliche Fristen gelten jedoch für diejenigen Schritte, die Einsichtnahme- und Äußerungsrechte der Öffentlichkeit vorsehen. Für den Genehmigungsantrag beträgt die Dauer der öffentlichen Auflage gemäß §§ 9 Abs. 1 S. 2, 24 Abs. 8 UVP-G mindestens sechs Wochen, für das Umweltverträglichkeitsgutachten gemäß § 24e Abs. 2 S. 1 UVP-G mindestens vier Wochen. Letzteres muss zudem „unverzüglich" nach Erstellung aufgelegt werden, vgl. § 24e Abs. 2 S. 1 UVP-G. Zur Umweltverträglichkeitserklärung können Umweltanwalt und Standortgemeinde gemäß § 24a Abs. 4 S. 2 UVP-G innerhalb von vier Wochen eine Stellungnahme abgeben. §§ 16 Abs. 3, 24 Abs. 7 UVP-G bestimmen, wann die Behörde das Ermittlungsverfahren für geschlossen erklären kann[135]: Frühestens vier Wochen nach Zustellung der Niederschrift über die mündliche Verhandlung oder Beginn ihrer Auflegung.

Bundes- und landesrechtliches Verfahren finden zeitlich nacheinander statt. Aufgrund der Sperrwirkung der UVP können die Genehmigungen des Landeshauptmanns erst nach Erteilung der UVP-Genehmigung erteilt werden[136]. Auch die Stellung entsprechender Anträge findet in der Praxis erst nach Erteilung der UVP-Genehmigung statt[137].

2.7.2.3 Das Verfahren nach §§ 5 ff. UVP-G

Anwendungsbereich und Zuständigkeitsregelung

UVP-pflichtige Vorhaben, die sich nicht auf Eisenbahn-Hochleistungsstrecken beziehen, unterliegen dem vollständig konzentrierten Verfahren nach §§ 5 ff. UVP-G[138]. Angesichts der Tatsache, dass Hochleistungsstrecken einen Großteil der UVP-pflichtigen Vorhaben ausmachen, betrifft diese Regelung in der Praxis vor allem U- und Straßenbahnen[139]. Gemäß § 39 Abs. 1 S. 1 UVP-G ist die Landesregierung zuständig für Verfahrensdurchführung und Entscheidung, kann beide Aufgaben aber nach S. 4 auf die Bezirksverwaltungsbehörde übertragen[140].

Verfahrensablauf

Der Ablauf des Verfahrens nach §§ 5 ff. UVP-G unterscheidet sich nur in wenigen Einzelheiten von demjenigen nach §§ 24 ff. UVP-G.

Auch dem in §§ 5 ff. UVP-G geregelten Verfahren kann ein Vorverfahren nach § 4 UVP-G vorgeschaltet werden. Die Antragsunterlagen umfassen wie im Verfahren nach §§ 24 ff. UVP-G eine Umweltverträglichkeitserklärung und alle genehmigungsrelevanten Angaben[141], die Möglichkeit, fehlende Unterlagen nachzureichen, erstreckt sich gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 UVP-G jedoch nur auf spätere Stadien desselben Verfahrens[142].

---

[134] Vgl. § 7 Abs. 1 S. 1, 3 UVP-G.
[135] Diese Erklärung hat zur Folge, dass keine weiteren Tatsachen und Beweismittel vorgetragen werden können, vgl. § 16 Abs. 3 S. 2 UVP-G.
[136] Vgl. § 3 Abs. 6 S. 1 UVP-G; § 24 Abs. 10 UVP-G; *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*,§ 24 Rn. 11. Anderes gilt für Genehmigungen der Landesbehörden, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, ebd. Rn. 11.
[137] Erfahrungsbericht aus einem Experteninterview.
[138] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*,§ 3 Rn. 9.
[139] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 8, 10.
[140] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*,§ 39 Rn. 2.
[141] Vgl. § 5 Abs. 1 S. 1, 6 Abs. 1 UVP-G. Vgl. auch die in § 6 Abs. 2 UVP-G vorgesehene Möglichkeit, die Anforderungen an die Unterlagen in Abhängigkeit von deren Priorität zu bestimmen.
[142] Nach § 24 Abs. 7 UVP-G kann eine Ergänzung noch in gesonderten, später stattfindenden Verfahren erfolgen, s.o..

Mitwirkende Behörden, Umweltanwalt, Standortgemeinde und Öffentlichkeit können Stellungnahmen abgeben; letztere kann im Rahmen der öffentlichen Auflage Einsicht in Antragsunterlagen und Umweltverträglichkeitserklärung nehmen, vgl. §§ 5 Abs. 3 S. 1, Abs. 4, 9 Abs. 5 UVP-G. Im Einzelnen gelten die gleichen Modalitäten wie im Verfahren nach §§ 24a ff. UVP-G. Auch eine mündliche Verhandlung ist nach den oben beschriebenen Grundsätzen durchzuführen.

Ein Sachverständigengutachten zur Umweltverträglichkeit ist für Vorhaben erforderlich, die der allgemeinen UVP-Pflicht nach Spalte 1 des Anhangs zum UVP-G unterfallen[143]. Die Information über dieses Gutachten, die namentlich dessen öffentliche Auflage einschließt, ist in § 13 geregelt und entspricht der in § 24e UVP-G getroffenen Regelung.

Auch im Verfahren nach §§ 5 ff. UVP-G wird zwischen einer ordentlichen und einer vereinfachten Alternative unterschieden. Letztere wird gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 UVP-G für Vorhaben nach Anh. 1 Spalte 2 und 3 durchgeführt. Sie zeichnet sich gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 UVP-G durch vereinfachte Anforderungen an den Inhalt der Umweltverträglichkeitserklärung nach § 6 Abs. 1 UVP-G aus, außerdem muss statt eines Umweltverträglichkeitsgutachtens lediglich eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen nach Maßgabe von § 12a UVP-G erstellt werden, die nicht nach § 13 Abs. 2 UVP-G öffentlich aufgelegt wird. Die Durchführung einer Umweltmediation nach § 16 Abs. 2 UVP-G ist nicht möglich.

Verfahrensdauer und Fristen

§ 7 Abs. 2 UVP-G sieht für Verfahren, die einer generellen UVP-Pflicht nach Anh. 1 Spalte 1 unterliegen, eine maximale Gesamtdauer von neun Monaten vor, § 7 Abs. 3 UVP-G eine maximale Dauer von sechs Monaten für Vorhaben nach Spalte 2 und 3[144]. Im Fall der Fristüberschreitung besteht auch hier die Möglichkeit, nach Maßgabe von § 73 Abs. 2 AVG einen Devolutionsantrag zu stellen[145].

Wie im Verfahren für Eisenbahnhochleistungsstrecken gilt auch hier, dass die einzelnen Verfahrensschritte im Rahmen eines behördlichen Zeitplans festgelegt werden und dass erhebliche Verzögerungen begründungsbedürftig sind (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1, 3 UVP-G).

Ebenso gelten die oben genannten Fristen für die öffentliche Auflage von Genehmigungsantrag (mindestens sechs Wochen, § 9 Abs. 1 S. 2 UVP-G) und Umweltverträglichkeitsgutachten (mindestens vier Wochen, § 13 Abs. 2 s. 1 UVP-G).

[143] Vgl. §§ 12 Abs. 1 S. 1, 12a S. 1 UVP-G. Zu den Voraussetzungen an seinen Inhalt vgl. § 12 Abs. 2, 3, 4, 5 UVP-G.

[144] Diese Fristen können sich nach Maßgabe von Abs. 4 um drei Monate verkürzen. § 7 Abs. 5 UVP-G normiert das Ziel, Vorhaben, die politisch oder wirtschaftlich bedeutsame Großveranstaltungen betreffen, innerhalb von vier Monaten abzuschließen, vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*,§ 7 Rn. 6. In der bis zum Jahr 2000 geltenden Fassung sah das UVP-G noch eine Verfahrensdauer von 18 Monaten vor, vgl. Initiativantrag zur Gesetzesnovelle, IA 168/A 21. GP NR, Begründungserwägungen zu § 7.

[145] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas*, § 7 Rn. 4.

2.7.2.4 Eisenbahnrechtliche Baugenehmigung, §§ 31a ff. EisbG

Anwendungsbereich und Zuständigkeitsregelung

Auch das Verfahren nach §§ 31a ff. EisbG entfaltet eine Teilkonzentrationswirkung[146]. Mitbehandelt werden unter anderem Fragen des Arbeitnehmerschutzes und des Forstrechts[147], gesonderte Genehmigungen können beispielsweise nach dem Naturschutzrecht der Länder erforderlich sein[148].

Die Zuständigkeit für Verfahrensdurchführung und Genehmigungserteilung ist in § 12 EisbG geregelt. Für Vorhaben, die keine Berührung zu Hauptbahnen aufweisen, liegt sie beim jeweiligen Landeshauptmann, vgl. § 12 Abs. 2 Z 3 EisbG, andernfalls beim BMVIT, vgl. § 12 Abs. 3 Z 1, 6 EisbG[149].

Verfahrensablauf, Dauer und Fristen

Das Verfahren nach §§ 31a ff. EisbG weist einen mit den Verfahren nach UVPG vergleichbaren Ablauf auf: Nach der Antragstellung des Bauwerbers, für die entsprechende Unterlagen eingereicht werden müssen (vgl. § 31a Abs. 1 EisbG)[150], finden gemäß § 31c EisbG eine Auslegung des Bauentwurfs[151] und eine mündliche Verhandlung statt. Abgeschlossen wird das Verfahren mit der Genehmigungserteilung durch die Behörde[152].

Unterschiede ergeben sich im Hinblick auf die Äußerungsrechte von Verfahrensteilnehmern. Die Öffentlichkeit kann zwar nach § 31c S. 1 EisbG Einsicht in die aufgelegten Unterlagen nehmen, darf aber keine Stellungnahmen abgeben[153]. Die mündliche Verhandlung, die in § 31c EisbG und §§ 40 ff. AVG näher geregelt ist, bindet Zeugen, Sachverständige und Beteiligte im Sinne von § 8 AVG ein (vgl. § 40 Abs. 1 S. 1 AVG)[154]. Personen ohne Beteiligtenstellung dürfen am Termin teilnehmen, sind aber gemäß § 43 Abs. 3 S. 2 AVG nicht äußerungsberechtigt. Zu den Beteiligten zählen nach § 8 HS 2 AVG die Parteien des eisenbahnrechtlichen Baugenehmigungsverfahrens. Nach § 31e EisbG handelt es sich dabei neben dem Bauwerber um Personen mit Bezug zu den vorhabenbetroffenen Liegenschaften: Eigentümer, dinglich Berechtigte sowie Wasser- und Bergwerksberechtigte. Im Vergleich zu anderen Materien wie

---

[146] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 8.
[147] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 8.
[148] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31 Rn. 19.
[149] Dieser kann die Zuständigkeit nach § 12 Abs. 4 Z 1 jedoch auf den Landeshauptmann übertragen. Zur Zuständigkeitsverteilung vgl. Catharin, Woflgang/Gürtlich, *Gerhard*, § 12 Rn. 3.
[150] Neben dem Bauentwurf sind gegebenenfalls Ausführung zu Abweichungen vom Stand der Technik und ein Gutachten zu Fragen aus allen vorhabenrelevanten Fachbereichen beizubringen, vgl. § 31a Abs. 1 S. 2, 3, 4 EisbG. Zum Inhalt des Bauentwurfs vgl. § 31b EisbG.
[151] Sie erfolgt bei den Gemeinden. § 31c. S. 1 EisbG sieht eine Frist von 2 bis 6 Wochen vor; nach S. 2 kann die Frist bei dringendem öffentlichem Interesse auf bis zu fünf Tage verkürzt werden, was nach Auskunft von Experten jedoch nicht praxisrelevant ist.
[152] Deren Voraussetzungen sind in § 31f EisbG geregelt.
[153] Sofern es sich um ein Großverfahren im Sinne von § 44a Abs. 1 AVG mit mehr als 100 Beteiligten handelt, kann die Behörde gemäß § 44c Abs. 1 S. 1 AVG eine öffentliche Erörterung durchführen. Diese sieht zwar eine Popularbeteiligung vor, vgl. § 44c Abs. 2 S. 2 AVG, stellt aber keine mündliche Verhandlung dar. Vielmehr geht der Gesetzgeber „von einer strikten Trennung zwischen öffentlicher Erörterung und mündlicher Verhandlung aus“. Erstere soll „eine unbelastete sachliche Auseinandersetzung mit dem Vorhaben“ ermöglichen und in terminlicher Hinsicht „tunlichst so angesetzt werden, dass den Teilnehmern die Möglichkeit bleibt, Einwendungen zu erheben, nachdem sie sich über das Vorhaben ihre Meinung gebildet haben“, vgl. Amtliche Erläuterungen, AB zu BGBl I 158/1998, zitiert nach proLIBRS (Hrsg.) § 44c AVG, Amtliche Erläuterungen, S. 109.
[154] Das Äußerungsrecht von Teilnehmern der mündlichen Verhandlung ergibt sich aus § 43 Abs. 3, 4 AVG.

dem Luftfahrtrecht sieht § 31e EisbG nur für einen kleinen Kreis von Betroffenen eine Parteistellung vor[155]. Parteien im Sinne von § 31e EisbG dürfen neben der Verletzung eigener Angelegenheiten rügen, dass das Vorhaben keinen oder keinen überwiegenden Vorteil für die Öffentlichkeit mit sich bringt, dass also die Genehmigungsvoraussetzung des § 31f Z 3 EisbG nicht erfüllt ist[156]. Die Wahrung der immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen wird ausschließlich von Amts wegen ermittelt, folglich können sich die Parteien im Rahmen von Einwendungen nicht auf deren Verletzung berufen[157].

Der Kreis der staatlichen Stellen mit Berechtigung zur Stellungnahme weicht leicht von den Bestimmungen des UVP-G ab. Der Umweltanwalt wird in Ermangelung einer Umweltberührung nicht konsultiert; Äußerungsrechte bestehen hingegen für Dienststellen von Bund, Länder und Gemeinden, deren Interessen betroffen sind, vgl. § 31d EisbG[158].

Das EisbG sieht keine Frist für die Gesamtdauer des Verfahrens vor. Folglich gilt die allgemeine Bestimmung des § 73 Abs. 1 S. 1 AVG, der zufolge Anträge von Parteien spätestens innerhalb von sechs Monaten zu bescheiden sind. Die Auflage des Bauentwurfs muss gemäß § 31c S. 1 EisbG zwischen zwei und sechs Wochen betragen.

2.7.2.5 Ergebnisse der Experteninterviews

Als wesentlicher Faktor für das Gelingen zügiger und rechtsstaatlicher Planung werden für Österreich ebenfalls der rechtzeitige Einbezug aller Betroffenen und die Transparenz in allen, Planungs- und Verfahrensschritten benannt. Gerade der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach Trassenverlaufsvarianten wird eine hohe Befriedungswirkung beigemessen, die zur erheblichen Reduzierung von Konflikten im förmlichen Verfahren beitragen würden.

Ansonsten hätte man im Vergleich zu Deutschland dieselben Probleme in der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, die durch Konflikte im hoch verdichten und stark besiedelten Raum entstehen würden und ggf. erst durch die Gerichte aufgelöst werden könnten.

2.7.3 Frankreich

Vergleichbar mit dem Anhörungsverfahren ist im französischen Planungs- und Genehmigungsprozess für den Bau und Ausbau von Eisenbahnanlagen die *enquête publique* (EP). Sie mündet in die *déclaration d'utilité publique* (DUP), diejenige Genehmigung, die das Baurecht des Vorhabenträgers eröffnet und Grundlage der erforderlichen Enteignungen darstellt[159].

2.7.3.1 *Enquête publique und Anhörungsverfahren: Unterschiede*

Die EP weist grundlegende Unterschiede zum Anhörungsverfahren auf:

- Die Unterlagen, auf deren Grundlage die EP stattfindet, müssen in UVP-pflichtigen Verfahren nicht nur eine Umweltverträglichkeitsstudie des Vorhabenträgers (*étude d'impact*) einschließen[160], sondern auch Stellungnahmen der Umweltbehörde und der

[155] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31e Rn. 1. Die Regelung wird durch den VwGH als verfassungsrechtlich unproblematisch betrachtet, vgl. VwGH, 20.03.2002, 2000/03/0004. Das behördliche Anhörungsrecht gemäß § 31d EisbG begründet keine Parteistellung, vgl. VwGH, 29.09.1993, 91/03/0166; *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31d Rn. 2.
[156] Vgl. VwGH, 30.06.2006, 2002/03/0213; VwGH, 02.05.2007, 2004/03/0203; *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard,* § 31f Rn. 3 ff., 9.
[157] Vgl. VwGH, 25.06.2002, 2000/03/0149; Catharin/Gürtlich § 31e Rn. 10.
[158] Vgl. *Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard*, § 31d Rn. 1.
[159] Vgl. *Auby, Jean-Marie et al.*, Rn. 627, 645.
[160] Vgl. Art. L 122-1-II Abs. 1, III Abs. 1 CEnv, Art. R 122-9 CEnv.; Auby et al. Rn. 630.

vorhabenbetroffenen Gebietskörperschaften[161], für deren Anfertigung ein Zeitraum von drei Monaten vorgesehen ist[162]. Teilweise findet die UVP somit vor Eröffnung der EP statt.

- Ehe nach Abschluss der EP die DUP erteilt wird, holt die Genehmigungsbehörde weitere Stellungnahmen ein, beispielsweise von betroffenen Gebietskörperschaften, Verbänden und Ministerien[163].
- Die DUP entfaltet keine Konzentrationswirkung[164]. Daher entfällt im Verfahren der EP nicht nur die Einholung von Stellungnahmen der Fachbehörden, die Erteilung der Genehmigung fällt insgesamt weniger komplex aus, was die Wahrscheinlichkeit von Planänderungen senkt. Neben der EP sind weitere fachrechtliche Genehmigungsverfahren durchzuführen.

2.7.3.2 Enquête publique: Verfahrensablauf und Zuständigkeitsverteilung

Für den Ablauf der EP sind zwei Regime normiert – die EP auf Grundlage des Code de l'expropriation (CExpr) sowie die EP auf Grundlage des Code de l'environnement (CEnv), die gem. Art. L 123-1 S. 1, L 123-2-I-1°CEnv in UVP-pflichtigen Vorhaben zur Anwendung gelangt und im Eisenbahnrecht einen Großteil der Projekte erfasst[165].

Enquête publique auf Grundlage des Code de l'environnement

Eröffnet und organisiert wird die EP auf Grundlage des Code de l'environnement gem. Art. L 123-3 CEnv durch die Genehmigungsbehörde. Die Durchführung des Verfahrens obliegt einem unabhängigen Verfahrensbeauftragten (*commissaire-enquêteur*) oder eine Verfahrenskommission (*commission d'enquête*), die jeweils durch das Verwaltungsgericht (*tribunal administratif*) ernannt werden[166]. Sie verfassen einen Abschlussbericht über die EP[167], die Genehmigungserteilung fällt hingegen in die Zuständigkeit des Präfekten oder Ministers[168]. Somit ist im französischen Recht eine Parallele zur funktionalen Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zu beobachten.

Die EP umfasst folgende Schritte:

- Die Veröffentlichung der Unterlagen in der Präfektur oder den betroffenen Gemeinden[169].

---

[161] Vgl. Art. R 122-9, R 123-8 CEnv. Die Behörden sind genannt in Art. L 122-1-V Abs. 1, R 122-7-I Abs. 1, II Abs. 1 CEnv.
[162] Vgl. Art. R 122-7-II Abs. 1 S. 1 CEnv.
[163] Cfl. *Auby, Jean-Marie et al*., Rn. 636; *Godfrin, Phillipe/Degoffe, Michel,* Rn. 637.
[164] *Godfrin, Phillipe/Degoffe, Michel*, Rn. 546; Van Lang et al., S. 128.
[165] Die UVP-pflichtigen Vorhaben sind aufgelistet im Anhang zu Art. R 122-2 CEnv. Eine allgemeine UVP-Pflicht besteht nach Ziff. 5 für den Bau von Schienenwegen des Fernverkehrs, eine UVP-Pflicht nach Einzelfallprüfung besteht gem. Ziff. 5 Spalte 2 a) für den Bau von Eisenbahnhauptstrecken von 500 m oder mehr und von Versorgungswegen von 1000 m oder mehr, außerdem gem. Ziff. 5 Spalte 2 b) für den Bau von Bahnhöfen, Haltepunkten und Bahnsteigen.
[166] Vgl. Art. L 123-4 Abs. 2 S. 1 CEnv, Art. R 111-1 CExpr; *Auby, Jean-Marie et al*., Rn. 634.
[167] Vgl. Art. L 123-15 Abs. 1 S. 1 CEnv, Art. L 112-1 CExpr.
[168] Vgl. Art. R 121-1-I, II CExpr. Für den Neu- und Ausbau nationaler Eisenbahnstrecken von mehr als 20 km ist ein Dekret des Conseil d'Etat erforderlich, das in einem Verfahren unter Beteiligung des Premierministers erlassen wird, vgl. Art. R 121-2-4° CExpr; *Auby, Jean-Marie et al*., Rn. 639. Der Conseil d'Etat ist das oberste französische Verwaltungsgericht, das auch administrative Aufgaben wahrnimmt, vgl. Van Lang et al., S. 95.
[169] Vgl. Art. R 112-8 CExpr.

- Stellungnahmen und Anregungen zum Vorhaben (*observations et propositions*) können während der Dauer der EP auf verschiedenen Wegen geäußert werden: Zum einen per Email und in jeder anderen Form, die im Erlass zur Verfahrenseröffnung festgesetzt ist[170], zum anderen können sie am Ort der Veröffentlichung der Unterlagen zu Protokoll gegeben oder schriftlich geäußert werden[171]. Stellungnahmen und Anregungen sind auf einer per Verordnung festgesetzten Internetseite einsehbar[172].
- Fakultativ kann ein Informations- und Erörterungstermin durchgeführt werden (*réunion d'information et d'échange*); die Befugnis zur Einberufung steht dem Verfahrensbeauftragten zu, er führt gegebenenfalls auch den Vorsitz[173]; alternativ kann er verschiedene Personengruppen anhören[174].
- Art. L 123-15 CEnv präzisiert den Inhalt des Abschlussberichts, den der Verfahrensbeauftragte verfasst. Demnach fasst er die von der Öffentlichkeit vorgebrachten Stellungnahmen und mögliche Antworten des Vorhabenträgers zusammen[175] und unterzieht das Vorhaben einer eigenen Bewertung[176].
- Nach Anfertigung des Abschlussberichts des Verfahrensbeauftragten kann der Vorhabenträger eine zusätzliche EP beantragen, sofern er Änderungen am Projekt vornehmen will, die dessen Wirtschaftlichkeit grundlegend ändern. Gegenstand dieser zusätzlichen EP sind die Auswirkungen der Änderungen auf Projekt und Umwelt[177].

Die Vorschriften über die EP sehen Fristen für mehrere Verfahrensschritte vor: Dem Verwaltungsgericht stehen 15 Tage für die Benennung eines Verfahrensbeauftragten zur Verfügung[178]. Die Dauer der eigentlichen EP, die die Veröffentlichung der Unterlagen und die Möglichkeit der Äußerung von Stellungnahmen und Anregungen umfasst, muss mindestens 30 Tage betragen[179]. Der Verfahrensbeauftragte kann die EP um maximal 15 Tage verlängern[180], dies gilt namentlich für den Fall, dass er in dieser Zeit einen Informations- und Erörterungstermin durchführen will (*réunion d'information et d'échange*).

Erfahren das Vorhaben oder die veröffentlichten Unterlagen vor Abschluss der EP eine wesentliche Änderung, kann das Verfahren einmalig für maximal 6 Monate unterbrochen werden[181]. Anschließend wird die EP nach Information der Öffentlichkeit um eine Dauer von mindestens 30 Tagen verlängert[182].

---

[170] Vgl. Art. L 123-13-I S. 2 CEnv. Eine Äußerung per Email sieht auch Art. R 112-17 Abs. 1 S. 3 CExpr vor.
[171] Vgl. Art. L 112-17 Abs. 1 S. 1 CExpr.
[172] Vgl. Art. L 123-13-I S. 3 CEnv.
[173] Vgl. Art. 123-13-II CEnv.
[174] Vgl. Art. 123-13-II CEnv. Eine zweite Möglichkeit für eine Informations- und Erörterungsversammlung sieht Art. L 123-15 Abs. 6 CEnv vor: Binnen zweier Monate nach Abfassen des Abschlussberichts durch den Verfahrensbeauftragten kann die Genehmigungsbehörde eine solche Versammlung einberufen, um mögliche Vorbehalte oder Einwände des Verfahrensbeauftragten gegen das Vorhaben zu erörtern.
[175] Vgl. Art. L 123-15 Abs. 2 CEnv.
[176] Vgl. Art. L 123-15 Abs. 1 CEnV; Auby et al. Rn. 634; *Godfrin, Phillipe/Degoffe, Michel,* Rn. 535.
[177] Vgl. Art. L 123-14-II Abs. 1 CEnv.
[178] Vgl. Art. R 123-5 Abs. 2 CEnv.
[179] Art. L 123-9 Abs. 1 S. 2 CEnv. Art. R 123-9 Abs. 2 sieht vor, dass die EP für Vorhaben mit Umweltauswirkungen, die unter das Regime der Art. 123-1 ff. CEnv fallen, aber keine UVP erfordern, mindestens 15 Tage dauern muss.
[180] Vgl. Art. L 123-9 Abs. 3.
[181] Vgl. Art. L 123-14-I Abs. 1 CEnv.
[182] Vgl. Art. 123-14-I Abs. 2 CEnv.

Für die Anfertigung des Abschlussberichts steht dem Verfahrensbeauftragten ein Zeitraum von 30 Tagen nach Abschluss der EP zur Verfügung[183]. Kann diese Frist nicht eingehalten werden, ist eine Verlängerung möglich, deren Dauer gesetzlich nicht näher bestimmt wird[184]. Im Fall der Fristüberschreitung besteht die Möglichkeit, einen neuen Verfahrensbeauftragten mit dem Verfassen eines Abschlussberichts zu beauftragen. Auch ihm stehen nach seiner Ernennung 30 Tage zur Verfügung[185].

Die Erteilung der DUP muss schließlich spätestens ein Jahr nach Abschluss der EP erfolgen[186].

Insgesamt sieht das Gesetz somit für die Erteilung einer DUP im Anschluss an eine EP ohne Unterbrechung eine Dauer von einem Jahr und 90 Tagen vor; hinzukommen drei Monate für die Erstellung der Umweltgutachten. Wird die EP unterbrochen, beträgt die Dauer ein Jahr, 120 Tage sowie – für die Umweltgutachten – drei Monate.

Enquête publique auf Grundlage des Code d'expropriation

Das Verfahren auf Grundlage des Code d'expropriation weist folgende wesentliche Unterschiede zu dem Verfahren nach Code de l'environnement auf:

- Die Verfahrenseröffnung erfolgt gem. Art. R 112-1 CExpr durch den Präfekten.
- Ihm wird nach Abschluss der EP der Abschlussbericht des Verfahrensbeauftragten zugeleitet. Dies gilt auch, wenn er nicht zuständig für die Genehmigung ist; in diesem Fall gibt er eine Stellungnahme ab und leitet alle Unterlagen weiter[187].
- Die Mindestdauer verkürzt sich auf 15 Tage[188].
- Ein Informations- und Erörterungstermin ist nicht vorgesehen[189]. Art. R 112-19 Abs. 1

CExpr sieht lediglich die Möglichkeit vor, Personen anzuhören.

[183] Vgl. Art. 123-15 Abs. 1 S. 1 CEnv; Art. R 112-20 S. 1 CExpr.
[184] Vgl. Art. 123-15 Abs. 1 S. 2 CEnv.
[185] Vgl. Art. 123-15 Abs. 4 CEnv.
[186] Vgl. Art. L 121-2 S. 1 CExpr. Wird die DUP durch ein Dekret des Conseil d'Etat erteilt, beträgt die Frist ein Jahr und sechs Monate, vgl. Art. L 121-2 S. 2 CExpr.
[187] Vgl. Art. R 112-20 S. 2, 3 CExpr.
[188] Vgl. Art. R 112-12 Abs. 2 S. 1 CExpr.
[189] Vgl. *Auby, Jean-Marie et al.*, Rn. 635.

3 Identifizierung von Optimierungspotentialen (AP 2)

Ziel des Arbeitspakets 2 ist es, auf der Basis der Sachstandsanalyse identifizierte Optimierungspotentiale für das Anhörungsverfahren aufzuzeigen und – soweit möglich – in Form von Handlungsempfehlungen, Checklisten und Leitfäden aufzuarbeiten. Der Fokus der Empfehlungen ist auf das Anhörungsverfahren und seine Schnittstellen zu vor- und nachgelagerten Prozessen ausgerichtet und soll nach Möglichkeit von Akteuren unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichen Ressourcenausstattungen umgesetzt werden können. Darüber hinaus sollen diese Empfehlungen auf möglichst hohe Akzeptanz bei allen Akteuren des Verfahrens stoßen, weshalb sie auf einer Vielzahl von Interviews mit allen beteiligten Akteursgruppen, unserer Sachstandsanalyse sowie den Ergebnissen eines Workshops mit der operativen Ebene beruhen und im Nachgang des Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Anhörungsbehörden, der EBA-Außenstellen und der Projektplanung der Deutschen Bahn AG diskutiert wurden.

Die Handlungsempfehlungen sollen – nach Möglichkeit – einzelnen Schritten des Anhörungsverfahrens zugeordnet werden und fokussieren sich einerseits auf die einzelnen Verfahrensschritte „Prüfung und Vervollständigung der Antragsunterlagen“, „Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins“ und „Anfertigung der abschließenden Stellungnahme“. Andererseits werden die das gesamte Verfahren übergreifenden Dimensionen „Standardisierung von Verfahren und Prozessen“, „Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren“ und „Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen“ betrachtet. Abschließend werden noch Instrumente zur Umsetzung der Empfehlungen diskutiert.

3.1 Prüfung und Vervollständigung der Antragsunterlagen

Qualitativ hochwertige Planunterlagen werden von allen Akteuren als zentrale Voraussetzung für ein effizientes und problemloses Anhörungsverfahren gesehen. Mängel in den Planunterlagen müssen im Laufe des Anhörungsverfahrens beseitigt werden und führen damit zu zeitlichen Verzögerungen, die sich im weiteren Verlauf erheblich auswirken können, weshalb der Prüfung und Vervollständigung der Antragsunterlagen zu Beginn des Verfahrens eine besondere Schlüsselstellung zukommt.

Die Sachstandsanalyse hat gezeigt, dass diese Prüfung nicht einheitlich abläuft. Die beobachteten Unterschiede beziehen sich auf das Verständnis der Rolle der Anhörungsbehörden bei der Prüfung der Antragsunterlagen und auf die Auslegungsfähigkeit der Planunterlagen (s.o. 2.4.2.5).

3.1.1 Gesetzliches Leitbild

Um Empfehlungen an dieser Stelle aussprechen zu können, muss zunächst das gesetzliche Leitbild der Rolle der Anhörungsbehörde in diesem Verfahrensschritt entfaltet werden.

Rechtlich liegt die Pflicht zur Prüfung der Vollständigkeit der Planunterlagen im Fall der Eisenbahnen des Bundes bei der Planfeststellungsbehörde (s.o. 2.1.1.1). Letztlich ergibt sich dies aus der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde für den Planfeststellungsbeschluss ihre alleinige Zuständigkeit für eine Zurückweisung unvollständiger Anträge[190]. Das EBA leitet die

[190] *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 73 VwVfG, Rn. 51; *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 5 f., 28.

Planunterlagen nach § Abs. 2 BEVVG der zuständigen Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zu.

Dementsprechend bedeutet die nach § 73 Abs. 2 VwVfG erforderliche Vollständigkeit des Plans nur die Vollständigkeit im anhörungsrechtlichen Sinne. Die der Anhörungsbehörde vorliegenden Planunterlagen müssen in dem Sinne vollständig sein, dass die Anstoßfunktion des Anhörungsverfahrens ausgelöst werden kann.[191] Folglich muss die Anhörungsbehörde auch nicht alle ihr vorliegenden Unterlagen auslegen lassen, sondern nur diejenigen, die zur Erfüllung dieser Funktion erforderlich sind[192]. Insoweit – aber auch nur insoweit – ist die Anhörungsbehörde für die Prüfung der Vollständigkeit der Planunterlagen verantwortlich. Die Prüfung der Vollständigkeit im planfeststellungsrechtlichen Sinne liegt hingegen allein in der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde[193].

Dieser Umstand wurden von der überwiegenden Anzahl der Anhörungsbehörden die am Workshop in Speyer teilgenommen haben und eine Prüfung durchführen, auch nicht in Frage gestellt, sondern sie wollen sicherstellen, dass die Anstoßfunktion der Unterlagen gewährleistet ist. Zugleich wird versucht, späteren Planänderungen vorzubeugen. Was dies jedoch in der Praxis im Einzelnen bedeutet, ist - wie dargestellt - von Behörde zu Behörde unterschiedlich.

Aus der gesetzlich vorgegebenen Rollenverteilung folgt normativ, dass Grund und Grenze der Aufgaben der Anhörungsbehörde in diesem Verfahrensschritt allein durch die Anstoßfunktion begründet sind. Nur wenn und soweit diese durch die übersandten Unterlagen nicht gewahrt wird, darf (und muss) die Anhörungsbehörde Nachbesserungen fordern. Sie kann dabei insbesondere nicht versuchen, etwaige Defizite in planungsrechtlicher Hinsicht zu kompensieren. Hierfür ist allein das EBA zuständig. D. h., auch wenn die Anhörungsbehörde der Auffassung ist, dass die Unterlagen planungsrechtlich defizitär sind und deshalb notwendig im weiteren Verlauf (in der Regel nach Eingang der Stellungnahmen und Einwendungen, spätestens nach dem Erörterungstermin) eine Planänderung erfolgen wird, so ist es nicht ihre Aufgabe, dies selbstständig im Rahmen der Prüfung aufzufangen. Dies gilt auch dann, wenn dies zu teils erheblichen Verfahrensverzögerungen etwa durch aufwändige Neuauslegungen etc. führt. Hierfür tragen allein das EBA und der Vorhabenträger die Verantwortung. Selbstverständlich kann die Anhörungsbehörde das EBA auf mögliche Fehler oder Defizite hinweisen, die ihr im Rahmen der Durchsicht aufgefallen sind.

Entscheidende Frage ist damit, was für die Erfüllung der Anstoßfunktion erforderlich ist. Die Auslegung dient mit Blick auf den Bürger dem Grundrechtsschutz durch Beteiligung am Verfahren. Es muss sichergestellt werden, dass die von der Planung Betroffenen aufgrund der Unterlagen ausreichend Gelegenheit haben, mögliche Beeinträchtigungen ihrer Rechte zu erkennen.[194] Diesen Maßstab muss die Anhörungsbehörde im Einzelfall konkretisieren und anwenden, wobei von einem verständigen Bürger auszugehen ist. Dies gilt insbesondere auch bei den aus der Praxis berichteten Fehlern bei Verweisungen in den Unterlagen. Wenn dem Bürger dadurch nicht hinreichend klar ist, ob und inwieweit er in seinen Rechten betroffen ist, kann die Anhörungsbehörde hier Nachbesserungen verlangen. Deutlich leichter ist der Fall der praktisch relevanten problembezogenen Kontrolle des Grunderwerbsverzeichnisses, da

[191] Bei UVP-Pflichtigkeit muss auch das Vorliegen der nach § 19 Abs. 2 UVPG erforderlichen Unterlagen geprüft werden.
[192] *Kirchberg, Josef-Walter*, in: Ziekow, Jan, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 2 Rn. 97.
[193] Sofern der VHT der Planfeststellungsbehörde den Plan vor der Einreichung bei der Anhörungsbehörde zur Prüfung vorlegt, ist die Planfeststellungsbehörde nach § 25 Abs. 2 VwVfG zur Prüfung auf Vollständigkeit und Mitteilung ggf. noch fehlender Unterlagen verpflichtet.
[194] Exemplarisch BVerwGE 75, 214 (224).

dieses das für die Betroffenen naheliegendste Mittel ist, um eine Betroffenheit zu erkennen und die auszulegenden Unterlagen enthält.[195]

3.1.2 Einfluss auf die Dauer des Verfahrens

Ob und inwieweit eine doppelte Prüfung der Unterlagen zu Verzögerungen führt, muss differenziert betrachtet werden. Eine detaillierte Betrachtung findet im nächsten Kapitel statt (s.u. 4.5.1.1.3).

Dabei sind nicht nur Zeiten bei der Anhörungsbehörde, sondern im Falle von Nachforderungen auch beim Vorhabenträger zu berücksichtigen. Zudem kann eine intensivere Prüfung zu Beginn Planänderungen im weiteren Verlauf vermeiden oder ihr Ausmaß begrenzen und damit später und ggf. sogar insgesamt zur Beschleunigung führen.

Bei den Anhörungsbehörden muss wiederum unterschieden werden: Erstens muss die tatsächliche Bearbeitungszeit betrachtet werden. Diese hängt maßgeblich von der Prüfdichte der jeweiligen Anhörungsbehörde ab und reicht von wenigen Minuten bei schlichtem Durchreichen bis hin zu einigen Personentagen bei recht intensiver Prüfung. Auch diese Zeiten sind nicht zwingend (kongruente) Doppelprüfungen, da auch die intensiver prüfenden Anhörungsbehörden in der Regel eine anhörungsrechtliche Perspektive einnehmen und mit ihrer Arbeit wahrgenommene Defizite aus ihrem Erfahrungshorizont heraus zu kompensieren versuchen. Zumindest führen diese zu zeitlichen Verzögerungen, die sich im weiteren Verlauf erheblich auswirken können. Zweitens kann es zu Liegezeiten kommen, die vor allem in Arbeitsüberlastung bzw. Priorisierung begründet sind.[196] Die vorhandenen Daten lassen hier eine genaue Zuordnung nicht zu, vor allem kann nicht von dem Zeitraum zwischen Eingang der Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde bis zum Abschluss der Prüfung auf die Zeit, die die Unterlagen bei der Anhörungsbehörde sind, geschlossen werden. Denn bereits in diesem Verfahrensabschnitt kommt es nicht selten zu Nachforderungen und damit Arbeiten beim Vorhabenträger (siehe 2.4.2.5). Diese Nachforderungen sind jedoch in einzelnen Fällen planfeststellungsrechtlich nicht angezeigt (etwa, wenn Lärmgutachten aus der Perspektive und mit den Normwerten des Straßenbaus gefordert werden), was unnötige Arbeit und Zeit bei der Anhörungsbehörde und beim Vorhabenträger in Anspruch nimmt.

Beim Vorhabenträger kostet die konkrete Nachbesserung Zeit, wobei umfangreiche Nachforderungen, insbesondere dann, wenn sie die Nachholung oder Ergänzung von Gutachten beinhalten, auch zu umfangreichen Nachbesserungen führen. Gerade der Aspekt „Gutachtermangel“, aber auch die Überlastung der Projektteams kann auch hier zu Liegezeiten führen.

Die erfolgten Nachbesserungen müssen von der Anhörungsbehörde endgeprüft werden, was wiederum Arbeit und ggf. auch Liegezeiten produziert. Die doppelte Prüfung wird dann zum Problem, wenn unberechtigte Nachforderungen gestellt werden und/oder der Vorhabenträger zweimal nachbessern muss, da zunächst das EBA und dann die Anhörungsbehörde Nachforderungen gestellt hat. Dies bedeutet generell ein gewisses Mehr an Aufwand, kann im Einzelfall dann erhebliche Umfänge annehmen, wenn zweimal z. B. auf Gutachter gewartet werden muss.

Schließlich müssen etwaige Nachbesserungen dem EBA zumindest mitgeteilt werden. Dies ist in der Praxis nicht immer der Fall (siehe 2.4.2.5).

---

[195] Vgl. mit Beispielen *Ziekow, Jan,* VwVfG, § 73 Rn. 11.

[196] Ob diese auch mit der Prüfdichte der AHB zusammenhängen, kann empirisch nicht beantwortet werden.

3.1.3 Handlungsempfehlungen für die Prüfung der Antragsunterlagen

Aufgrund des komplexen Zusammenhangs lassen sich keine in Tagen messbaren Auswirkungen einzelner Empfehlungen bestimmen. Jedoch lassen sich folgende Optimierungsmöglichkeiten erkennen.[197]

- Klärung des Rollenverständnisses und des Prüfungsmaßstabs zwischen AHB und EBA:
  - Vermeidung von Doppelprüfungen bei Sicherstellung von vollständigen und qualitativ zureichenden Unterlagen
  - Anhörungsbehörde: Beschränkung der Eingangsprüfung auf Anstoßfunktion
  - Zumindest bei Akteurskonstellationen, wo bisher eine andere Praxis gelebt wird, muss dies für Übergangszeit abgesprochen werden
    - Dort auch Mitteilung von Erfahrungswissen ans EBA (wo sind bei wem typische Probleme in Antragsunterlagen, die über Anstoßfunktion hinausgehen und also vom EBA zu prüfen sind).
  - Klarstellung/Absprache, was geprüft wird, bzw. Mitteilung ans EBA, was Anstoßfunktion aus Sicht der Anhörungsbehörde bedeutet.
- Vermeidung von Überlastung und damit Liegezeiten:
  - Frühzeitige Information der Anhörungsbehörde durch den Vorhabenträger oder das EBA
  - Gewisse Flexibilität im Personalpool bei den Anhörungsbehörden (etwa über Verkehrsträger hinweg), um wechselseitig Belastungsspitzen auffangen zu können
  - Bei Regelmäßigkeit der Verzögerungen wegen Überlastung: Analyse, woran es liegt: Personalmangel, Schulungsdefizit etc. angehen
- Einbeziehung des EBA:
  - Um planfeststellungsrechtlich unnötige Nachforderungen zu vermeiden, könnte das EBA zumindest so lange bei Nachforderungen im Rahmen der Eingangsprüfung der Anhörungsbehörde einbezogen werden, wie die Rollenverteilung der Prüfung sich noch nicht endgültig etabliert hat[198].
  - Mitteilung aller relevanten Änderungen ans EBA
- Einbettung in größeren Planungskontext
  - Um Überlastungen zu vermeiden und so eine zügige Prüfung durch die Anhörungsbehörde zu ermöglichen, wurde beim Workshop angeregt, den Kommunikationsfluss zu verbessern.
    - Im Rahmen eines (kommunizierten) mehrjährigen Planungshorizontes finden (idealerweise) jährlich Lenkungskonferenzen statt, die wiederum den Rahmen der projektbezogenen Vorantragskonferenzen bilden.
    - Auf den Vorantragskonferenzen würden die zentralen Leitlinien und Probleme (auch mit den TÖB) besprochen, sodass die Prüfung der Vollständigkeit deutlich unproblematischer von statten geht.

[197] Dabei handelt es sich sowohl um Optimierungen bezogen auf den Zustand der erfolgten Optimierung („Endzustand“) als auch für die Übergangsphase.
[198] Zur möglichen Rolle des EBA und zum Verbot der Mischverwaltung siehe 4.2.4.

3.2 Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins

3.2.1 Vorbereitung des Erörterungstermins

Der Erörterungstermin ist nach § 73 Abs. 6 S. 6 i. V. m. § 68 Abs. 1 S. 1 VwVfG ein nicht öffentlicher Termin in Form einer mündlichen Verhandlung zur Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts und der tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgrundlagen. Ein Anspruch auf Teilnahme und Erörterung besteht für die vom Vorhaben Betroffenen und Einwender sowie anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen und die nach § 73 Abs. 2 VwVfG zu beteiligenden Behörden. Die Erörterung darf wegen des Prinzips der substanziellen Anhörung nach pflichtgemäßem Ermessen erst durchgeführt werden, wenn eine hinreichend problembezogene Erörterung zu erwarten ist.[199] In der Praxis führen die meisten Anhörungsbehörden die Erörterung deshalb häufig erst nach Vorliegen der Erwiderungen des Vorhabenträgers durch. Im Rahmen der vertieften Untersuchung gab es nur einen Fall, bei dem die Erwiderungen erst im Erörterungstermin durch den Vorhabenträger präsentiert und verteilt wurden.

Mit Blick auf die Vielzahl der am Erörterungstermin zu beteiligenden Personen und Institutionen können bei der Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins unterschiedliche Schwierigkeiten und Verzögerungsursachen auftreten (s.o. 2.4.2.12), für die im Folgenden allgemeine Empfehlungen ausgesprochen werden, die auch als Leitfaden in den Anlagen zu diesem Bericht enthalten sind:

Erwiderung

Im Vorfeld des Erörterungstermins kann die Erstellung der Erwiderung durch die Vorhabenträger zu Verzögerungen führen. Zum einen ist zu klären, in welcher Form Einwendungen und Stellungnahmen an die Vorhabenträger übermittelt werden sollen, um eine zügige Erstellung von Erwiderungen zu ermöglichen (2.4.2.9). Zum anderen ist zu klären, welche Einwendungen und Stellungnahmen einer umfassenden Erwiderung bedürfen. Im Rahmen der vertieften Untersuchung wurde immer wieder von Verfahren berichtet, in denen Sachverhalte erörtert werden mussten, die nicht mit dem Verfahrensgegenstand in Verbindung standen. Hier empfiehlt sich eine frühzeitige Verständigung darüber, was in welchem Umfang zu erörtern ist, um den Aufwand bei der Erstellung von Erwiderungen für die Vorhabenträger zu reduzieren und eine zügige Bearbeitung zu gewährleisten.

Mit Blick auf eine übersichtliche Darstellung der Erwiderung empfiehlt sich eine Anfertigung der Erwiderungen als Synopse, wobei entweder die Einwendung zitiert oder paraphrasiert und ggf. gruppiert wird. Bei letzterem müssen die Nummern entsprechend aufgeführt werden.

Mit Blick auf die teilweise erheblichen Bearbeitungsdauern sollte mit dem Vorhabenträger nach dem Ablauf der Einwendungsfrist und der ersten Sichtung der Stellungnahmen und Einwendungen ein Zeitrahmen für die Erstellung der Erwiderung abgestimmt werden, der als Orientierungspunkt für die Vorbereitung des Erörterungstermins dienen sollte. Sollte es dem Vorhabenträger nicht möglich sein, seine Erwiderungen im abgestimmten Zeitrahmen zu erstellen, dann sollte er die Anhörungsbehörde hierüber umgehend informieren und einen neuen Zeitrahmen abstimmen.

[199] Vgl. *Neumann/Külpmann* in Stelkens/Bonk/Sachs: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73, Rn. 125-133.

Raumknappheit

Auf der Grundlage des Zeitrahmens sollten nach Möglichkeit bereits frühzeitig geeignete Termine für die Durchführung des Erörterungstermins mit dem Vorhabenträger identifiziert werden, um sicherzustellen, dass dieser seine Projektplaner und Gutachter für den Termin bereithält.

Sollte die Möglichkeit bestehen, unverbindlich geeignete Räumlichkeiten für die potentiellen Termine zu reservieren, dann sollte hiervon Gebrauch gemacht werden, da Raumknappheit mitunter zu großen Verzögerungen führen kann. Sollte eine Reservierung mit einem Kostenrisiko verbunden sein, sollte dies mit dem Vorhabenträger abgesprochen werden, sodass dieser entscheiden kann, ob ihm der mögliche Zeitgewinn das monetäre Risiko wert ist.

Strukturierung

Um eine effiziente Durchführung des Erörterungstermins vorzubereiten und unnötige Auseinandersetzungen im Termin zu vermeiden empfehlen sich die folgenden Maßnahmen zur Vorbereitung.

Nach § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG sind Zeit und Ort des Erörterungstermins mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen und die Behörden, anerkannten Vereinigungen und Einwender, die Stellungnahmen und Einwendungen abgegeben haben, zu benachrichtigen. Neben der Ankündigung des Termins sollten auch die Erwiderungen des Vorhabenträgers und allgemeine Informationen zum Erörterungstermin verschickt werden. Folgende Hinweise sollten hierbei enthalten sein:

- Der Erörterungstermin ist nichtöffentlich (§ 73 Abs. 6, § 68 Abs. 1 VwVfG). Daher ist nur der nachfolgend bezeichnete Personenkreis teilnahmeberechtigt:
    - Einwender und Betroffene[200], sowie deren gesetzliche Vertreter, Bevollmächtigte und Beistände
    - Mitarbeiter der am Verfahren beteiligten Behörden und Träger öffentlicher Belange sowie
    - Vertreter des Vorhabenträgers und deren Sachverständige
- Die Teilnehmer werden gebeten, sich beim Einlass durch einen Lichtbildausweis auszuweisen und sich in die Anwesenheitsliste einzutragen.
- Um schriftlich erhobene Einwendungen aufrecht zu erhalten, ist es nicht erforderlich, im Termin zu erscheinen. Es ist auch nicht erforderlich, die bereits schriftlich vorgebrachten Einwendungen im Erörterungstermin mündlich zu wiederholen, damit diese berücksichtigt werden. Im Erörterungstermin können keine neuen Einwendungen vorgebracht werden. Eine Vertiefung der bereits erhobenen Einwendungen ist selbstverständlich zulässig.
- Im Erörterungstermin wird auch nicht über die Höhe eventueller Entschädigungsansprüche verhandelt. Mögliche Ansprüche werden in einem gesonderten Verfahren – dem Enteignungs- und Entschädigungsfeststellungsverfahren – geregelt. Dieses wird erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt.

[200] Dieser Hinweis ist anzupassen, wenn nach § 68 Abs. 1 S. 2 VwVfG weitere Personen teilnahmeberechtigt sind.

3.2.2 Durchführung des Erörterungstermins

Um einen effizienten Ablauf des Erörterungstermins zu ermöglichen, empfehlen sich die folgenden Maßnahmen.

Für die Strukturierung des Erörterungstermins ist allein die Anhörungsbehörde verantwortlich. Die Strukturierung ergibt sich aus den verfahrensspezifischen Merkmalen und der Einwendungssituation, weshalb hier nur allgemeine Empfehlungen ausgesprochen werden können.

- Der Erörterungstermin ist als nichtöffentliche Veranstaltung durchzuführen, um der Teilnahme von nicht-betroffenen Akteuren und möglichen Störungen vorzubeugen, die eine zielgerichtete Diskussion verhindern könnten. Deshalb empfiehlt es sich, Einlasskontrollen durchzuführen. Sollten neben den geladenen Teilnehmern weitere Teilnehmer (z.B. Presse) zugelassen werden, bedarf dies der Zustimmung aller geladenen Teilnehmer (Vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Ab einem gewissen Umfang empfiehlt es sich, den Teilnehmern entsprechend der Teilnehmerliste Nummern zuzuordnen, die im Vorfeld von Redebeiträgen genannt werden sollen, um die Anfertigung und Auswertung des Protokolls zu erleichtern.
- Zu Beginn des Termins sollten der Gegenstand und Ablauf des Termins, die anwesenden Vertreter der Anhörungsbehörde sowie des Vorhabenträgers und seine Sachverständigen kurz vorgestellt werden. Anschließend sollte die Nichtöffentlichkeit festgestellt werden oder ggf. über die Zulassung weiterer Personen entschieden werden. Nachdem die Nichtöffentlichkeit festgestellt wurde ist der Erörterungstermin formell zu eröffnen.
- Die Erörterung dient der Sachverhaltsermittlung und nicht der politischen Auseinandersetzung, der Erforschung der Motive des Vorhabenträgers oder der Verzögerung des Verfahrens. Gleichwohl mag es sinnvoll sein, solche Statements in einem begrenzten Zeitrahmen zu Beginn des Termins zuzulassen, um Druck aus der Veranstaltung zu nehmen.
- Der Verhandlungsleiter hat auf eine sachgerechte und effiziente Durchführung hinzuwirken. Ihm steht das Recht zu, Einwendungen zu gliedern, Einwendungen zu interpretieren und zusammenzufassen. Dabei darf den Einwendern nicht der Anspruch zur substantiellen Erörterung oder auf Gehör genommen werden, aber es besteht auch kein unbegrenztes Rederecht. Insofern sollten Einwendungen abmoderiert, wenn ein entsprechender Meinungsaustausch stattgefunden hat, und die entsprechenden Positionen dokumentiert werden, um Verzögerungen des Termins zu vermeiden.
- Es ist das Recht des Verhandlungsleiters, auf die Einhaltung der Tagesordnung hinzuwirken, aber auch Abweichungen vorzunehmen, wenn diese sachlich gerechtfertigt sind. Es ist das Risiko des Einwenders, wenn er nicht dauerhaft am Erörterungstermin teilnimmt und dadurch für ihn relevante Themen verpasst.
- Im Vorfeld der inhaltlichen Auseinandersetzung sollte der Zweck dargelegt werden. Folgende Punkte sollten hierbei noch einmal betont werden:
  - Im Erörterungstermin können keine neuen Einwendungen vorgebracht werden. Eine Vertiefung der bereits erhobenen Einwendungen ist selbstverständlich zulässig. Auf eine reine Wiederholung der bereits schriftlich vorgebrachten Einwendung sollte dagegen verzichtet werden, da dies nicht zu neuen Erkenntnissen führt und die Einwendung in dieser Form bereits – wie oben dargelegt – Bestandteil des Verfahrens ist.

- Im Erörterungstermin wird auch nicht über die Höhe eventueller Entschädigungsansprüche verhandelt. Mögliche Ansprüche werden in einem gesonderten Verfahren – dem Enteignungs- und Entschädigungsfeststellungsverfahren – geregelt. Dieses wird erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt.

Hierbei sollte auch dargelegt werden, wie das Verfahren im Nachgang des Erörterungstermins weiterlaufen und abgeschlossen wird.

- Die Pflicht zur Erörterung von Einwendungen beschränkt sich auf den Meinungsaustausch und bedeutet nicht,
  - dass der Vorhabenträger Lösungen für die angesprochenen Bedenken und Probleme anbieten muss oder
  - in irgendeiner Form ein Konsens zwischen den Beteiligten herbeigeführt werden muss.
- Im Rahmen der inhaltlichen Auseinandersetzung mit Einwendungen und Stellungnahmen sollte jeweils festgestellt werden, inwieweit Einwendungen oder Bedenken durch Gegenäußerungen des Vorhabenträgers ausgeräumt wurden und welche Einwendungen und Bedenken weiterhin aufrechterhalten werden. Die Ergebnisse sind in der Niederschrift festzuhalten.
- Vor Abschluss des Termins sollte der Verhandlungsleiter mittels Nachfrage feststellen, ob alle im Vorfeld des Termins vorgebrachten Bedenken und Einwendungen erörtert wurden.

3.2.3 Protokollierung des Erörterungstermins

Grundsätzlich müssen die Ergebnisse des Erörterungstermins im Rahmen eines Protokolls festgehalten werden, vgl. §§ 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 4 VwVfG. Art und Form der Protokollierung variieren und können sich aus dem Verfahrensgegenstand und der Einwendungssituation ergeben. § 68 Abs. 4 S. 2 VwVfG nennt für die Protokollierung auch Mindestanforderungen an den Inhalt; insbesondere muss deutlich werden, ob Einwendungen ausgeräumt wurden oder aufrechterhalten werden und inwiefern der Vorhabenträger Zusagen gemacht hat (s.u. 3.3).

Die Interviews und der in Speyer durchgeführte Workshop haben gezeigt, dass unter allen Akteuren des Anhörungsverfahrens unterschiedliche Präferenzen zwischen der Protokollierung (Wort- oder Ergebnisprotokolle) vorherrschen. Wortprotokolle würden vor allem bei größeren Erörterungsterminen bevorzugt, da hierdurch eine größere Absicherung hinsichtlich späterer Beschwerden und bei Rückfragen gegeben sei. Vorzugsweise versuchen die Anhörungsbehörden für die Wortprotokollierung Parlamentsstenographen zu engagieren. Darüber hinaus werden häufig auch Tonaufnahmen vorgenommen, um im Nachhinein leichter Abschriften erstellen zu können. Im Gegensatz dazu werden vielfach auch Ergebnisprotokolle geführt, bei welchen die Kernaussagen der Veranstaltung zusammengefasst werden. Deren Vorteil ist, dass vorgebrachte Einwendungen direkt vor Ort zusammengefasst werden, sodass die Einwender beim Erörterungstermin nachvollziehen können, ob sie in ihrer Sache/ihrem Anliegen richtig verstanden wurden. Des Weiteren wurde geschildert, dass sich die Einwender durch dieses Vorgehen tendenziell kürzer fassen würden und eine Verschlankung der Veranstaltung erreicht werden könnte. Schließlich hat dies den Vorteil, dass die wesentlichen Ergebnisse – Einwendung, Erwiderung, (Nicht-) Erledigung – niedergelegt und unmittelbar in die abschließende Stellungnahme integriert werden können. Jedenfalls Anhörungsbehörden, die für die Anfertigung und Auswertung von Wortlautprotokollen viel Zeit benötigen, sollten diese Vorgehensweise prüfen und ggf. implementieren.

3.3 Anfertigung der abschließenden Stellungnahme

Die abschließende Stellungnahme resümiert Ablauf und Ergebnisse des Anhörungsverfahrens. Da sie als zentrale Grundlage für die Ausarbeitung der Entscheidung durch die Planfeststellungsbehörde fungiert, beeinflusst ihre Qualität den endgültigen Abschluss des Planfeststellungsverfahrens. Gleichzeitig stellt die Anfertigung der abschließenden Stellungnahme einen bedeutenden Faktor hinsichtlich des Zeit- und Ressourcenbedarfs im Anhörungsverfahren dar (siehe 2.4.2.13 und 2.4.2.15); Effizienzsteigerungen an diesem Punkt versprechen daher eine positive Wirkung für die Gesamtbilanz.

Um einheitliche Standards zu etablieren und eine hohe Qualität der abschließenden Stellungnahme auch bei eingeschränkten personellen Ressourcen oder in Zeiten hoher Arbeitsbelastung zu gewährleisten, erscheint es sinnvoll, den Anhörungsbehörden Rückgriff auf entsprechende Muster und Schemata zu ermöglichen. Im Hinblick darauf werden die Handlungsempfehlungen für die Erstellung der abschließenden Stellungnahme in Form eines Leitfadens aufbereitet, der als Anlage zu diesem Bericht beigefügt ist.

3.3.1 Inhalt, Form und Aufbau der abschließenden Stellungnahme

Der Planfeststellungsbeschluss basiert hinsichtlich der Abarbeitung der Stellungnahmen der Behörden und Vereinigungen sowie der nicht erledigten Einwendungen (vgl. § 73 Abs. 9 VwVfG) in wesentlichen Teilen auf der abschließenden Stellungnahme. Überschneidungen und Mehrarbeit im Verhältnis zwischen Anhörungsbehörden und EBA lassen sich daher vermeiden, wenn sich der Aufbau der abschließenden Stellungnahme an der Begründung eines Planfeststellungsbeschlusses orientiert[201].Das bedeutet, dass die in den Stellungnahmen und Einwendungen angesprochenen Konfliktpunkte thematisch geordnet dargestellt werden.

Der Inhalt der Stellungnahme erschließt sich aus ihren Funktionen, aus den gesetzlichen Bestimmungen über das Protokoll des Erörterungstermins, §§ 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 4 S. 2 VwVfG[202], und aus RL 20 Abs. 1 der Planfeststellungsrichtlinien des EBAs (Stand 03/2017)[203]. Er lässt sich wie folgt zusammenfassen: Neben der Charakterisierung des Vorhabens anhand seiner wesentlichen Merkmale ist der Ablauf des Anhörungsverfahrens unter Einschluss von Daten zu dokumentieren. Einwendungen, Stellungnahmen und die jeweiligen Erwiderungen des Vorhabenträgers müssen wiedergegeben und mit dem Hinweis versehen werden, ob eine Erledigung eingetreten ist. Außerdem kann die Anhörungsbehörde vermerken, welche Schutzmaßnahmen, Auflagen und Entschädigungsleistungen sie als erforderlich betrachtet. Gleiches gilt für Empfehlungen zur Abwägungsentscheidung über nicht erledigte Einwendungen; diese

[201] Die daraus resultierenden konkreten Anforderungen präzisiert der Leitfaden des FÖV zur Anfertigung einer abschließenden Stellungnahme.
[202] Vgl. *Dürr, Hansjochen*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 10. Aufl. 2014, § 68 VwVfG, Rn. 28; *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 139; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2013, § 68 Rn. 10.
[203] Vgl. https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/PF/Planfeststellung/51_pf_richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt abgerufen am 30.05.18). Sie entfalten keine verbindliche Wirkung, da das Anhörungsverfahren in der Verantwortung der Länder liegt.

sollten aus Effizienzgründen und mit Blick auf die alleinige Entscheidungshoheit der Planfeststellungsbehörde nur ergehen, wenn sie unter dem Eindruck des Anhörungsverfahrens naheliegen[204].

Auf materiell-rechtliche Wertungen und Empfehlungen sollte im Regelfall verzichtet werden, um Doppelarbeiten durch das insoweit letztlich zuständige und verantwortliche EBA zu vermeiden und den Prozess der Erstellung der abschließenden Stellungnahme zu beschleunigen. In begründeten Ausnahmefällen kann eine solche Wertung erfolgen, um die Planfeststellungsbehörde auf besondere Problematiken hinzuweisen. Ein entsprechender Standard wird im Rahmen eines Leitfadens vorgeschlagen, der als Anlage zu diesem Bericht beigefügt ist (siehe Kap. 8.3).

3.3.2 Vorgehensweise

Es empfiehlt sich, die Anfertigung der Stellungnahme bereits in einem frühen Stadium des Anhörungsverfahrens zu beginnen und parallel zum Verfahrensgang weiterzuführen, um den Verfahrensablauf detailliert zu dokumentieren. Dadurch lässt sich vermeiden, dass mit größerem zeitlichem Abstand zu den Ereignissen eine Dokumentenmenge bearbeitet werden muss, die kaum bewältigt werden kann. Die Aufbereitung von Stellungnahmen, Einwendungen und Erwiderungen sollte möglichst zeitnah nach dem Erörterungstermin erfolgen, um die Inhalte möglichst originalgetreu und mühelos rekonstruieren zu können. Gerade im Fall von Planänderungen birgt diese Vorgehensweise nach Auskunft von Behördenvertretern den Vorteil, die erforderlichen Informationen möglichst fehlerfrei und ressourcenschonend zu dokumentieren.

Durch den Leitfaden in der Anlage soll ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich der Anforderungen an Inhalt, Form und Aufbau der abschließenden Stellungnahme ermöglicht werden. Zudem soll ihre effiziente Weiterverarbeitung gefördert und die Erstellung des Planfeststellungsbeschlusses positiv beeinflusst werden. Der Leitfaden ist Ausdruck der Tatsache, dass die zentralen inhaltlichen und gestalterischen Anforderungen keinen regionalen Besonderheiten unterliegen und ein harmonisierter Standard die Erstellung und Verwendung erleichtert[205].

3.3.3 Förderliche Rahmenbedingungen

Qualität und Anfertigungsdauer der abschließenden Stellungnahme werden durch Organisationsmerkmale der Behörde und weitere Rahmenbedingungen beeinflusst.

Positive Wirkung entfaltet zum einen eine gute personelle und finanzielle Ausstattung der Anhörungsbehörde, was sich bereits im Protokoll über den Erörterungstermin manifestiert. Dieses bildet eine wesentliche Grundlage der abschließenden Stellungnahme, kann hohen Qualitätsansprüchen nach Erfahrung von Behördenvertretern aber nur bei hinreichendem Personaleinsatz während des Termins genügen. Seien neben Personal für Technik und Einlasskontrolle zusätzliche Kräfte für die Moderation der Diskussion vor Ort, könne sich der Verhandlungsleiter ganz auf die Protokollierung konzentrieren und dabei die zur zügigen Weiterverarbeitung bevorzugte Form wählen[206].

---

[204] Vgl. *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 72; *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 139.

[205] Gleichwohl kann das EBA als Behörde des Bundes keine verbindlichen Richtlinien für die Anhörungsbehörden der Länder erlassen.

[206] Insoweit zeichnet sich kein einheitliches Bild ab; nach Auskunft von Behördenvertretern werden teilweise Ergebnis-, teilweise Wortprotokolle als optimale Grundlage des Abschlussberichts betrachtet. Da

Zum anderen bestimmen Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der Arbeitsbelastung über den Abschluss des Anhörungsverfahrens – hier würde eine frühzeitige Anzeige seitens des Vorhabenträgers (s.o. 3.2.1), wann mit den Erwiderungen zu rechnen ist, im Einzelfall helfen, eine proaktive Ressourcenplanung vorzunehmen. Sind von einer Anhörungsbehörde zahlreiche Verfahren parallel zu bearbeiten, verzögert sich die Anfertigung der einzelnen Stellungnahmen; auch qualitative Kompromisse sind zu erwarten.

3.4 Standardisierung von Verfahren und Prozessen

Der Bereich Standardisierung von Verfahren und Prozessen im Anhörungsverfahren betrifft praktisch jeden Verfahrensschritt und jede Verfahrenshandlung (insbesondere die Vollständigkeitsprüfung, Erörterungstermin und abschließende Stellungnahmen), aber auch die Kommunikation zwischen den am Verfahren Beteiligten sowie die generelle Planung und Verfolgung von Verfahrensabläufen.

Da sich die Planfeststellungsverfahren für verschiedene Infrastrukturprojekte in wesentlichen Bereichen sehr ähnlich sind, wäre eine verkehrsträgerübergreifende Standardisierung für Bundesprojekte wünschenswert. Dies würde auch die Umsetzung einheitlicher IT-Lösungen erleichtern, da diese für alle Verkehrsträger genutzt werden könnten. Ein Vorteil für die Anwender läge darin, dass sie nicht mehr unterschiedliche Standards trotz gleicher Sach- und Rechtslage beherrschen müssten. .

3.4.1 Ausgangspunkt

Um das Optimierungspotential möglichst umfassend erkennen und ausschöpfen zu können, sollen in einem ersten Schritt vorhandene Standards kurz benannt und einer gewissen Systematisierung zugeführt werden und sodann Zwecke von Standardisierungen abgeleitet werden. Darauf aufbauend folgen im zweiten Schritt die Empfehlungen.

Standardisierungen finden sich in mannigfaltiger Form im Bereich des Anhörungsverfahrens und den darauf bezogenen Verfahrensschritten. So gibt es Standards seitens des EBA bzgl. der Einreichung der Unterlagen und bzgl. der Maßstäbe, wie die Vollständigkeit zu prüfen ist, ferner gibt es auf Seiten der Anhörungsbehörden unterschiedliche IT- und Dokumentenstandards, Checklisten, Vorlagen und Muster sowie schließlich Ablaufpläne.

Standards können dabei *inhaltlich* von simplen Checklisten über Vorlagen und Ablaufpläne bis hin zu normativ durchdrungenen Maßstäben reichen und in ihrem Geltungsbereich von internen Hilfsmitteln (Checkliste o.ä.) über intern Verbindliches (Anweisung, Richtlinie, VwV) über („externe“) Absprachen mit anderen Akteuren bis hin zu gesetzlich überformten Vorgaben reichen. Der Geltungsbereich kann dabei alle Verfahren betreffen, oder aber die Absprache kann sich nur auf ein konkretes Verfahren beziehen – verfahrensübergreifender bzw. verfahrensindividueller Standard. Auch in der inhaltlichen Dimension können sich die Standards nur auf einzelne Verfahrensschritte[207] oder aber auf das Verfahren insgesamt beziehen.

Die Zwecke von Standards stellen sich typisiert wie folgt dar:

- Gleiches Qualitätsniveau über Raum und Zeit

Protokoll und Abschlussbericht von einer Behörde erstellt werden, besteht kein übergreifender Koordinierungsbedarf.

[207] Beispielsweise Umfang und Inhalt einzureichender Unterlagen; Vollständigkeitsprüfung und Vorgehen bei fehlender Vollständigkeit; Umgang mit Einwendungen und Stellungnahmen durch AHB aber auch durch VHT; Leitung Erörterungstermin; abschließende Stellungnahme.

    - Kein Bruch in Maßstäben (etwa bei überregionalen Verfahren)
- Transparenz für andere Akteure
    - Wer macht was wann und wie?
- Vermeidung von zu hoher Personalisierung des Wissens (Wissenstransfer/Wissensmanagement)
    - Einarbeitung neuer Mitarbeiter; Krankheitsvertretung
- Voraussetzung für Weiterverarbeitung und Anschlussfähigkeit der Informationen bei anderen Akteuren
    - IT
    - Dokumentenstandards
- Arbeitserleichterung und Sicherstellung einer vollständigen Bearbeitung
    - IT
    - Dokumentenstandards
    - Checklisten, Ablaufpläne

3.4.2 Empfehlungen

Führt man die Informationen aus den Gesprächen mit den Beteiligten und den Workshop-Ergebnissen mit den systematischen Überlegungen zusammen, so lassen sich folgende Empfehlungen formulieren:

3.4.2.1 Nach Verfahrensschritten

Vorantragskonferenz/Austausch mit den TÖBs

Mehrfach wurde in den Interviews mit Vertretern des Vorhabenträgers, der Anhörungsbehörden und des EBA darauf hingewiesen, dass es sinnvoll ist, wenn der Vorhabenträger bereits vor Stellung eines Antrags den Kontakt zu Behörden und Öffentlichkeit sucht, um mögliche Konfliktpunkte zu antizipieren und bei der Erstellung der Planunterlagen berücksichtigen zu können.

Dieses Vorgehen wurde als „Vorantragskonferenz“ im Rahmen des § 71c II VwVfG geregelt, der durch das GenBeschlG von 1996 eingeführt wurde. Die Regelung wurde 2008 durch das 4. VwVfG-ÄndG mit der ausdrücklichen Begründung aufgehoben, dass diese Pflicht zur sich nun schon aus § 10 S. 2 VwVfG ergibt: „Hieraus folgt auch die Verpflichtung der Behörde, soweit möglich und geboten, Instrumente der Verfahrensbeschleunigung wie etwa das Sternverfahren oder die Antragskonferenz anzuwenden.“[208] Gleichzeitig wurde durch das 4. VwVfG-ÄndG der § 25 VwVfG neugeregelt und die Pflicht der Behörden festgelegt, auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger hinzuwirken.

Da es sich bei der Vorantragskonferenz um eine Beratungsleistung der Behörden handelt, die nicht proaktiv, sondern auf Anfrage der Vorhabenträger erbracht wird, sollte eine einheitliche Handhabung nicht dazu führen, dass das EBA prüfen muss, ob eine Konferenz oder ein Austausch mit den TÖB angezeigt ist. Es würde reichen, wenn der Vorhabenträger intern definiert, wann er eine Vorantragskonferenz anregt und die betroffenen Behörden frühzeitig darüber informiert. Dies sollte insbesondere bei Vorhaben mit großer Komplexität und hohen Betroffenheiten geschehen, um die Perspektiven der TÖB möglichst frühzeitig einzubringen und sich im besten Fall auch zu verständigen. Selbstverständlich kann der Vorhabenträger auch zu

[208] Vgl. BT-Drs. 16/10493 vom 07.10.2008, S. 15.

dem Ergebnis kommen, dass eine bilaterale Abstimmung mit den relevanten Behörden zielführender ist.

Einreichung der Antragsunterlagen

Grundsätzlich besteht in Form eines Leitfadens des EBA zur einheitlichen Gestaltung von Antragsunterlagen ein einheitlicher Qualitätsstandard für die Erstellung von Antragsunterlagen. Die mangelnde Qualität von Antragsunterlagen wurde regelmäßig als Ursache für Verzögerungen und Probleme im Anhörungsverfahren benannt. Mit dem Leitfaden, welcher seitens des EBA im Jahre 2016 eingeführt und auf ab Juni 2016 eingehende Anträge des Vorhabenträgers beim EBA anzuwenden ist, wird hier gegengesteuert. Dieser stellt ein Element dar, mit welchem die Qualität der Antragsunterlagen gesteigert und fortlaufend aktuellen Standards angepasst werden kann. Darüber hinaus sollten in dem Leitfaden Dokumentenstandards festgelegt werden, die für eine einheitliche Auswertung und Auslegung von elektronischen Planunterlagen genutzt werden können.

Prüfung von Antragsunterlagen

Wie unter 3.1.3 angemerkt, sollte eine Einigung über das Rollenverständnis von EBA und Anhörungsbehörden bei der Prüfung der Antragsunterlagen gefunden werden, um Doppelarbeiten und Verzögerungen zu vermeiden. Dies sollte im besten Fall im Rahmen einer bundesweiten Absprache (z.B. im Rahmen der Verkehrsministerkonferenz) geschehen, um möglichst eine bundesweite Einheitlichkeit zu erzielen und ggf. das Prüfprogramm zu konkretisieren.

Darüber hinaus sind ergänzende individuelle Absprachen auf der Akteursebene sinnvoll, um örtlichen Besonderheiten im Einzelfall Rechnung tragen zu können.

Umgang mit Einwendungen und Stellungnahmen

Beim Umgang mit Einwendungen und Stellungnahmen erscheint mittelfristig ein bundesweiter Standard sinnvoll, der eine gleichförmige Bearbeitung durch die Vorhabenträger ermöglicht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bereits heute unterschiedliche funktionale Absprachen zwischen Vorhabenträgern und Anhörungsbehörden bestehen. Gleiches gilt für die Erstellung der Erwiderungen durch die Vorhabenträger, für die ebenfalls mittelfristig ein bundesweiter Standard gefunden werden sollte, um eine gleichförmige und zügige Erstellung von Seiten der Vorhabenträger zu ermöglichen. Mit Blick auf die elektronische Bearbeitung und Auswertung sollte auch ein Dokumentenstandard für Erwiderungen festgelegt werden. Der Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins beinhaltet entsprechende Vorschläge und ist als Anlage diesem Bericht beigefügt.

Erörterungstermin

Grundsätzlich sollten die allgemein üblichen Empfehlungen zur Organisation und Durchführung des Erörterungstermins beachtet werden (siehe 3.2). Eine bundesweite Vereinheitlichung erscheint hier nur in den im Leitfaden angesprochenen Bereichen sinnvoll, da sonst die örtlichen Besonderheiten nicht hinreichend abgebildet werden könnten. Es sollten Checklisten und Leitfäden in den Anhörungsbehörden erstellt werden, die dem Verhandlungsleiter dabei helfen, den Termin vorzubereiten und durchzuführen.

Abschließende Stellungnahme

Es sollte nach Möglichkeit eine bundesweite Einigung darüber erzielt werden, welche Qualitätsstandards die abschließende Stellungnahme erfüllen soll (siehe 3.3). Hierfür sollte ein Leitfaden mit Vorgaben zu Aufbau, Reihenfolge, Schwerpunkten und graphischer Aufbereitung

sowie Dokumentenstandard erstellt werden. Gegebenenfalls sollten auch Muster zur Verfügung gestellt werden. Ein entsprechender Vorschlag ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

3.4.2.2 Verfahrensübergreifend

Digitalisierung wird im Bereich der verfahrensübergreifenden Standardisierung zukünftig eine zentrale Rolle spielen, um Dokumente, Prozesse und Verfahren zu vereinheitlichen und dadurch einerseits die Qualität zu steigern und andererseits die Transaktionskosten bei der Erstellung und Bearbeitung zu senken. Dies setzt voraus, dass nach Möglichkeit kompatible Dateiformate und Programme verwendet werden, um Brüche bei der Verarbeitung zu vermeiden.

Vertreter der Deutschen Bahn AG, des EBA und der Anhörungsbehörden sollten klären, welche technischen Voraussetzungen für die Nutzung neuer Technologien und Softwarelösungen erforderlich sind und wie man das Personal mit Fortbildungen auf den Einsatz vorbereiten kann, um möglichst einheitliche und abgestimmte Ansätze für die Einführung zu verfolgen. Zudem müssen rechtliche Fragen im Bereich der Zugriffsrechte und Zugriffsdokumentation frühzeitig geklärt werden, da sonst eine flächendeckende Umsetzung praktisch ausgeschlossen ist.

Grundsätzlich erscheint es erstrebenswert, dass man sich auf kompatible Softwarelösungen verständigt, die von allen Akteuren zur medienbruchfreien Kommunikation genutzt werden können, die Verfolgung von Verfahrensverläufen und den Zugang zu allen verfahrensrelevanten Dokumenten ermöglichen.

IT – digitale Planung: Beispiel Building Information Modeling (BIM)

Die elektronische Darstellung von Planungen und Planänderungen wird in Zukunft eine größere Bedeutung gewinnen (Stichwort: Building Information Modelling).

So soll es im Rahmen von Building Information Modeling (BIM) zukünftig möglich sein, Linienvorhaben dreidimensional digital zu entwickeln und iterativ zu verbessern. Auch die umweltrechtliche Relevanz von Eingriffen und die Betroffenheiten der Bürger können dabei abgebildet werden. Der Vorhabenträger erstellt im Rahmen des BIM die Planunterlagen und übergibt diese über definierte Schnittstellen an das EBA und die Anhörungsbehörden, die diese als Grundlage für das Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren nutzen können.

Bearbeitung von Einwendungen und Stellungnahmen

Mit Blick auf die Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins sowie die Erstellung der abschließenden Stellungnahmen und des Planfeststellungsbeschlusses erscheint es sinnvoll, wenn sich alle Akteure auf eine Software für das Management von Einwendungen und Stellungnahmen einigen, so dass eingegangene Stellungnahmen und Einwendungen nur einmal erfasst werden müssen und direkt mit den Erwiderungen des Vorhabenträgers verknüpft werden können. Dies erleichtert die thematische Vorbereitung des Erörterungstermins, die Erstellung der abschließenden Stellungnahme und des Planfeststellungsbeschlusses. Mögliche Verzögerungen und Planänderungen, die sich aus der Bearbeitung von Einwendungen und Stellungnahmen durch den Vorhabenträger ergeben können so zeitnah von allen Akteuren nachvollzogen und ggf. besprochen werden.

Verfolgung von Verfahrensverläufen

Zur Verbesserung der Verfahrenstransparenz sollten möglichst bundesweite Kommunikationsstandards zur Meldung des Verfahrensstandes und möglicher Verzögerungen zwischen

den Beteiligten vereinbart werden, sofern diese nicht im Rahmen der Software für das Management von Einwendungen und Stellungnahmen abgebildet werden können. Idealerweise sollte dies auf der Grundlage einer gemeinsamen anwenderfreundlichen IT-Lösung geschehen, um den Aufwand soweit wie möglich zu reduzieren und auf gemeinsame Leitfäden etc. zurückgreifen zu können. Dies setzt voraus, dass die zu verwendende Software für alle finanzier- und implementierbar ist. Letztlich würde es ausreichen, wenn für die Akteure nachvollziehbar ist, in welchem Verfahrensschritt sich das Verfahren befindet und wann mit dem nächsten Schritt zu rechnen ist.

Deshalb sollten von den Beteiligten verfahrensspezifische Fristen- und Ablaufpläne vereinbart werden, um Verfahren besser planen und ggf. nachsteuern zu können. Hierfür sollten auch Listen mit den aktuellen Ansprechpartnern angelegt und aktualisiert werden, damit die Beteiligten darüber informiert sind, wer das Verfahren betreut. Mittelfristig sollten diese Listen Teil der Verfahrensverlaufssoftware sein.

3.4.2.3 Grenzen der Standardisierung

Allerdings bestehen auch gewisse Grenzen einer flächendeckenden Vereinheitlichung, die hier exemplarisch wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Personal- und Ressourcensituation der Anhörungsbehörden ist unterschiedlich, weshalb Standards aufgrund von Personal- und Ressourcenproblemen nicht (unverzüglich und vollumfassend) umgesetzt werden können.
- Zu umfangreiche Standardisierungsanforderungen können auch bei gut ausgestatteten Behörden zu Problemen führen, wenn diese den Überblick verlieren und im Ergebnis die Standards mangels Kenntnis unangewendet lassen.
- Gut funktionierende Akteurssysteme könnten durch Standardisierung aufgelöst werden. Beispielsweise wird eine Aufbereitung der Einwendungen durch die Anhörungsbehörde von einzelnen Projektteams des Vorhabenträgers als erhebliche Arbeitsersparnis wahrgenommen, während sich andere eine direkte Weiterleitung wünschen. Für beide Formen bestehen bereits unterschiedliche Absprachen zwischen Anhörungsbehörden und Vorhabenträgern.
- Standards setzen voraus, dass die Akteure willig sind diese anzuwenden, angesichts unterschiedlicher Kompetenzen und Zuständigkeit des Bundes und der Länder ist es nur bedingt möglich, gemeinsame Standards rechtsverbindlich festzulegen und diese auch durchzusetzen (s.u. 3.7).

Zu den möglichen Formen der Standardisierung finden sich Ausführungen unter 3.7.

3.5 Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren

Die kontinuierliche Kommunikation zwischen den am Anhörungsverfahren beteiligten Akteuren sorgt für Transparenz und bietet die Möglichkeit, Informationsbedürfnisse mitzuteilen und damit zu erkennen, was der andere Beteiligte an Daten, Formaten und Inhalten braucht. Dadurch kann der Fortgang der Abläufe beschleunigt und die erforderlichen Ressourcen effizient eingesetzt werden. Im Rahmen der vertieften Untersuchung wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass es häufiger zu Abbrüchen des Kommunikationsflusses im Anhörungsverfahren komme und man dadurch keinen Überblick über den Verfahrensstand habe. Dieser Zustand könne bei problematischen Verfahren mitunter monatelang anhalten, bevor man sich wieder über den Verfahrensstand und Verzögerungsursache informiere. Die befragten EBA-Außenstellen und die Projektleiter der Bahn stufen den Informationsaustausch mit rund einem

Viertel bzw. einem Drittel der Anhörungsbehörden als verbesserungsfähig ein (siehe 2.4.1.5). Grenze der Kommunikation zwischen Vorhabenträger, Anhörungsbehörde und EBA ist die rechtlich geforderte Neutralität von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde. Inhaltliche Absprachen mit dem Vorhabenträgerdürfen dürfen nicht so weit gehen, dass ein Abwägungsausfall zu befürchten ist[209]; die Befriedungsfunktion des Anhörungsverfahrens kann dadurch gefährdet werden, dass der Vorhabenträger anders als einwendungs- und stellungnahmeberechtigte Dritte in engem Kontakt zu den Behörden steht[210].

Eine Optimierung der Kommunikation im Anhörungsverfahren verspricht sowohl die Einrichtung institutionalisierter Foren und gemeinsamer Softwarelösungen (s.o. 3.4.2.2) als auch die Stärkung des nicht institutionalisierten Austauschs zwischen den verschiedenen Akteuren.

3.5.1 Vorhabenübergreifende Kommunikationsforen

Unabhängig von einzelnen Vorhaben empfiehlt es sich, in allen Regionen Kommunikationsforen wie technische Lenkungsausschüsse oder einen regelmäßigen Jour Fixe zu schaffen. Sie sollten Vertreter des EBA, der Anhörungsbehörde und des Vorhabenträgers einbinden und nach Einschätzung der befragten Akteure etwa ein- bis zweimal jährlich tagen.

Derartige Treffen bieten die Möglichkeit, anstehende Vorhaben anzukündigen und zeitlich abzustimmen, dienen also der mittel- und langfristigen Planung in zeitlicher, finanzieller und personeller Hinsicht. Die frühzeitige Ankündigung von Vorhaben erleichtert EBA und Anhörungsbehörden den optimalen Einsatz des verfügbaren Personals, die prospektive Koordination von Arbeitsabläufen und die Vermeidung von Belastungsspitzen. Um diese Wirkung zu erzielen, müssen auch kleinere Maßnahmen Gegenstand der Vorankündigung sein. Andernfalls kann das unkoordinierte Aufeinandertreffen zahlreicher Vorhaben zu einer Belastung der Behörden führen, die sich nachteilig auf bestehende Planungen auswirkt.

Ein hilfreiches Prognoseinstrument könnte der sogenannte Planrechtskalender der Deutschen Bahn darstellen. Er weist für einen Zeitraum von fünf Jahren, beginnend mit der zweiten Jahreshälfte 2016, bundesweit alle planfeststellungsbedürftigen und plangenehmigungsbedürftigen Vorhaben aus. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob er – zumindest in Auszügen – als Grundlage der Kommunikation von EBA und Anhörungsbehörde genutzt werden kann, um Verfahrensaufkommen besser antizipieren zu können.

Weiteren Mehrwert versprechen vorhabenübergreifende Kommunikationsforen im Hinblick auf weiche Faktoren. Sie bieten Raum für allgemeinen Austausch und Informationen, die sich nicht unmittelbar auf konkrete Vorhaben beziehen. Außerdem können sie zu einem Gesamtklima der Transparenz beitragen und die Kooperationsbereitschaft der unterschiedlichen Akteure fördern.

3.5.2 Vorhabenbezogene Kommunikationsforen

Die Einrichtung vorhabenbegleitender Kommunikationsforen erweist sich vor allem zur Durchführung von komplexen und umfangreichen Vorhaben als Vorteil. Teilnehmen sollten auch auf dieser Ebene Vertreter der Vorhabenträger, der Anhörungsbehörden und der EBA-Außenstellen.

Vorhabenbegleitende Gremien gewährleisten eine regelmäßig aktualisierte, einheitliche Information über den Verfahrensstand. Auf diese Weise erleichtern sie allen Akteuren die zeitliche

[209] Vgl. BVerwGE 75, 216 Rn. 81, juris; 139, 150 Rn. 24, juris.
[210] Vgl. *Appel, Ivo,* Frühe Bürgerbeteiligung, S. 341 (347); *Ziekow, Jan,* Gutachten DJT, S. D1 (D37).

Planung und den effektiven Einsatz der verfügbaren Ressourcen. Anlässlich der Prüfung der Antragsunterlagen beugen Rücksprachen zwischen Anhörungsbehörde und EBA-Außenstellen einer Doppelung von Arbeitsabläufen vor. Wird im weiteren Verfahrensverlauf der Abschluss eines Arbeitsschritts vorab angekündigt, können die übrigen Akteure rechtzeitig Folgemaßnahmen einleiten, beispielsweise Räume und Technik für den Erörterungstermin reservieren oder Kontakt zu Gutachtern aufnehmen. Wartezeiten und Verzögerungen lassen sich so minimieren. Umgekehrt ermöglicht die Mitteilung, dass Verzögerungen eingetreten sind, reservierte Ressourcen, insbesondere Personal, anderweitig einzusetzen und trägt so insgesamt zur Optimierung der Arbeitsabläufe innerhalb der Organisationseinheiten bei. Gegenstand der vorhabenbegleitenden Kommunikation sollte daher neben der Zeitplanung die Information über absolvierte Schritte und Verzögerungen sein.

Neben persönlichen Treffen, deren Häufigkeit mit Blick auf das jeweilige Vorhaben und Verfahrensstadium bestimmt werden sollte, bieten sich Telefonkonferenzen und Emailverteiler an, da sie die zeitnahe Information über Fortschritte und Verzögerungen sichern. Die besprochenen Inhalte sollten schriftlich dokumentiert werden, um eine weitere Funktion der Kommunikationsforen zu fördern – erscheint den Teilnehmern die Nichteinhaltung angekündigter Termine rechtfertigungsbedürftig, entfalten sie eine disziplinierende Wirkung.

Die Planung anstehender Arbeits- und Verfahrensschritte stellt nur dann einen Gewinn dar, wenn sie realistisch und flexibel ist. Die im Rahmen vorhabenbegleitender Kommunikationsgremien aufgestellten Zeitpläne sollten daher nur die jeweils nächsten Schritte verbindlich vorgeben und regelmäßig an die tatsächliche Entwicklung angepasst werden; ein Abgleich wird in einem Rhythmus von drei bis sechs Monaten empfohlen.

3.5.3 Nicht institutionalisierte Kommunikation

Die in den vorigen beiden Abschnitten (siehe 3.5.1 und 3.5.2) beschriebenen Foren institutionalisierter Kommunikation bergen nach Ansicht der befragten Akteure das Potential, Konflikte auszuräumen oder zu verhindern. Grund dafür sei, dass sie eine Einbindung der Vorgesetztenebene ermöglichten und die Dokumentation von Inhalten für Transparenz sorge.

Vorteile anderer Art verspricht die nicht institutionalisierte Kommunikation: Sie kann deutlich häufiger stattfinden, involviert die mit Abstimmungsproblemen unmittelbar befasste, operative Ebene und erzeugt in der Folge keine Reibungsverluste. Zudem kann sie zu einem kooperativen Klima zwischen denjenigen Akteuren beitragen, die anlässlich eines Projekts zusammenarbeiten.

Ihr vorrangiger Anwendungsbereich erstreckt sich daher auf die Absprache individueller Präferenzen der im konkreten Fall involvierten Personen. Diese können sich auf Details wie das Dateiformat oder die optische Aufbereitung übersendeter Dokumente beziehen, gleichwohl aber eine beachtliche Arbeitserleichterung mit sich bringen. Beispiele sind neben der Formatierung der abschließenden Stellungnahme die Fragen, ob die Weiterleitung von Einwendungen und Stellungnahmen an die Vorhabenträger iterativ oder gesammelt erfolgen soll und ob Papierakten oder elektronische Dokumente bevorzugt werden.

3.6 Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen

Wie in den Abschnitten 3.4 und 3.5 angesprochen, empfiehlt sich eine systematische Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen, um Verzögerungsursachen in ihrer Entstehung zu vermeiden und sich aufbauende Verzögerungen möglichst schnell zu erkennen.

Die Planung beginnt dabei auch aus Sicht der Anhörungsbehörde bereits vor Eingang der Planunterlagen, um sich in der Ressourcenplanung auf das Verfahren vorbereiten zu können. Deshalb sollten sich abzeichnende Verfahren rechtzeitig angekündigt werden, um Liegezeiten zu vermeiden und eine zeitnahe Bearbeitung sicherzustellen.[211] Darüber hinaus sollte eine grobe Zeitplanung vorgenommen werden, die iterativ, d. h. von Verfahrensschritt zu Verfahrensschritt, erfolgt und angepasst werden kann. Dies hat den Vorteil gegenüber starren Fristenplänen, dass letztere in der Regel ohnehin nicht eingehalten werden können und dies dazu führen kann, dass das Projekt bereits zu Beginn „aus dem Ruder" läuft. Die regelmäßige Konkretisierung des Zeitplans in Arbeitspaketen soll dabei die Verbindlichkeit erhöhen und den gemeinsamen Fortgang des Projekts sicherstellen.

Ein solches Vorgehen ist dabei naturgemäß in einen guten Kommunikationsfluss eingebunden und kann auch nur auf einer solchen Grundlage seine Stärken ausspielen. Die Kommunikation und Verfahrensplanung würde dabei erheblich durch eine gemeinsame Verfahrenssoftware (vgl.3.4.2.2) erleichtert, da diese den Stand beim jeweiligen Akteur transparent machen und so erfolgte und offene Arbeiten aufzeigen würde.

3.7 Instrumente zur Umsetzung von Optimierungspotentialen

Eine Umsetzung der zuvor aufgezeigten Optimierungspotentiale kann durch unterschiedliche rechtsverbindliche oder unverbindliche Instrumente erfolgen. Im Folgenden werden diese Instrumente und ihre Rahmenbedingungen kurz vorgestellt.

Ausgangspunkt für die Abstimmung von rechtsverbindlichen und unverbindlichen Instrumenten zwischen Bund und Ländern könnte die Verkehrsministerkonferenz sein. Eine Aufgabe der Verkehrsministerkonferenz ist es, Probleme zu erörtern und Lösungen zuzuführen, die das Verhältnis der Länder untereinander und/oder das Verhältnis der Länder zum Bund betreffen. Die Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz entfalten allerdings nur Bindungswirkung, wenn sie einstimmig gefasst werden. Mehrheitlich gefasste Beschlüsse geben nur die Mehrheitsmeinung der Konferenz wieder. Stimmberechtigte Mitglieder sind die Verkehrsminister der Länder, der Bundesverkehrsminister nimmt nur als Gast an der Konferenz teil, aber seine Themenwünsche werden in der Tagesordnung berücksichtigt. [212]

Zur Entwicklung und – sofern erforderlich – Änderung der im Rahmen der Verkehrsministerkonferenz abzustimmenden Instrumente empfiehlt es sich, den Bund-Länder-Arbeitskreis „Optimierung des Anhörungsverfahrens" als Fachausschuss unterhalb der Gemeinsamen Konferenz der Abteilungsleiter Verkehr und Straßenbau der Länder (GKVS) zu verstetigen, da dieser die Perspektive der unterschiedlichen Akteure der Planfeststellung widerspiegelt.

Ein Grundproblem bei der Abstimmung von Instrumenten durch Bund-Länder-Arbeitsgremien ist, dass ihre Entwicklung und Einführung mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf verbunden ist und das sie auf Veränderungen rechtlicher Rahmenregelungen häufig nur zeitversetzt reagieren, da sie in der Regel nicht parallel zur Rechtsänderung überarbeitet werden können, wie

[211] Bei den erfassten Verfahrensverläufen liegen zwischen Ankündigung der Planunterlagen und dem Eingang bei der Anhörungsbehörde in 50 % der Fälle maximal acht Tage und in 75 % der Fälle maximal 44 Tage (vgl. 1.3.1 Tabelle 17). Selbst Letzteres dürfte regelmäßig nicht ausreichen, um eine proaktive Ressourcenplanung vorzunehmen.

[212] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 40.

Beispiele aus dem Umfeld der Umweltministerkonferenz zu Leitfäden für den Vollzug zeigen.[213]

3.7.1 Rechtsverbindliche Instrumente

Rahmenregelungen zur Vorbereitung und Durchführung des Anhörungsverfahrens können rechtsverbindlich zwischen Bund und Ländern oder auf der Landesebene vereinbart werden. Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, dass eine Verrechtlichung zumindest formal über einen höheren Verbindlichkeitsgrad verfügt als Absprachen, aber trotzdem keine Wirkung entfalten kann, wenn die Einhaltung nicht überwacht wird, keine Instrumente zur Durchsetzung zur Verfügung stehen und/oder kein Interesse an der Umsetzung bei den Adressaten und übergeordneten Behörden besteht.

3.7.1.1 Intraföderale Verwaltungsvereinbarungen oder Staatsverträge

Ein rechtsverbindliches Instrument zur Gestaltung der Kooperationsbeziehungen zwischen dem EBA und den Anhörungsbehörden sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern[214]. In ihrem Rahmen kann vertraglich vereinbart werden, dass bestimmte Aspekte des Anhörungsverfahrens eine einheitliche Regelung erfahren. Umgesetzt wird das Vereinbarte in den einzelnen Ländern in Form einer Verordnung oder Verwaltungsvorschrift[215]. Sollen lediglich technische und Verfahrensstandards mit Wirkung für die Behörden festgelegt werden, bieten sich Verwaltungsvorschriften an; ist auch eine Wirkung für Vorhabenträger und andere Verfahrensbeteiligte intendiert, muss eine – Außenwirkung entfaltende – Rechtsverordnung erlassen werden[216]. Dabei gilt, dass der Wortlaut der Verordnung oder Verwaltungsvorschrift im Verwaltungsabkommen direkt festgelegt wird; folglich lässt sich auf diesem Weg ein hoher Grad an Vereinheitlichung erzielen[217]. Befugt zum Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung sind je nach Gegenstand des Abkommens nicht nur die jeweiligen Regierungen, sondern auch die zuständigen Ressortminister oder Behörden[218]. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeit für die Anhörungsbehörden in den Ländern bei unterschiedlichen Ressorts liegt, gegebenenfalls sind daher neben den Verkehrs- die Innenministerien einzubeziehen.

---

[213] *Ziekow, Jan/Bauer, Christian* u.a.: Dialog mit Expertinnen und Experten zum Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts, Umweltbundesamt, Texte 21/2018, S. 185 u. 192 ff..

[214] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 65. Gleichbedeutend wird auch von Verwaltungsabkommen gesprochen, vgl. Schladebach, Marcus, VerwArch 98 (2007), S. 238 (243).

[215] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 59 f. 63; *Schladebach, Marcus,* VerwArch 98 (2007), S. 238 (244); *Vedder, Christoph,* Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 157.

[216] Vgl. *Möstl, Markus,* in: Ehlers, Dirk/Pünder, Herrmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 19 Rn. 8.

[217] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 57; Warmke, Reinhard, Die Verwaltung 24 (1991), S. 455 (456).

[218] *Albrecht, Anett,* Die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg, 2012, S. 157 f.; *Schladebach, Marcus,* VerwArch 98 (2007), S. 238 (244). Die Schriftform ist nur bei grundlegenden Fragen zwingend geboten, in der Praxis aber sinnvoll, vgl. BVerfGE 41, 391 (305); *Albrecht, Anett,* Die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg, 2012, S. 160; *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 56; *Warmke, Reinhard,* Die Verwaltung 24 (1991), S. 455 (465).

Da sich Verwaltungsvereinbarungen nur auf Fragen im Kompetenzbereich der Verwaltung beziehen können, muss ein Staatsvertrag abgeschlossen werden, wenn die Umsetzung der Vereinbarung in einem Land oder dem Bund gesetzgeberische Aktivitäten erfordert[219].

Gegenstand einer Verwaltungsvereinbarung können nähere Bestimmungen über einzelne Verfahrensschritte sein. Beispielsweise ließen sich die Leitfäden zu Erörterungstermin und Abschlussbericht oder die oben ausgesprochenen Empfehlungen zur Kommunikation von EBA und Anhörungsbehörden an den Schnittstellen verbindlich implementieren[220]. Daneben können einheitliche technische Standards wie die Nutzung bestimmter Software festgelegt werden, insbesondere bietet es sich an, die gemeinsame Beschaffung kostenintensiver Software auf diesem Weg zu vereinbaren[221].

Alternativ besteht die Möglichkeit, Optimierungsmaßnahmen nicht direkt in der Verwaltungsvereinbarung zu regeln, sondern dort lediglich die Institutionalisierung eines damit betrauten Gremiums vorzusehen. Vorteil dieser Lösung ist die damit erreichte Flexibilität; Änderungen lassen sich schneller herbeiführen, das vor 3.7.1 genannte Grundproblem der Bund-Länder-Abstimmung lässt sich abschwächen. Daher bietet sie sich insbesondere für die Harmonisierung des IT-Bereichs an. Zusammensetzung, Kompetenzen und Beschlussfassung des Gremiums könnte sich an dem im IT-Staatsvertrag vorgesehenen IT-Planungsrat orientieren[222]. Ihm gehören Vertreter des Bundes und aller Länder an, er muss mindestens zweimal jährlich zusammentreten[223]. Nach § 3 Abs. 1 IT-Staatsvertrag legt er gemeinsame IT-Standards fest, zu denen unter anderem einheitliche Daten- und Dateiformate zählen[224]. Abs. 2 S. 1 sieht vor, dass die Festlegung der Standards durch Mehrheitsbeschluss des IT-Planungsrats erfolgt[225]. Ein solcher Beschluss entfaltet Bindungswirkung, muss also auch bei abweichender Meinung umgesetzt werden. Ist ein derartiges Quorum staatsvertraglich vereinbart und bezieht sich es sich auf wenig grundsätzliche Fragen wie technische Standards, steht es nicht in Konflikt mit der Eigenstaatlichkeit der Länder[226].

---

[219] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 59 f.; *Schladebach, Marcus,* VerwArch 98 (2007), S. 238 (243 f.); *Vedder, Christoph,* Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 158 ff.. Staatsverträge werden folglich in Form eines Gesetzes umgesetzt, abgeschlossen werden sie durch die jeweiligen Regierungen. Im Übrigen stellen sie wie Verwaltungsvereinbarungen einen Vertrag mit weitgehend übereinstimmenden Merkmalen dar, zur Abgrenzung vgl. *Albrecht, Anett*, Die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg, 2012, S. 132 ff.; *Schladebach, Marcus*, VerwArch 98 (2007), S. 238 (243 ff.); *Warmke, Reinhard,* Die Verwaltung 24 (1991), S. 455 (456 ff.).

[220] Vgl. die Leitfäden im Anhang.

[221] Vgl. dazu im Zusammenhang mit dem IT-Staatsvertrag Siegel, Thorsten, Der Staat 49 (2010), S. 299 (303 f.). Mit Blick auf das Verbot der Mischverwaltung erscheint eine solche Vereinbarung unproblematisch. Sie birgt Effizienz- und Kostenvorteile, dient also einem besonderen sachlichen Grund, und bezieht sich auf konkrete Software, die im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren zur Anwendung gelangen soll, bezieht sich also auf eine eng umgrenzten Bereich, vgl. BVerfGE 119, 331 (370).

[222] Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern, 01.04.2010, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/ITPlanungsrat/Staatsvertrag/Staatsvertrag.pdf;jsessionid=0D2E4B1CC256F8083401937247F51005.2_cid340?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 30.05.18).

[223] Vgl. § 1 Abs. 2, 4 IT-Staatsvertrag.

[224] Zum Begriff des IT-Standards vgl. § 2 Nr. 2 lit. a EGovG Schleswig-Holstein vom 8.7.2009, GVOBl. 2009, S. 398.

[225] Die Festlegung lässt sich als Verwaltungsvorschrift qualifizieren, vgl. *Schulz, Sönke/Tallich, Maximilian,* NVwZ 2010, S. 1338 (1340 f.); a. A. *Siegel, Thorsten,* Der Staat 49 (2010), S. 299 (315).

[226] Vgl. BVerfG, DÖV 1994, S. 429 (433); *Siegel, Thorsten,* Der Staat 49 (2010), S. 299 (308 f.).

Staatsverträge und Verwaltungsabkommen werden grundsätzlich einstimmig beschlossen[227]; bestehen Meinungsverschiedenheiten, muss daher ein Kompromiss gefunden werden. Sollte ein Vertragspartner trotz Zustimmung eine vereinbarte Maßnahme nicht umsetzen, können die übrigen Vertragspartner nur schwer wirksam dagegen vorgehen. Somit lässt sich festhalten, dass durch den Abschluss einer Veraltungsvereinbarung nicht automatisch eine einheitliche Rechtslage hergestellt wird.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Ausarbeitung und Anpassung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf und großem Aufwand für Bund und Länder verbunden sind. Zwar kann ein Teil der Aufgaben und Kompetenzen auf entsprechende Gremien ausgelagert werden, aber auch diese können häufig nur mit Zeitverzug auf aktuelle Probleme und Herausforderungen reagieren.

3.7.1.2 Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Weisungen der Länder

Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz, die die Durchführung des Verfahrens durch die Anhörungsbehörden betreffen, könnten auch durch den schlichten Erlass von Verordnungen[228], Verwaltungsvorschriften oder Weisungen auf der Länderebene verrechtlicht werden[229]. Inhalt derartiger Bestimmungen können alle Fragen im Kompetenzbereich der Länder sein, namentlich die Konkretisierung einzelner Verfahrensschritte[230] oder die Festlegung technischer Standards, nicht aber das Zusammenspiel zwischen EBA und Anhörungsbehörden.

Im Unterschied zu dem oben beschriebenen Weg über eine Verwaltungsvereinbarung stellt diese Vorgehensweise nicht sicher, dass der Wortlaut der Verwaltungsvorschriften oder Weisungen in allen Ländern einheitlich ausfällt[231], außerdem sind Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz nur im Fall ihrer Einstimmigkeit bindend[232].

Übereinstimmung zwischen dem oben und dem hier beschriebenen Weg herrscht hinsichtlich der Frage, ob der Erlass entsprechender Vorschriften zwangsweise durchgesetzt werden könnte. Auch im Fall eines einstimmigen, Bindungswirkung entfaltenden Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz bestünden insoweit Schwierigkeiten[233].

Hier werden zudem die allgemeinen Schwierigkeiten evident, die die wirksame Durchsetzung von Vorschriften ohne Außenrechtswirkung birgt. Der Vorhabenträger und andere Verfahrensakteure, die nicht dem Rechtsträger der Anhörungsbehörde angehören, können die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften nur über Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Verwaltungspraxis gerichtlich geltend machen[234].

---

[227] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 21, 56.
[228] Voraussetzung dafür ist, dass eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage im Landesrecht besteht.
[229] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 66.
[230] Vgl. beispielsweise die baden-württembergische Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17.12.2013, BW GABl. 2014, S. 22 ff.
[231] Vgl. oben, Fn. 217.
[232] Vgl. oben, 3.7.
[233] Vgl. *Rudolf, Walter,* § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Rn. 42, 66.
[234] Vgl. *Möstl, Markus,* in: Ehlers, Dirk/Pünder, Herrmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 19 Rn. 37; Sachs, Michael, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/ders., Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 40 VwVfG Rn. 111 ff.

3.7.1.3 Planfeststellungsrichtlinien des EBA

Optimierungspotentiale, die die Vorbereitung des Anhörungsverfahrens durch den Vorhabenträger und das EBA betreffen, können durch die Planfeststellungsrichtlinien rechtsverbindlich ausgestaltet werden. Diese binden die Mitarbeiter des EBA als Verwaltungsvorschrift bei der Prüfung der Vollständigkeit der Planunterlagen und entfalten dadurch auch eine hohe faktische Bindungswirkung für den Vorhabenträger.

3.7.2 Unverbindliche Absprachen

Neben der Verrechtlichung von Instrumenten sind auch unterschiedliche Formen von Absprachen denkbar, die zwar keine rechtsverbindliche, aber zumindest eine faktische Bindungswirkung entfalten, wenn ihre Umsetzung überwacht und Verstöße gerügt werden. Gleichwohl ist ihre Umsetzung auf die Kooperationsbereitschaft und Freiwilligkeit der betroffenen Akteure angewiesen. Ein solche Absprache könnte zu den diesem Bericht beigefügten Leitfäden getroffen werden.

Absprachen über Instrumente zwischen Bund und Ländern könnten auf unterschiedlichen Ebenen getroffen werden. Die oberste Ebene wäre ein Beschluss der Verkehrsministerkonferenz, der die Umsetzung des Instruments durch die betroffenen Akteure empfiehlt. Darunter wären Beschlüsse der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter, des Länderarbeitskreises Bahnpolitik oder eines Bund-Länder-Fachausschusses, z.B. des Bund-Länder-Arbeitskreises „Optimierung des Anhörungsverfahrens“ denkbar, die die freiwillige Umsetzung von Optimierungspotentialen empfehlen. Wichtig ist hierbei, dass entsprechende Empfehlungen die betroffenen Akteure erreichen und diese im besten Fall in die Ausarbeitung der Instrumente eingebunden waren. Deshalb sollten entsprechende Absprachen veröffentlicht und zwischen den Akteuren verbreitet werden, damit diese sie zur Kenntnis nehmen und auf sie verweisen können.

Daneben sind auch direkte Absprachen zwischen dem EBA, den Anhörungsbehörden und den Vorhabenträgern denkbar, die Aspekte des Anhörungsverfahrens betreffen. Diese sollten mit Blick auf die Einheitlichkeit des Vorgehens nach Möglichkeit gleichförmig ausgestaltet sein und so viele Akteure wie möglich einbinden. Damit sich die Akteure darauf berufen können, empfiehlt sich die Verschriftlichung und Verteilung des Vereinbarten.

4 Mögliche Effizienzsteigerungen des Anhörungsverfahrens im Planfeststellungsverfahren durch rechtliche Änderungen (AP 3)

4.1 Ziele des Arbeitspakets

Ziel von AP 3 ist es, in Frage kommende Änderungen des Verfahrensrechts und der rechtlichen Organisationsstrukturen – soweit wie möglich – auf der Grundlage eines vergleichenden Benchmarks hinsichtlich ihrer Effizienzsteigerungspotentiale zu bewerten und daraus Empfehlungen abzuleiten. Bei dem Vergleich handelt es sich um eine prospektive Folgenabschätzung möglicher rechtlicher Änderungsoptionen, die sich auf das Anhörungsverfahren und seine Schnittstellen zu vor- und nachgelagerten Prozessen fokussiert. Eine Quantifizierung von Nutzen und Kosten dieser Ansätze ist auf Basis der aktuellen Datengrundlage nicht möglich. Der vergleichende Benchmark kann nur in Form qualitativer Einschätzungen vorgenommen werden, da sich mögliche Störfaktoren – wie die organisationale Personal- und Belastungssituation, die Rolle des materiellen Umweltrechts etc. – für einen quantitativen Vergleich nicht isolieren lassen, um den tatsächlichen Einfluss der verfahrens- und organisationsrechtlichen Ausgestaltung auf die Effizienz des Anhörungsverfahrens gegenüber vergleichbaren Verfahren aus dem In- und Ausland zu bewerten. Die Sachstandsanalyse, insbesondere ihr infrastrukturübergreifender und rechtsvergleichender Teil lässt keine quantitativen Aussagen zu. Dies gilt namentlich für den Einfluss der Organisation auf die Effizienz von Verfahren. Probleme und Verzögerungen treten sowohl in zentralisierten als auch dezentralisiert organisierten Planfeststellungsverfahren auf. Entscheidende Faktoren sind Personalprobleme der Behörden, Sach- und Rechtsprobleme beim Verfahrensgegenstand sowie Widerstand von Anwohnern und Politik. Gleichwohl können auf der Basis vergleichender qualitativer Abschätzungen vorzugswürdige Regelungsoptionen identifiziert werden, die sich positiv auf die Effektivität, Effizienz und Verfahrens- und Rechtssicherheit des Vollzugsergebnisses und der Vollzugsstruktur auswirken können.

Für diesen Vergleich werden qualitative Prüfkriterien herangezogen, die gemeinsam mit dem Unterarbeitskreis entwickelt wurden, um folgende Organisationsmodelle gegenüber dem Status quo (Modell 0) und dem mit Blick auf die Empfehlungen von AP 2 modifizierten Status quo (Modell 0+) zu bewerten:

- Modell 1: Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Bundesebene im EBA.
- Modell 2: Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Länderebene.
- Modell 3: Möglichkeit für Länder, die Kompetenz für das Anhörungsverfahren auf den Bund zu übertragen, wenn sie Anhörungsverfahren nicht selbst durchführen möchten.

Hinsichtlich der verfahrensrechtsbezogenen Änderungsoptionen wird geprüft, inwieweit eine Verrechtlichung sinnvoll ist, um die Umsetzung der verfahrensbezogenen Optimierungspotentiale aus dem zweiten Arbeitspaket sicherzustellen.

4.2 Verfahrensrechtsbezogene Änderungsoptionen

4.2.1 Einführung sanktionsbewährter Entscheidungsfristen

Eine erste Möglichkeit zur Änderung der geltenden Verfahrensvorschriften könnte die Einführung sanktionsbewährter Höchstfristen sein, innerhalb derer über den Antrag der Vorhabenträger entschieden werden muss.

Rechtslage in Österreich als Vorbild?

Derartige Fristen gelten in allen antragsgebundenen Verfahren des österreichischen Verwaltungsrechts[235]. So sieht § 24b Abs. 2 UVP-Gesetz (UVP-G) für das in §§ 23b, 24 ff. UVP-G geregelte Verfahren zur Genehmigung von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken eine Maximaldauer von 12 Monaten vor[236]. Wird diese überschritten, hat der Antragsteller zwar keine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit, da für das Verfahren nach §§ 23b, 24 ff. UVP-G mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) die oberste Bundesbehörde zuständig ist. Vor dem Verwaltungsgerichtshof kann er jedoch eine Säumnisbeschwerde einlegen[237]. Gegen Verzögerungen durch Behörden niederer Hierarchiestufen kann mit Hilfe eines Devolutionsantrags vorgegangen werden, der im Erfolgsfall einen Übergang der Entscheidungszuständigkeit auf die nächsthöhere Behörde bewirkt. Voraussetzung dafür ist, dass die Verzögerung auf überwiegendem Verschulden der Ausgangsbehörde beruht. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs[238] begründet dieses Kriterium vergleichsweise hohe Anforderungen an die Tätigkeit der Behörde. Sie muss beispielsweise für die zügige Beibringung von Sachverständigengutachten und anderen Informationen Dritter sorgen und eine reibungslose Verfahrensfortführung im Fall von Personalwechseln gewährleisten[239].

Mögliche Vor- und Nachteile

Eine sanktionsbewährte Höchstfrist für Verwaltungsverfahren könnte disziplinierende Wirkung entfalten. Hat eine Behörde im Fall von Verzögerungen negative Konsequenzen zu befürchten, wird sie zu straffer Organisation und zügiger Arbeitsweise angehalten. Tatsächliche Voraussetzung für eine Beschleunigung ist allerdings, dass die Behörden auf hinreichendes Personal und eine adäquate technische Ausstattung zurückgreifen können. Sonst werden sie zwar möglicherweise Gerichtsprozesse aufgrund von Fristverletzungen verlieren, aber trotzdem nicht zügiger arbeiten (können), weil ihnen die erforderlichen Mittel fehlen, um die Fristen einhalten zu können.

Außerdem sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. In Deutschland treffen teilweise bereits geringfügige Planungsmaßnahmen auf beachtlichen Widerstand, was zu hohen Einwendungszahlen führt und ein umsichtiges Vorgehen während des Planungsverfahrens erfordert. Zeitdruck durch Entscheidungsfristen kann hier den Effekt haben,

---

[235] Besteht keine speziellere Vorschrift, beträgt die Frist gemäß § 73 Abs. 1 S. 1 AVG sechs Monate.
[236] Vgl. *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas,* Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, § 24b Rn. 2. Dabei gilt es zu beachten, dass das in §§ 23 b, 24 ff. UVP-G geregelte Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes nur Teilkonzentrationswirkung entfaltet.
[237] Art. 19 Abs. 1 B-VG, Art. 132 B-VG, § 27 Abs. 1 VwGG. Vgl. dazu *Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas,* Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, § 24 Rn. 2; § 23b Rn. 3. ,
[238] Der Verwaltungsgerichtshof ist das oberste Verwaltungsgericht der Republik Österreich, vgl. https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/index.html (zuletzt abgerufen am 30.05.18).
[239] Vgl. VwGH 26.02.2016 Ro2014/03/0002; VwGH 18.12.2014, 2012/07/0087; VwGH 26.01.2012, 2008/07/0036; 28.05.2014, 2013/07/0282; proLIBRIS (Hrsg.), AVG, Rechtsprechung zu § 73 Abs. 2, S. 225, S. 225 Fn. 8, 10.

dass das Verwaltungsverfahren zwar zügig abgeschlossen wird, der dadurch erzielte Beschleunigungseffekt durch die mangelnde Gerichtsfestigkeit der behördlichen Entscheidung aber wieder entwertet wird.

Angesichts der oben geschilderten, in Deutschland teilweise herrschenden Skepsis gegenüber Planungsmaßnahmen ist zu berücksichtigen, dass eine etwaige Höchstfrist ausreichend lang bemessen sein muss, um eine Beilegung von Konflikten zu ermöglichen. Die Akzeptanz der Entscheidung kann bereits durch die grundsätzliche Tatsache beeinträchtigt sein, dass im Rahmen einer begrenzten Zeit eine Entscheidung getroffen werden muss.

Auch das Ziel, im Rahmen des Anhörungsverfahrens eine sachrichtige Entscheidung zu fördern[240], kann mit Höchstfristen in Konflikt geraten. Es äußert sich im Erfordernis, den Sachverhalt hinreichend aufzuklären, was mit der Einholung zeitintensiver Gutachten einhergehen kann[241].

Rechtliche Grenzen in Deutschland

Ihre disziplinierende Wirkung können Höchstfristen nur entfalten, wenn die mit ihnen verbundene Sanktion den für die Verzögerung verantwortlichen Akteur trifft. In der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung in Deutschland stellt sich insoweit die Herausforderung, dass Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde organisatorisch getrennt sind[242]. Eine Überschreitung der Höchstfrist kann demnach auf ein Verhalten der Anhörungs- oder der Planfeststellungsbehörde zurückzuführen sein. Im zuletzt genannten Fall könnte der Vorhabenträger durch eine am österreichischen Vorbild orientierte, gerichtliche Säumnisbeschwerde Druck erzeugen. Angesichts der Tatsache, dass diese lediglich finanzielle Folgen wie Amtshaftungsansprüche begründen könnte, dürfte sie sich in der Praxis als wenig wirksam erweisen. Um Druck auf die Anhörungsbehörde ausüben zu können, müssten zum einen gesonderte, seitens des Vorhabenträgers rügefähige Höchstfristen für das in § 73 VwVfG geregelte Anhörungsverfahren einerseits und das in § 74 Abs. 1 VwVfG geregelte Entscheidungsverfahren andererseits festgelegt werden. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Behörden der Länder das Anhörungsverfahren in eigener Verantwortung führen[243]. Soll die Sanktion, orientiert an der österreichischen Regelung, ein Entscheidungsübergang auf die nächsthöhere Behörde eine Fristüberschreitung der Anhörungsbehörden sein, ist dieser auf den Bereich der Landesbehörden begrenzt; ein Übergang der Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren auf das EBA wäre nicht möglich.

Auch bei einer einheitlichen Zuständigkeit des EBA für Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren ergäben sich Schwierigkeiten. Die Einführung einer Verzögerungsbeschwerde nach österreichischem Vorbild mit Devolutiveffekt würde in diesem Fall dazu führen, dass die zuständige oberste Bundesbehörde, das BMVI, für die Durchführung des Anhörungsverfahrens zuständig würde. Die Einführung derartiger operativer Zuständigkeiten in Einzelverfahren ist

---

[240] Vgl. BVerwG, 29.06.2017, 3 A 1.16, RN 34; BVerwGE 98, 339 (345); BVerwG, DVBl 1980, S. 996 (997 f.); *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 9; *Neumann/Külpmann* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 11; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 1.

[241] Vgl. BVerwGE 75, 214 (226, 230); *Schink, Alexander,* in: Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 9.

[242] In Österreich besteht keine Parallele zu dieser Regelung, Verfahrensdurchführung und Genehmigungserteilung fallen im Verfahren für Eisenbahn-Hochleistungsstrecken gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 UVP-G in die Kompetenz des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie.

[243] Vgl. *Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs*, in: dies., Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz, § 3, Rn 14.

mit den Aufgaben und der Ausstattung eines Bundesministeriums kaum in Einklang zu bringen.

Hinzu kommt der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und der Schutzpflichtendimension der Grundrechte resultierende Grundsatz des Rechtsschutzes durch Verwaltungsverfahren[244]. Er begründet die Anforderung, Entscheidungsbetroffene im Anhörungsverfahren zu beteiligen und eine hinreichende Auseinandersetzung mit deren Anliegen zu gewährleisten[245]. Ihr wird in Gestalt der Beteiligungsrechte des § 73 Abs. 4 VwVfG und des in § 73 Abs. 6 VwVfG geregelten Erörterungstermins Rechnung getragen. Mit Entscheidungshöchstfristen kann er insoweit in Konflikt geraten, als Einwendungen oder die Aussprache im Erörterungstermin Anlass zur zeitintensiven Einholung zusätzlicher Gutachten geben können[246].

Schließlich würde die Schaffung eines isolierten Rechtsbehelfs gegen Verzögerungen in der Durchführung des Anhörungsverfahrens nach der Systematik des deutschen Verfahrensrechts kaum weiterführend sein. Zwar ist es eindeutig, dass das verfahrensrechtliche Zügigkeitsgebot Anforderungen an die Organisations- und Verfahrensgestaltung stellt[247]. Doch würde sich selbst dann, wenn man – was durchaus möglich ist – dem Gebot zügiger Verfahrensgestaltung einen subjektiv-rechtlichen Gehalt zumisst, der Anspruch auf die – gesetzlich ohnehin – statuierte Pflicht zur Durchführung des Anhörungsverfahrens beschränken. Eine Vollstreckung einer kondemnierenden gerichtlichen Entscheidung wäre nur über die Vollstreckung eines Zwangsgeldes nach § 172 VwGO möglich. Abgesehen von einer Prangerwirkung wäre der tatsächlich beschleunigende Effekt mit Blick auf den Terminstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr gering. Schuldhafte Verstöße gegen das Zügigkeitsgebot können aber ohnehin über den allgemeinen Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB, Art. 34 GG sanktioniert werden[248]. Insoweit könnte allenfalls daran gedacht werden, der Behörde die Beweislast dafür zuzuweisen, dass die Fristüberschreitung nicht verschuldet ist, d. h. dass Verschulden grundsätzlich vermutet wird.

Tatsächliche Herausforderungen

Schwierigkeiten bereitet schließlich die Bemessung einer realistischen Fristlänge. Da die eisenbahnrechtliche Planfeststellung eine Vielzahl unterschiedlichster Maßnahmen abdeckt und die Sachstandsanalyse von einer breiten Streuung der Verfahrensdauern zeugt (s.o. 2.4.2.15), ist eine abgestufte Regelung erforderlich. Die Fristlängen könnten sich an verschiedenen Durchschnittswerten orientieren, die die empirische Erhebung im Rahmen von AP 1 ergeben hat. Klärungsbedürftig ist allerdings, anhand welcher Kriterien unterschiedliche Typen von Vorhaben identifiziert werden können. Die vertiefte Untersuchung zeigt, dass Verfahrensdauern nicht primär von der Komplexität des Vorhabens und der Zahl der Betroffenen abhängen, sondern dass mit der Reaktion der Anwohner und den politischen Rahmenbedingungen zwei Einflussfaktoren existieren, die sich nur schwer prognostizieren lassen (siehe 2.4.2.16).

---

[244] Vgl. BVerfGE 53, 30 (65); *Neumann/Külpmann* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 10.
[245] Vgl. BVerfGE 53, 30 (66).
[246] Vgl. BVerfGE 53, 30 (79); BVerwGE 75, 214, 226, 90, 255, 264; *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 92, 175, 275; *Neumann, Werner/Külpmann, Christoph* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 10, 68, 112, 128 ff.; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 1, 31.
[247] Im Einzelnen *Ziekow, Jan*, Zügige Verwaltungsverfahren, in: ders., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, 51 (64 ff.).
[248] Im Einzelnen *Ziekow, Jan*, Zügige Verwaltungsverfahren, in: ders., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, 51 (90).

Insgesamt dürfte damit die Einführung sanktionsbewährter Fristen im bestehenden rechtlichen Rahmen und bei der derzeitigen Akteurskonstellation in Deutschland keine effektiven Zeiteinsparungen hervorrufen.

4.2.2 Ersetzung der Fristen des § 73 VwVfG durch verfahrensindividuelle Zeitpläne

Die Sachstandsanalyse zeigt, dass die in § 73 VwVfG normierten Fristen für einzelne Verfahrensschritte wie die Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins[249] oder die Anfertigung der abschließenden Stellungnahme[250] in der Praxis häufig nicht eingehalten werden (s.o. 2.4.2.15). Da die Bestimmungen, die überwiegend reine Ordnungsvorschriften darstellen[251], somit unter einem erheblichen Wirksamkeitsdefizit leiden, stellt sich die Frage, ob das Ziel, durch die Befristung einzelner Verfahrensschritte einen zügigen Verfahrensablauf zu gewährleisten, auf anderem Weg effektiver erreicht werden kann. Namentlich könnten die gesetzlich festgelegten Fristen durch einen verfahrensindividuellen Zeitplan der Anhörungsbehörde ersetzt werden. Derartige Regelungen existieren im österreichischen Verwaltungsverfahrensrecht. Auch in Deutschland wird die Möglichkeit gesehen, fachrechtliche Verfahren durch behördliche Fristen zu strukturieren[252].

§ 7 Abs. 1 S. 1 des österreichischen UVP-G verpflichtet die verfahrensverantwortliche Behörde dazu, anlässlich der Genehmigung eines UVP-pflichtigen Vorhabens einen Zeitplan aufzustellen, der Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte vorsieht[253]. Die Nichteinhaltung des Plans ist nicht sanktionsbewährt; disziplinierende Wirkung entfalten jedoch die in § 7 Abs. 1 S. 2, 3 UVP-G vorgesehene Veröffentlichung des Zeitplans und die Pflicht, erhebliche Überschreitungen in der Entscheidung zu begründen. Ausgenommen von der vorhabenindividuellen Festsetzung sind die rechtsschutzrelevanten Fristen für die öffentliche Auflage von Genehmigungsantrag und Umweltverträglichkeitsgutachten und die damit verbundene Äußerungsmöglichkeit[254].

Eine an diesem Vorbild orientierte Neufassung des § 73 VwVfG oder des AEG müsste folglich eine Bestimmung einschließen, die der Anhörungsbehörde die Erstellung eines verfahrensindividuellen Zeitplans bzgl. der eingangs benannten Verfahrensschritte aufgibt; denkbar ist aber auch ihr Erhalt als Orientierungsrahmen für die Zeitpläne.

Weiterhin gesetzlich zu regeln wären Mindestanforderungen an die Auslegungs- und Einwendungsfristen des § 73 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 1 VwVfG sowie an die Frist für die Bekanntmachung des Erörterungstermins in § 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG. Grund dafür ist, dass diese dem Recht auf rechtliches Gehör geschuldet sind[255].

---

[249] Sie beträgt gemäß § 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG drei Monate.
[250] § 73 Abs. 9 VwVfG sieht für diesen Schritt einen Monat vor.
[251] Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 19; *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 51; *Neumann/Külpmann* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 29; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 65, 73.
[252] Vgl. BT-Drs. 16/10493, S. 16.
[253] § 24b Abs. 1 UVP-G trifft eine entsprechende Regelung für das Verfahren zur Genehmigung von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken.
[254] Vgl. §§ 9 Abs. 1 S. 2, 24 Abs. 8, 24e Abs. 2 S. 1 UVP-G.
[255] Vgl. BVerwGE 75, 214, 226; *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 122; *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 1.

Die individuelle Zeitplanung kann anstelle der unter 3.3.1 erörterten Entscheidungshöchstfrist eingeführt werden; wie das österreichische Beispiel zeigt, ist aber auch eine Kombination beider Ansätze möglich.

Optimale Wirkung entfalten Zeitpläne über den Verfahrensablauf dann, wenn sie realistische Fristen nennen. Die hier vorgeschlagene Reform sollte daher eine iterative Planung nach den unter 2.6.2 dargelegten Grundsätzen vorsehen, die die Kommunikation zwischen Anhörungsbehörde und weiteren Akteuren einschließt, und auf die Notwendigkeit hinweisen, die festgelegten Fristen in regelmäßigen Abständen an die tatsächliche Entwicklung anzupassen.

Mögliche Vor- und Nachteile

Zeitpläne, die den Verfahrensablauf mit Rücksicht auf Rahmenbedingungen und Merkmale des jeweiligen Vorhabens regeln, versprechen einen größeren Disziplinierungseffekt als abstrakt-generelle, gesetzliche Fristen. Sofern es gelingt, realistische und zugleich ambitionierte Zeiträume zu benennen, kann die vorgeschlagene Neufassung des § 73 VwVfG oder des AEG eine Beschleunigung des Anhörungsverfahrens bewirken und alle Akteure zur straffen Organisation ihrer Arbeitsabläufe anhalten.

Eine transparente Dokumentation des Verfahrensstands lässt sich erreichen, indem die Zeitpläne veröffentlicht werden; die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren wird gefördert, sofern die Anhörungsbehörde dazu angehalten wird, die Zeitpläne im Austausch mit weiteren Akteuren festzusetzen. Das Kriterium des Rechtsschutzes durch Verfahren stellt die oben betonte Anforderung, einige Fristen weiter einheitlich im Gesetz zu regeln.

Ein Nachteil wäre, dass eine solche Fristensetzung Erfahrung und Aufwand seitens der Anhörungsbehörde, aber auch des Vorhabenträgers bedürften und zudem die Erfüllung der Fristen von den Arbeiten des Vorhabenträgers abhängen (Stichwort Erwiderungen).

Eine mögliche Variante wäre es, die bisherigen Fristen als Regelfristen beizubehalten. Von dieser Frist kann die Anhörungsbehörde unter Beteiligung der maßgeblichen Akteure verfahrensindividuell abweichen: Bei der Vorbereitung des Erörterungstermins nach Rücksprache mit dem Vorhabenträger, da dort dessen Erwiderungen maßgeblich sein können und bei Erstellung der abschließenden Stellungnahme nach Rücksprache mit dem EBA und ggf. auch dem Vorhabenträger, soweit auf dessen Zuarbeit gewartet werden muss. Diese Variante würde nur die häufiger problematischen Verfahrensschritte umfassen und zugleich für einfache Verfahren nicht vom bewährten System abweichen.

Letztlich zu bevorzugen ist eine Pflicht zur Meldung und Begründung von Abweichungen gegenüber den bestehenden gesetzlichen Fristen, die die Verfahrenstransparenz erhöhen und ein Einwirken auf Verzögerungsursachen ermöglichen würde. Diese könnte beispielsweise durch entsprechende Meldemöglichkeiten in einer gemeinsamen elektronischen Arbeitsumgebung erfolgen (so. 3.4.2.2 und 3.6), um den Arbeitsaufwand so gering wie möglich zu halten. Insofern erscheint diese Variante empfehlenswert.

4.2.3 Einsatz externer Projektmanager

Neben einer Modifikation der Verfahrensfristen erscheint der Einsatz externer Projektmanager als Möglichkeit, eine Effizienzsteigerung des Anhörungsverfahrens zu bewirken. Vorbilder für diesen Vorschlag finden sich im französischen Verfahren zur Planung von Eisenbahntrassen sowie im deutschen Recht des Energieleitungsausbaus.

In Frankreich erfolgt die Planung und Genehmigung von Eisenbahntrassen wie in Deutschland in einem mehrstufigen Verfahren. Vergleichbar mit der Planfeststellung ist das Verfahren der

enquête publique. Ihre Eröffnung und Organisation obliegen der jeweils zuständigen Behörde[256], mit der Durchführung wird jedoch ein unabhängiger Verfahrensbeauftragter (*commissaire-enquêteur*) oder eine Verfahrenskommission (*commission d'enquête*) betraut[257]. Sie werden zu Beginn des Verfahrens durch das Verwaltungsgericht ernannt; Grundlage ist eine in jedem Departement existierende Liste, die geeignete Verfahrensbeauftragte ausweist[258]. Dabei gelten keine beruflichen Mindestanforderungen; die Beauftragten müssen jedoch die Fähigkeit beweisen, ihre Aufgabe objektiv, unvoreingenommen und gewissenhaft zu erledigen und dabei Gemeinwohlinteressen und die Belange des Umweltschutzes hinreichend zu berücksichtigen[259]. In der Praxis sind unterschiedlichste Personen- und Berufsgruppen vertreten[260]. Art. L 123-5 Abs. 1 Code de l'environnement (CEnv) fordert, dass der Verfahrensbeauftragte im konkreten Fall kein privates oder berufliches Interesse an dem beantragten Vorhaben haben darf.

Der Verfahrensbeauftragte muss folgende Verfahrensschritte durchführen:

- Entgegennahme von Stellungnahmen und Einwendungen der Öffentlichkeit[261],
- Anhörung des VHT[262].

Optional kann er weitere Maßnahmen vorsehen:

- Einholung und Veröffentlichung von Informationen zum Vorhaben,
- Durchführung von Ortsterminen zur eigenen Information,
- Anhörung von Vorhabenbetroffenen,
- Durchführung eines öffentlichen Informations- und Erörterungstermins unter Einbindung des VHT[263].

Zudem entscheidet er über die Verlängerung des Verfahrens[264] und verfasst an dessen Ende einen Abschlussbericht nach Maßgabe der Inhaltsanforderungen des Art. L 123-15 CEnv. Demnach sind Einwendungen und Stellungnahmen der Öffentlichkeit sowie Antworten des Vorhabenträgers wiederzugeben[265], das Vorhaben ist einer eigenen Bewertung zu unterziehen[266]. Legt er seinen Bericht nicht fristgerecht vor, kann er von seinen Funktionen entbunden und ein neuer Beauftragter mit der Verfahrensdurchführung betraut werden[267]. Auch im deutschen Fachplanungsrecht besteht eine ausdrückliche Regelung zur Einbeziehung externer

[256] Vgl. Art. L 123-3 Code de l'environnement.
[257] Vgl. Art. L 123-4 Abs. 2 S. 1 Code de l'environnement.
[258] Vgl. Art. L 123-4 Abs. 1 S. 1 Code de l'environnement. Das Verfahren zur Erstellung der Liste ist in Art. R 123-34 ff. Code de l'environnement näher geregelt.
[259] Vgl. Art. R 123-41 Abs. 1 S. 3 Code de l'environnement. Zudem müssen sie über ein einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis verfügen, vgl. Art. D 123-39 Code de l'environnement.
[260] Vgl. die Liste der Verfahrensbeauftragten für das Département Haut-Rhin, http://www.haut-rhin.gouv.fr/content/download/10262/62778/file/DECISION%20LISTE%202017%20sign%C3%A9e.pdf (letzter Zugriff 10.11.2017), sowie für das Département Gironde, http://www.gironde.gouv.fr/content/download/32675/232415/file/d%C3%A9cision%20accompagn%C3%A9e%20de%20la%20liste%20courte-1.pdf (letzter Zugriff 10.11.2017).
[261] Vgl. Art. L 123-13 Abs. 1 S. 2 Code de l'environnement.
[262] Vgl. Art. L 123-13 Abs. 2 S. 1 Code de l'environnement.
[263] Jeweils Art. L 123-13 Abs. 2 S. 2 Code de l'environnement.
[264] Vgl. Art. L 123-9 Abs. 3 S. 1 Code de l'environnement. Grundsätzlich wird die Verfahrensdauer durch die Genehmigungsbehörde festgesetzt, vgl. Art. L 123-9 Abs. 1 S. 1 Code de l'environnement.
[265] Vgl. Art. L 123-15 Abs. 2 CEnv.
[266] Vgl. Art. L 123-15 Abs. 1 CEnV; Auby et al., Droit administratif des biens, Rn. 634; *Godfrin, Philippe/Degoffe, Michel,* Droit administratif des biens, Rn. 535.
[267] Vgl. Art. L 123-15 Abs. 4 Code de l'environnement.

Projektmanager in das Anhörungsverfahren. § 29 NABEG eröffnet die Möglichkeit, einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung bestimmter Verfahrensschritte zu beauftragen. Voraussetzung dafür ist das Einverständnis des Vorhabenträgers, der auch die entsprechenden Kosten tragen muss. Übertragbar sind insbesondere folgende Tätigkeiten:

- die Vorhabenplanung, nicht zuletzt in zeitlicher Hinsicht,
- die Kontrolle der Einhaltung von Fristen,
- die Einholung von Sachverständigengutachten,
- die erste Auswertung von Stellungnahmen und Einwendungen,
- die Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins.

Anforderungen an die berufliche Qualifikation des Verfahrensmanagers oder an seine Neutralität und Unparteilichkeit stellt das Gesetz nicht[268].

Rechtlicher Rahmen im Eisenbahnrecht

Eine Bestimmung über den Einsatz externer Verfahrensmanager in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung müsste berücksichtigen, dass der Anhörungsbehörde gegenwärtig die Verfahrenshoheit über das Anhörungsverfahren zukommt[269]. Soll diese Verantwortungszuweisung beibehalten werden, resultieren daraus Grenzen der übertragbaren Aufgaben. Der Verfahrensmanager würde in diesem Fall, wie in § 29 NABEG, nicht als Beliehener, sondern als unselbständiger Verwaltungshelfer tätig. Die Verantwortung für die ausgelagerten Verfahrenshandlungen trüge weiterhin die Anhörungsbehörde[270]. Daraus folgt, dass der Verfahrensmanager keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen dürfte. Insbesondere dürfte er nicht direkt an der Entscheidungsfindung beteiligt sein, sondern wäre auf vorbereitende Tätigkeiten beschränkt[271]. Dies bedeutet, dass er keine Empfehlungen zur Abwägung über nicht erledigte Einwendungen aussprechen dürfte[272].

Im Hinblick auf den intendierten Beschleunigungseffekt ist zu berücksichtigen, dass ein vergaberechtliches Verfahren zusätzlichen Zeitbedarf erzeugen kann. Überschreiten die ausgelagerten Aufgaben den durch die entsprechenden Vorschriften definierten Vergütungsrahmen[273] ist frühzeitig an die Einleitung eines Vergabeverfahrens zu denken.

[268] Vgl. *Nebel, Asmus/Riese, Cristoph,* in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsausbaus, § 29 NABEG Rn. 14.
[269] Vgl. *Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs*, in: dies., Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz, § 3, Rn 14.
[270] Vgl. *Naujoks, Marco,* in: Säcker, Franz Jürgen, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 29 NABEG Rn. 2.
[271] Vgl. BT-Drs. 17/6073 S. 31; *Naujoks, Marco,* in: Säcker, Franz Jürgen, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 29 NABEG Rn. 12 f.; *Nebel, Asmus/Riese, Cristoph,* in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsausbaus, § 29 NABEG Rn. 17.
[272] Vgl. *Nebel, Asmus/Riese, Cristoph,* in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsausbaus, § 29 NABEG Rn. 27.
[273] Teilweise wird ein vollständiger Verzicht auf Überschreitung der vergaberechtlichen Grenzen empfohlen, vgl. BT-Drs. 17/6073, S. 31; *Naujoks, Marco,* in: Säcker, Franz Jürgen, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 29 NABEG Rn. 3; *Nebel, Asmus/Riese, Cristoph,* in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsausbaus, § 29 NABEG Rn. 30 ff.

Mögliche Vor- und Nachteile

Externe Verfahrensmanager können sich primär auf die Durchführung des jeweiligen Vorhabens konzentrieren, was eine Straffung von Maßnahmen und eine Beschleunigung des Anhörungsverfahrens erwarten lässt[274]. Das Eintreten dieses Effekts hängt jedoch davon ab, ob der hinzugezogene Verfahrensmanager über den nötigen Sachverstand und eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung verfügt. Ungeachtet dessen besteht die Gefahr, dass der Einbezug eines weiteren Akteurs zusätzlichen Koordinierungsbedarf in einem Umfang hervorzuruft, der die oben beschriebenen Effizienzgewinne wieder konsumiert[275]. Zudem würden bestehende Synergieeffekte aufgelöst, da die Durchführung des Erörterungstermins nicht mehr der Person obläge, die das Anhörungsverfahren sachlich führt. Diese Person ist bereits mit der Materie vertraut. Zudem kann sie in der Folge die abschließende Stellungnahme abfassen. Qualität und Effizienz des Verfahrens werden durch die hier erörterte Änderung somit nicht notwendig gesteigert.

Auf die Befriedung von Konflikten und die Akzeptanz der Entscheidung verspricht der Einsatz externer Verfahrensmanager namentlich dann eine positive Wirkung, wenn er zur Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins erfolgt. Grund dafür ist, dass Externe anlässlich der Realisierung von Infrastrukturprojekten stärker als staatliche Behörden den Eindruck vermitteln können, kein eigenes Interesse an der Vorhabenrealisierung zu haben, und dadurch eine neutrale, unvoreingenommene Auseinandersetzung mit den Bedenken von Betroffenen und Allgemeinwohlvertretern gewährleisten könnten[276]. Ob die Leitung des Erörterungstermins nach derzeitiger Rechtslage einem Dritten übertragen werden kann, ist umstritten, jedenfalls aber für solche Elemente zu bejahen, die nicht hoheitlicher Natur (wie z. B. Ordnungsmaßnahmen) sind.[277]

Im Rahmen des Workshops mit der operativen Ebene wurde die Einführung von Projektmanagern skeptisch gesehen, da man sich keinen großen Beschleunigungseffekt von einer solchen Lösung verspreche und stattdessen größeren Koordinationsaufwand befürchte, der durch die zusätzliche Koordinierung von Verfahrensmanagern verursacht werden könnte.

4.2.4 Neue Rolle der Planfeststellungsbehörde im Anhörungsverfahren

Als letzte verfahrensbezogene Änderung soll die Möglichkeit geprüft werden, das EBA stärker als bisher in den Ablauf des Anhörungsverfahrens einzubeziehen. Anlass dieses Vorschlags ist einerseits die schweizerische Praxis über Planung und Genehmigung von Eisenbahntrassen nach Art. 18 ff. Eisenbahngesetz (EBG). Sie sieht eine aktive Rolle der Genehmigungsbehörde anlässlich der Nachforderung auszulegender Unterlagen und des Einwendungsmanagements vor; dabei ist allerdings zu beachten, dass keine Parallele zur Trennung von An-

[274] Ziel von § 29 NABEG sind ausdrücklich die Beschleunigung des Verfahrens und die Straffung von Arbeitsabläufen, vgl. BT-Drs. 17/6073, S. 31; *Naujoks, Marco,* in: Säcker, Franz Jürgen, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 29 NABEG Rn. 2 f., 5; *Nebel, Asmus/Riese, Cristoph,* in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsausbaus, § 29 NABEG Rn. 2, 4 f.

[275] Vgl. *Nebel, Asmus/Riese, Cristoph,* in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsausbaus, § 29 NABEG Rn. 6. Während des Workshops mit der operativen Ebene wurde von derartigen Erfahrungen berichtet.

[276] Vgl. *Naujoks, Marco,* in: Säcker, Franz Jürgen, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 29 NABEG Rn. 4; *Schmidt-Aßmann, Eberhard,* in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 109 Rn. 36; *Appel, Ivo,* in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 32 Rn. 102 ff.

[277] *Ziekow, Jan,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 65.

hörungs- und Planfeststellungsbehörde besteht; zuständig für die Erteilung der Plangenehmigung[278] ist ebenso wie für die Verfahrensdurchführung das Bundesamt für Verkehr (BAV)[279]. Andererseits könnte dies möglicherweise den berichteten Problemen der Nachforderung unnötiger Unterlagen und der derzeit bestehenden Erwartung, dass der Vorhabenträger auf praktisch jede Einwendung umfänglich erwidere, begegnen.

4.2.4.1 Einbindung in die Nachforderung von Unterlagen zu Verfahrensbeginn

Mit Blick auf das unklare Rollenverständnis der Anhörungsbehörde bei der Prüfung der Antragsunterlagen (siehe 3.1) könnten § 73 VwVfG oder das AEG um eine Bestimmung ergänzt werden, die zwei Aussagen trifft: Erstens die ausdrückliche Klarstellung, dass die Nachforderung aller Unterlagen, die zur Vollständigkeit des Plans im planfeststellungsrechtlichen Sinn erforderlich sind, Aufgabe der Planfeststellungsbehörde ist. Zweitens die Eröffnung der Möglichkeit, die Nachforderung vor Beginn der Auslegung auf solche Unterlagen zu beschränken, die zur Erfüllung der damit intendierten Anstoßfunktion erforderlich sind[280].

Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, die Möglichkeit der Nachsteuerung durch das EBA auch im Rahmen der Nachforderung seitens der Anhörungsbehörde zu implementieren. Das würde bedeuten, dass erstens die Anhörungsbehörde, soweit sie planungsrechtliche Defizite erkennt, solche nicht selbst behebt, sondern dem EBA unverzüglich meldet und dieses dann entscheidet, ob und inwieweit nachgefordert wird.

Zweitens könnte das EBA eingeschaltet werden, sofern der Vorhabenträger daran zweifelt, ob eine Nachforderung der Anhörungsbehörde zur Wahrung der Anstoßfunktion erforderlich ist. Denkbar ist, dass der Vorhabenträger seine Zweifel in einem solchen Fall dem EBA mitteilt und dieses versucht, Einvernehmen mit der Anhörungsbehörde herzustellen Bei dessen Scheitern obläge die letztverbindliche Entscheidung über den Bezug zur Anstoßfunktion bei der Anhörungsbehörde, da ihr das Anhörungsverfahren nach derzeitiger Rechtslage in unabhängiger Führung überantwortet ist.

Mögliche Vor- und Nachteile

Ein solcher Regelungskomplex hätte den Vorteil, dass idealerweise keine planungsrechtlich unnötigen Nachforderungen gestellt würden und damit u. U. langwierige Arbeiten beim Vorhabenträger entfielen sowie letztlich die Qualität der Unterlagen in planungsrechtlicher Hinsicht zunähme. Zudem würde die Anhörungsbehörde insoweit entlastet, als sie nur mehr mögliche planungsrechtliche Defizite im Hinblick auf die Anstoßfähigkeit der Planunterlagen erkennen und melden muss, ohne diese selbst beheben zu müssen. Zugleich kennt das EBA automatisch den aktuellen Planungsstand, den es sonst zum Ende rekonstruieren müsste. Der Nachteil der Mehrarbeit beim EBA würde sich also über das gesamte Verfahren hinweg weitgehend ausgleichen. Außerdem fügt sich dieses Modell in das oben aufgezeigte Rollenverständnis der Anhörungsbehörden bei der Vollständigkeitsprüfung.

Die Abstimmung mit dem EBA kann allerdings zu Verzögerungen führen, wenn dort belastungsbedingte Liegezeiten entstehen. Ebenfalls möglich erscheinen Konflikte über die Planfeststellungs- oder Anhörungsrelevanz einer Nachforderung oder über ihren Umfang. Darüber hinaus könnte es zu einer *Institutionalisierung* von Rollenverwischungen und Überschneidungen hinsichtlich der Verantwortlichkeiten für das Planfeststellungsverfahren einerseits und das

[278] Die schweizerische Plangenehmigung entspricht dem deutschen Planfeststellungsbeschluss.
[279] Vgl. Art. 18 EBG, Art. 18 b ff. EBG.
[280] Entsprechende Regelungen existieren in Österreich, vgl. §§ 5 Abs. 2 S. 2, 24 Abs. 7 UVP-G.

Anhörungsverfahren andererseits kommen. Vor diesem Hintergrund ist abzuwägen, welche Nachteile man auf der Grundlage von Problemfällen in Kauf nehmen will.

Wollte man die Wahrung der Anstoßfunktion bei einer Nachforderung durch die Anhörungsbehörde dahingehend ändern, dass das EBA über deren Einhaltung entscheidet, so wäre dies verfassungsrechtlich möglich, da der Bund die Bundeseisenbahnverkehrsverwaltung in Eigenverwaltung führt und auch eine Konzentration beim EBA festlegen könnte. Jedoch wären die systemischen Wirkungen schwerlich abschätzbar, da hier neue Schnittstellen und Abstimmungserfordernisse geschaffen würden, die von den Akteuren umzusetzen wären. Ein solcher Schritt kann nach dem derzeitigen Kenntnisstand deshalb nicht empfohlen werden.

Rechtlicher Rahmen in Deutschland

Ziel der hier vorgeschlagenen Änderung ist es, die Auslegung des Plans nicht durch die zeitintensive Nachforderung solcher Unterlagen zu verzögern, die nicht erforderlich sind, um der Funktion der Auslegung gerecht zu werden. Diese liegt darin, eine Anstoßwirkung zu erzielen; Dritte müssen erkennen können, ob ihre Belange durch das Vorhaben berührt werden, ob sie also zum Kreis der Einwendungsberechtigten zählen. Demnach müssen nicht alle Informationen ausgelegt werden, die für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit relevant sind[281]. Der Planfeststellungsbehörde wird die Nachforderung von Unterlagen zugewiesen, da sie in ihrer Rolle als Herrin des Planfeststellungsverfahrens die Verantwortung dafür trägt, den Plan der umfassenden Prüfung auf seine Vollständigkeit im planfeststellungsrechtlichen Sinn zu unterziehen. Sie allein ist befugt zur Zurückweisung ungenügender Unterlagen[282]. Die Entscheidung über die Frage, welche Unterlagen die Vollständigkeit im anhörungsrechtlichen Sinn ausmachen, ist angesichts der Zuständigkeit der Anhörungsbehörden für die Durchführung des Anhörungsverfahrens im Zusammenwirken beider Behörden zu treffen. Um im Hinblick auf das Verhältnis von Bundes- und Landesverwaltungen das Verbot der Mischverwaltung nicht zu berühren, müsste sich der Austausch zwischen Anhörungsbehörde und EBA auf Rücksprachen beschränken. In seinem Verlauf könnte die Erforderlichkeit von anhörungsrelevanten Nachforderungen lediglich geklärt werden. Die Letztentscheidung über eine Nachforderung müsste bei der Anhörungsbehörde verbleiben. Dies würde im Ergebnis eine neue Schnittstelle erzeugen, die neue Schnittstellenprobleme verursachen könnte, Personalressourcen auf beiden Seiten binden und die Kooperationsbereitschaft der Behörden voraussetzen würde. Insgesamt ist die Änderung daher nicht empfehlenswert.

4.2.4.2 Einbindung in das Einwendungsmanagement

Wenngleich keine detaillierte gesetzliche Regelung über den Umgang mit Einwendungen und Stellungnahmen im schweizerischen Plangenehmigungsverfahren existiert, hat sich in der Praxis folgendes Vorgehen etabliert: Die Genehmigungsbehörde fordert den Vorhabenträger nur zu solchen Erwiderungen auf, die sie im Hinblick auf die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit für erforderlich erachtet. Entbehrlich sind demnach Klarstellungen, die sich ohnehin aus den Planunterlagen ergeben sowie auf verfahrensfremde und substanzlose Einwendungen; verlangt werden Reaktionen auf solche Einwendungen, die zusätzliche Maßnahmen des

[281] *Kirchberg, Josef-Walter*, in: Ziekow, Jan, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 2 Rn. 97.
[282] Vgl. *Lieber, Tobias*, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 51; *Neumann/Külpmann* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 5 f., 28.

Vorhabenträgers erforderlich machen. Die Abgabe von Erwiderungen wird als Ausdruck des Rechts auf rechtliches Gehör verstanden, weniger als Pflicht des Vorhabenträgers[283].

Eine dieser Praxis entsprechende Klarstellung könnte in § 73 VwVfG oder das AEG aufgenommen werden. Sie sollte ausdrücklich vorsehen, dass der Vorhabenträger nicht auf alle Einwendungen und Stellungnahmen eine Erwiderung abgeben muss und ihm die Möglichkeit eröffnen, die Notwendigkeit von Erwiderungen in Rücksprache mit der Planfeststellungsbehörde zu klären.

Mögliche Vor- und Nachteile

Die Sachstandsanalyse zeigt, dass die Erstellung der Erwiderungen einen erheblichen Teil der Dauer des Anhörungsverfahrens ausmacht (siehe 2.4.2.10). Zudem wurde in Experteninterviews geschildert, dass teilweise umfangreiche Ausführungen zu Fragen erfolgen, die für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens nicht relevant sind. Im Hinblick darauf verspricht die vorgeschlagene Änderung, das Anhörungsverfahren zu beschleunigen und eine Fokussierung der Arbeitsabläufe auf Wesentliches zu fördern. Als Ansprechpartnerin wird die Planfeststellungsbehörde empfohlen, da sie die Relevanz der Einwendungen und Stellungnahmen für die Entscheidung abschätzen und eine Empfehlung aussprechen kann. Die Anhörungsbehörde mag dazu im Einzelfall ebenso kompetent sein, die gesetzliche Aufgabenverteilung im Eisenbahnrecht legt aber eine spezifische Kompetenz der Planfeststellungsbehörde nahe. Diese Konstellation könnte allerdings auch neue Probleme verursachen, wenn dadurch der Eindruck entsteht, dass das EBA Einwendungen und Erwiderungen von der Erörterung ausschließt, indem sie diese als nicht erwiderungsrelevant einstuft und dadurch die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung unterminiert. Insofern sollte eine Konsultation des EBA über die Erforderlichkeit von Erwiderungen nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden.

Grundsätzlich steht dem Vorhabenträger weiterhin das Recht zu, auf alle Einwendungen und Stellungnahmen zu antworten. Hierbei sind keine Beeinträchtigungen seiner Verfahrensrechte gegeben. Auch würde der Anspruch der Einwender auf eine substanzielle Erörterung nicht tangiert, da gerade auf solche substanziellen Einwendungen weiterhin zu erwidern wären. Die Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde würde durch die Änderung intensiviert.

Die Abstimmung mit dem EBA kann mit Blick auf Be- und Auslastung allerdings auch zu Verzögerungen führen, wenn hierdurch Liegezeiten entstehen. Insofern ist abzuwägen, ob man auf der Grundlage von Problemfällen den Aufwand für alle Verfahren erhöhen sollte.

Rechtliche Grenzen

Als problematisch könnte sich jedoch das Verbot der Mischverwaltung erweisen, das Bund und Ländern im Grundsatz verwehrt, im Bereich der Verbandskompetenz des jeweils anderen Verwaltungsträgers tätig zu werden[284]. Gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 BEVVG führen die Anhörungsbehörden der Länder das Anhörungsverfahren in alleiniger Verantwortung durch[285], es liegt also ein Fall der landeseigenen Verwaltung gemäß Art. 84 GG vor. Kommt der Planfeststel-

[283] Quelle dieser Angaben sind mehrere telefonische Interviews und schriftlicher Austausch mit einem Vertreter des schweizerischen BAV.
[284] Vgl. BVerfGE 63, 1 (38 f.); 108, 169 (182); *Isensee, Josef,* in: ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, § 126 Rn. 188; *Wißmann, Hinnerk,* in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 15 Rn. 27a.
[285] Vgl. *Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs*, in: dies., Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz, § 3, Rn 14.

lungsbehörde die Aufgabe zu, im Verlauf des Anhörungsverfahren auf Rückfragen des Vorhabenträgers zu antworten und damit den Inhalt des Materials zu beeinflussen, das dem Erörterungstermin zugrunde liegt, könnte sie diese Kompetenz verletzen. Wird die Neuregelung des § 73 VwVfG bzw. des AEG jedoch so gefasst, dass die Entscheidung über die Erstellung einer Erwiderung weiterhin beim Vorhabenträger verbleibt und die Planfeststellungsbehörde nur einen Rat oder eine Empfehlung ausspricht, ist kein Konflikt mit dem Verbot der Mischverwaltung zu befürchten. Trotz der Verbandszuständigkeit eines Verwaltungsträgers kann der andere zu seiner Information in das Verfahren eingebunden werden[286].

4.3 Modelle des Modellvergleichs

Bei dem vorliegenden Vergleich von Organisationsmodellen handelt es sich um eine prospektive Abschätzung. Ausgangspunkt für die Bewertung ist die Abschätzung der Auswirkungen der einzelnen Modelle gegenüber dem Status quo (Modell 0), der als Benchmark dient.

Hierbei wird bewertet, wie sich das Modell in einem eingeschwungenen Zustand, das heißt, nach Beendigung der Übergangsphase und der Erfüllung der Randbedingungen dieses Zustands gegenüber M0 darstellt.

Darüber hinaus werden die Voraussetzungen für das Erreichen eines eingeschwungenen Zustands und die damit verbundenen Herausforderungen beschrieben.

4.3.1 Modell 0+

Modell 0+ stellt eine modifizierte Variante des Status quo dar, bei der die im Rahmen von AP 2 entwickelten Optimierungsansätze von den derzeit zuständigen Behörden und dem Vorhabenträger umgesetzt und befolgt werden.

4.3.2 Modell 1

Im Rahmen von Modell 1 wird von einer Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Bundesebene im EBA ausgegangen. Es wird weiter davon ausgegangen, dass die Struktur der Außenstellen erhalten bleibt und die Funktion der Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde in diesen Außenstellen wahrgenommen werden. Allerdings kann die konkrete Organisation innerhalb der Außenstelle unterschiedlich erfolgen: Entweder ist derselbe Sachbereich (dieselbe Organisationseinheit) für Planfeststellung und Anhörungsverfahren zuständig, um möglichst wenig Schnittstellen bei funktionaler Arbeitsteilung über das gesamte Verfahren zu gewährleisten[287], oder aber es wird ein eigener Sachbereich (Organisationseinheit) Anhörungsverfahren geschaffen, um eine formale Trennung und Spezialisierung herzustellen.

Bei der Zuständigkeit von einem Sachbereich für Anhörung und Planfeststellung ist nach hiesiger Annahme i. d. R. eine Person oder ein Tandem für das Verfahren federführend zuständig. Im Verfahren können Aufgaben von anderen Personen derselben Organisationseinheit entsprechend funktionaler Notwendigkeiten und Fähigkeiten übernommen werden. Dies können

[286] Wollte man hier formale Abstimmungsschritte einbauen, so wäre es auch möglich das Benehmen mit ihm herzustellen, solange die Entscheidungsgewalt über den Verfahrensverlauf beim zuständigen Verwaltungsträger verbleibt. Vgl. *Isensee, Josef,* in: ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, § 126 Rn. 189.
[287] Zur rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Lösung vgl. 4.5.5.2.1.

neben „Hilfsarbeiten“ (Kopieren, Sortieren, Frankieren, Versenden etc.) auch inhaltliche Arbeiten wie die Vollständigkeitsprüfung oder die Leitung und Protokollierung des Erörterungstermins sein. Sollte es das Verfahren erfordern, könnten für bestimmte Arbeitsschritte außerhalb des Sachbereichs stehende Personen (v. a. Spezialisten) hinzugezogen werden. Hier wäre an Spezialisten in anderen Sachbereichen derselben Außenstelle, aber auch an die EBA-Zentrale oder Private zu denken.

Grundsätzlich wird im Weiteren von einer Zusammenführung in einer Organisationseinheit ausgegangen, da diese mit Blick auf eine Beschleunigungswirkung das größte Potential aufweist und zum Regelfall in der Planfeststellung geworden ist (s.o. 2.1.3).

Bei einer formalen Trennung in zwei Sachbereiche würde sich das Verfahren im Wesentlichen so darstellen wie bisher, insbesondere mit derselben Zahl an Akteuren. Anders wäre, dass der anhörende Sachbereich im EBA säße, voraussichtlich in derselben Außenstelle wie der planfeststellende Sachbereich.

4.3.3 Modell 2

Bei Modell 2 wird von einer Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Landesebene ausgegangen. Hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung wird hier ebenfalls von einer Zusammenführung der Aufgaben in derselben Organisationseinheit ausgegangen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Planfeststellungsbehörde in den bestehenden Verwaltungsaufbau integriert wird und keine neuen Sonderbehörden eingerichtet werden, um diese Funktion zu übernehmen. Die Optimierungsansätze, die in der Abschätzung für M0+ umgesetzt worden sind, sind – soweit noch erforderlich – ebenfalls in M2 umgesetzt.

4.3.4 Modell 3

Im Rahmen von Modell 3 besteht für die Länder die Möglichkeit die Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren dauerhaft auf den Bund zu übertragen. Eine Übertragung hätte zur Folge, dass das EBA für die Anhörungsverfahren in diesem Land zuständig wäre. Darüber hinaus werden keine Annahmen zur konkreten rechtlichen Ausgestaltung dieser Regelung und der damit verbundenen Kostenteilung getroffen. Es wird davon ausgegangen, dass Kosten und Aufgaben die vorher bei den Ländern lagen auf den Bund übergehen und durch Gebühren gedeckt werden müssten. Die Optimierungsansätze, die in der Abschätzung für M0+ umgesetzt worden sind, sind – soweit noch erforderlich – ebenfalls in M3 umgesetzt.

4.4 Zielanalyse und Prüfkriterien

4.4.1 Zielanalyse

Im Rahmen der Zielanalyse werden die Ziele, die durch einen möglichen Wechsel des Organisationsmodells erreicht werden sollen, festgelegt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, von welchen Faktoren die Zielerreichung abhängig ist, um Prüfkriterien für den Vergleich von Regelungsalternativen operationalisieren zu können. Zudem müssen sie in eine hierarchische Ordnung gebracht werden, d.h. es sollte geprüft werden, welches Ziel das Oberziel ist, welche Unterziele dieses Oberziel unterstützen und ob sich eine Gewichtung der einzelnen Zielsetzungen vornehmen lässt. Mit Blick auf den Forschungsauftrag fokussiert sich der Modellvergleich auf das Anhörungsverfahren. Gleichwohl sind die Schnittstellen zum Planfeststellungs-

verfahren und die Auswirkungen auf das Planfeststellungsverfahren insgesamt zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Modell 2 (Übertragung der Zuständigkeit für das Planfeststellungsverfahren auf die Landesebene).

Folgende **Ober- und Unterziele** sollen beim Modellvergleich berücksichtig werden:

- **Effizienz des Verfahrens:** Die Effizienz von Anhörungsverfahren soll durch das Organisationsmodell gesteigert werden.
    - **Beschleunigung des Verfahrens:** Die Dauer von Anhörungsverfahren soll durch das Organisationsmodell reduziert werden.
    - **Wirtschaftlichkeit des Verfahrens:** Das Organisationsmodell soll sich im besten Fall positiv auf die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens auswirken und keinesfalls zu einer Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit gegenüber dem Status quo führen.
    - **Praktikabilität des Verfahrens:** Das Organisationsmodell soll im besten Fall die Praktikabilität des Verfahrens für die beteiligten Akteure verbessern.
- **Qualität des Verfahrens:** Die Qualität des Anhörungsverfahrens soll durch das Organisationsmodell nach Möglichkeit verbessert und nicht verschlechtert werden.
    - **Qualität von Abläufen und Ergebnissen:** Die Qualität von Abläufen und Ergebnissen des Anhörungsverfahrens soll durch das Organisationsmodell verbessert werden.
    - **Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen:** Die Einheitlichkeit von Abläufen im Anhörungsverfahren soll durch das Organisationsmodell gefördert werden, um die Erfüllung von Mindestanforderungen an die Qualität von Abläufen und Ergebnissen zu gewährleisten.
- **Transparenz und Akzeptanz des Verfahrens:** Die Transparenz und Akzeptanz des Anhörungsverfahrens soll durch das Organisationsmodell nach Möglichkeit verbessert und nicht verschlechtert werden.
    - **Verfahrenstransparenz:** Die Transparenz zum Verfahrensstand und Verlauf soll durch das Organisationsmodell nach Möglichkeit verbessert werden.
    - **Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren:** Die Kommunikation zwischen den am Verfahren beteiligten Akteuren soll durch das Organisationsmodell nach Möglichkeit verbessert werden.
    - **Akzeptanzförderung:** Das Organisationsmodell soll akzeptanzfördernde Faktoren berücksichtigen, um das derzeitige Akzeptanzniveau mindestens zu halten.

Unabhängig von den daraus abzuleitenden Prüfkriterien soll auch der Umstellungsaufwand ermittelt werden, der mit den einzelnen Modellen verbunden ist.

4.4.2 Prüfkriterien

Bei den Prüfkriterien handelt es sich um Operationalisierungen der Unterziele, um den Zielerreichungsgrad dieser Ziele und der dahinterstehenden Oberziele abschätzen zu können. Operationalisierung bedeutet, dass Maßstäbe entwickelt werden, an Hand derer sich ein möglicher Grad der Zielerreichung abschätzen lasst.

Folgende Prüfkriterien sollen zur Bewertung der unterschiedlichen Organisationsmodelle gegenüber dem Status quo (M0) bzw. dem modifizierten Status quo (M0+) zur Anwendung kommen. Der Vergleich orientiert sich am laufenden Modellbetrieb, d.h. Umstellungsprozesse wer-

den beim Vergleich der Modelle nicht berücksichtigt, da von einem „eingeschwungenen Zustand“ des jeweiligen Modells ausgegangen wird. Gleichwohl wird auf bestimmte Risiken hingewiesen, die einen ordnungsgemäßen Modellbetrieb beeinträchtigen könnten.

Der Umstellungsaufwand und die Umstellungskosten werden gesondert betrachtet.

Effizienz des Verfahrens

Zur Abschätzung der Effizienz des Verfahrens werden die Veränderungen in den folgenden Bereichen für die einzelnen Modelle betrachtet: Dauer des Verfahrens, Kosten des Verfahrens und Praktikabilität.

- **Dauer des Verfahrens**: Hinsichtlich der Dauer des Verfahrens ist folgende Frage zu beantworten: Wie wirkt sich das Modell auf die Dauer von Verfahrensschritten aus? Hierzu werden Annahmen über den Einfluss der zu vergleichenden Organisationsmodelle auf die Dauer von Verfahrensschritten und das Beschleunigungspotential entwickelt.
- **Kosten des Verfahrens**: Mit Blick auf die Kosten des Verfahrens sind Veränderungen der Kostenstrukturen bei den betroffenen Behörden zu betrachten. Hierzu sind folgende Fragen zu beantworten:
    - Welche Veränderungen der Kostenstrukturen sind durch das Modell bei den betroffenen Behörden zu erwarten?
    - Wie wirken sich die Gesamtkosten des Anhörungssystems bei Bund und Ländern aus?

  Hierfür werden zum einen der modellspezifische Personalbedarf[288] betrachtet und zum anderen die modellspezifischen Transaktionskosten, die durch spezifische Kommunikationsschnittstellen und Arbeitsbedarfe entstehen. Zur Ermittlung der Gesamtkosten werden die unterschiedlichen Kostenposten – soweit wie möglich – bilanziert, um die Entwicklungen der Gesamtkosten abzuschätzen.

- ***Praktikabilität:*** Bei der Praktikabilität wird einerseits abgeschätzt, ob das Modell von den betroffenen Behörden umgesetzt werden kann (**Umsetzbarkeit**). Anderseits wird betrachtet, wie **flexibel und anpassungsfähig** die Modelle sind, um auf Veränderungen von Verfahrenszahlen und technischen Standards zu reagieren. Folgende Ausgangsfragen sind hierbei zu beantworten:
    - Können die unterschiedlichen Modelle von den bestehenden Behörden umgesetzt werden?
    - Wie flexibel sind die Modelle, um auf Veränderungen etwa bei Verfahrenszahlen oder Verfahrenskomplexität und der Technik reagieren zu können?

Der Anpassungsaufwand wird nur umrissen, da eine Betrachtung des Umstellungsaufwands und der Umstellungskosten gesondert vorgenommen wird (s.u. 4.6.3).

Qualität des Verfahrens

Bei der Qualität wird abgeschätzt, wie sich die Modelle auf die **Einheitlichkeit** und **Qualität** von Verfahrensverläufen und Ergebnissen auswirken. Hierfür sind die Wirkungen von vereinheitlichenden und qualitätssichernden Instrumenten und Maßnahmen für die einzelnen Modelle abzuschätzen.

[288] Selbstverständlich sind notwendig einhergehende Raum- und Sachausstattung u. Ä. m. ebenso erforderlich. Der Lesbarkeit halber wird hier und im Folgenden nur auf die Personalkosten Bezug genommen.

Transparenz und Akzeptanz des Verfahrens

Unter dem Ordnungspunkt Transparenz und Akzeptanz werden einerseits Faktoren abgeschätzt, die die Kommunikation der Beteiligten betreffen, um Verfahrensverläufe zu planen und Transparenz über Verfahrensstände herzustellen. Andererseits werden Faktoren abgeschätzt, die entsprechend des Stands der wissenschaftlichen Literatur die Akzeptanz des Verfahrens bei den Betroffenen erhöhen können. Hierzu zählen die formale Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens (das heißt, dass Anhörungsverfahren wird nicht von der planfeststellenden Organisationseinheit durchgeführt), die örtliche Nähe der zuständigen Behörde und die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten für die Betroffenen.[289]

Überblick

Folgende Tabelle liefert einen Überblick über die Untersuchungsfragen und Vergleichsmaßstäbe, die bei der Abschätzung der Prüfkriterien herangezogen werden.

Tabelle 69: Prüfkriterien, Untersuchungsfragen und Vergleichsmaßstab ggü. M0

Prüfkriterien	Untersuchungsfragen	Vergleichsmaßstab
Oberziel: Effizienz		
Dauer	• Wie wirkt sich das Modell auf die Dauer von Verfahren aus? • Welche Kosten lassen sich durch Zeitgewinne einsparen?	• Geschätzte Dauer von Verfahrensschritten gegenüber M0 • Kostenposten, die durch die Verfahrensdauer beeinflusst werden
(laufende) Kosten	• Wie wirkt sich das Modell auf die Kosten des Verfahrens bei den betroffenen Behörden aus? • Wie wirkt sich das Modell auf die Gesamtkosten bei Bund und Ländern aus?	• Geschätzte Veränderung der Personal- und Transaktionskosten im Modellbetrieb ggü. M0 • Zusammenfassung der geschätzten Kosten gegenüber den geschätzten Gesamtkosten von M0
Praktikabilität	• Kann das Modell von den Behörden umgesetzt werden? • Wie flexibel sind die Modelle, um auf Veränderungen des Umfelds und der Technik reagieren zu können?	• Abschätzung der Realisierbarkeit des Modells mit den bestehenden Behörden • Abschätzung der Flexibilität des umgesetzten Modells ggü. M0
Oberziel: Qualität		
Qualität	• Wie wirkt sich das Modell auf die Qualität von Abläufen und Ergebnissen des Verfahrens aus?	• Abschätzung der Qualitätssicherungsmaßnahmen, die im Modell ergriffen werden können (z.B. Vorgaben, Leitfäden etc.)
Einheitlichkeit	• Wie wirkt sich das Modell auf Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen des Verfahrens aus?	• Abschätzung von Maßnahmen zur Sicherung der Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen (z.B. Vorlagen, IT-Standards etc.)
Oberziel: Transparenz und Akzeptanz		
Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen	• Wie werden im Rahmen des Modells Verfahrensverläufe geplant und verfolgt?	• Abschätzung der Maßnahmen zur Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen im Modell

[289] Vgl. u.a. *Fränkel-Häberle*, Cristina, Zur Multifunktionalität der Partizipation bei großen Infrastrukturvorhaben, DÖV 2016, S. 548; *Ziekow, Jan,*, Gutachten D zum 69. DJT, 2012, S. D 84 ff.; *Knauff, Matthias,* Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, DÖV 2012, S 1.

Verfahrens-transparenz	• Wie wirkt sich das Modell auf die Verfahrenstransparenz aus?	• Abschätzung von Maßnahmen zur Herstellung von Verfahrens-transparenz im Modell
Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens	• Wie wirkt sich das Modell auf die Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens aus?	• Abschätzung der Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens im Modell ggü. M0
Örtliche Nähe	• Wie wirkt sich das Modell auf die örtliche Nähe der verfahrensführenden Behörden zur betroffenen Region aus?	• Abschätzung der Auswirkung der örtlichen Nähe der verfahrensführenden Behörden zur betroffenen Region ggü. M0
Beteiligungs-möglichkeiten	• Wie wirkt sich das Modell auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen aus?	• Abschätzung der Auswirkung des Modells auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen

4.5 Vergleich von Organisationsmodellen

4.5.1 Beschleunigung von Verfahren

Zentrales Ziel des Projektes ist die Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens insgesamt. Auch wenn dabei das Anhörungsverfahren im Mittelpunkt steht, so müssen ebenso die dieses beeinflussenden und die von diesem beeinflussten Verfahrensschritte in den Blick genommen werden, um eine umfassende Sicht auf die Tauglichkeit der Modelle zu erhalten.

Jedes Modell wird hinsichtlich seiner Auswirkungen auf folgende Dimensionen im eingeschwungenen Zustand untersucht: einzelne Verfahrensschritte und Verfahrenshandlungen, Gesamtdauer des Verfahrens, identifizierte Problembereiche (Großverfahren und Problemverfahren). Daneben werden auch die Voraussetzungen zur Erreichung des eingeschwungenen Zustands und die damit verbundenen Herausforderungen ausgewiesen[290].

4.5.1.1 Verfahrensschritte

4.5.1.1.1 Einreichung Planunterlagen

Status quo

Für die Vorbereitung der Planunterlagen kommt neben den Arbeiten des Vorhabenträgers den Vorgaben der Planfeststellungsbehörde Bedeutung zu. Sie dienen dem Vorhabenträger als Referenz und erleichtern die Planung. Mittelbar kommt dies also guten Planunterlagen und damit auch einem zügigen Verfahren zu gute. Hier ist auf die bestehenden Planfeststellungsrichtlinien und den LF-Antragsunterlagen des EBA zu verweisen.

Von allen Akteuren wurde betont, dass die Qualität der Planungsunterlagen einen entscheidenden Einfluss auf die Dauer von Verfahren haben kann, weshalb man sich in den letzten Jahren intensiv um die Verbesserung der Qualität der Unterlagen bemüht hat. Die Auswirkungen dieser Qualitätsverbesserungsmaßnahmen auf die Verfahrensdauern konnten im Rahmen der empirischen Untersuchung nicht erfasst werden, da der Leitfaden zu den Antragsunterlagen erst 2016 eingeführt wurde und davon betroffene Verfahren nicht im Sample der Sachstandsanalyse waren.

[290] Die im Folgenden getroffenen zeitlichen Einschätzungen (Arbeitstage) für die beschriebenen Verfahrensschritte wurden mit Hilfe von Interviews mit allen Verfahrensakteuren getroffen sowie verifiziert und stammen nicht aus der Sachstandsanalyse.

M0+

Eingeschwungener Zustand

Bei M0+ würde sich im eingeschwungenen Zustand kein Beschleunigungspotential ergeben, da die Verantwortlichkeit für die Dauer dieses Verfahrensschritts beim Vorhabenträger liegt. Das EBA würde die Vorgaben zur Optimierung der Qualität der Planungsunterlagen fortentwickeln, um sicherzustellen, dass keine Verzögerungen aufgrund von Qualitätsmängeln verursacht werden.

Voraussetzungen

Das EBA überwacht gemeinsam mit dem Vorhabenträger die Qualität der Planunterlagen und stellt sicher, dass systemische Qualitätsmängel aufgrund von unklaren oder unzureichenden Angaben und Anforderungen an die Qualität der Planunterlagen in entsprechenden Vorgaben und Leitfäden adressiert werden.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Qualitätsmängel in den Planungsunterlagen können zu Verzögerungen im späteren Verfahrensverlauf führen. Mögliche Beschleunigungspotentiale können nicht abgerufen werden.

M1

Für M1 gelten dieselben Annahmen wie für M0+, da sich durch die Veränderung der Zuständigkeit keine zusätzlichen Beschleunigungspotentiale ergeben würden.

M2

Eingeschwungener Zustand

Im eingeschwungenen Zustand würden Vorgaben entsprechend den Planfeststellungsrichtlinien des EBA auch im Rahmen der zu erwartenden Bundesauftragsverwaltung erlassen und fortgeschrieben (wie etwa bei den Bundesfernstraßen PlafeR 15). Dies würde durch Vorgaben für die einheitliche Gestaltung der Antragsunterlagen durch das BMVI ergänzt.

Voraussetzungen

Bei einer Übertragung der Planfeststellung auf die Länder ist mit der Ausgestaltung der Verwaltung der Bundeseisenbahnen als Bundesauftragsverwaltung zu rechnen. Daher könnten analog dem Bundesfernstraßenrecht Richtlinien durch den Bundesverkehrsminister erlassen werden (z.B. PlafeR 15). Voraussetzung ist, dass die Länder diese auch umsetzen. Zudem müsste das GG entsprechend – für die Auftragsverwaltung – geändert werden.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Fehlende Qualitätsstandards und Qualitätskontrollen können zu Verzögerungen im späteren Verfahrensverlauf führen.

Ebenso könnten zu hohe Anforderungen an die Qualität von Antragsunterlagen zum Problem werden, was im Abschnitt zur Prüfung der Antragsunterlagen diskutiert wird (s.u. 4.5.1.1.3).

M3

Für M3 würden dieselben Annahmen gelten, wie für M0+ bzw. M1.

4.5.1.1.2 Beratung des Vorhabenträgers/Vorantragskonferenz

Status quo

Die Durchführung einer Vorantragskonferenz bzw. die frühzeitige Beratung des Vorhabenträgers mit den TÖB gilt, wie dargestellt (s.o. 3.4.2), als ein Schlüssel für gute Antragsunterlagen und damit für ein zügiges und qualitativ hochwertiges Verfahren.

M0+

Eingeschwungener Zustand

Bei **M0+** würden sich keine neuen Beschleunigungspotentiale ergeben, da die Verantwortlichkeit für diesen Schritt – wie beim vorigen Schritt – beim Vorhabenträger liegt. Mit Blick auf mögliche Verzögerungen im späteren Verfahrensverlauf würde der Vorhabenträger in allen gebotenen Fällen im Planungsprozess und beim Erstellen der Planunterlagen entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Voraussetzungen

Der Vorhabenträger ergreift in allen erforderlichen Fällen Maßnahmen, um sich mit den TÖBs im Rahmen einer Vorantragskonferenz oder eines bi- und multilateralen Austausches abzustimmen.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Mögliche Konflikte, die man im Vorfeld der Antragstellung aus dem Weg hätte räumen können, müssen im Rahmen des Anhörungsverfahrens geklärt werden, was sich negativ auf die Dauer des Verfahrens auswirkt.

M1

Für M1 gelten dieselben Annahmen wie für M0+, da sich durch die Veränderung der Zuständigkeit keine zusätzlichen Beschleunigungspotentiale ergeben würden.

M2

Eingeschwungener Zustand

Wie bei M0+ würden sich keine neuen Beschleunigungspotentiale ergeben, da die Verantwortlichkeit für diesen Schritt – wie beim vorigen Schritt – beim Vorhabenträger liegt.

Voraussetzungen

Bei einer Verlagerung des Planfeststellungsverfahrens auf die Länder müssten die Planfeststellungsbehörden die technisch-bauliche Expertise in Bahnsachen in vielen Fällen neu aufbauen, jedenfalls aber ausbauen, um eine hochwertige Beratung im Vorfeld der Antragstellung leisten zu können und bei der Durchführung von Vorantragskonferenzen oder Abstimmungen mit TÖB unterstützend wirken zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Wenn Planfeststellungsbehörden wenige Verfahren und wenig Personal haben, können sie kaum das nötige Erfahrungswissen aufbauen und erhalten, um durchschnittlich komplexe Verfahren sachgerecht vorzubereiten und durchzuführen. Für die Beratung des Vorhabenträgers würde dies bedeuten, dass insoweit mit im Schnitt schlechteren Planunterlagen zu rechnen ist. Dies würde sich negativ auf die gesamte Verfahrensdauer auswirken und könnte zu erheblichen Verzögerungen in allen folgenden Verfahrensschritten führen.

Mittlere und größere Planfeststellungsbehörden dürften mittelfristig in der Lage sein, eine sachgerechte Vorantragsberatung durchzuführen, bei kleineren Planfeststellungsbehörden ist dies mit Blick auf den Status quo auch langfristig nicht zu erwarten.

M3

Für M3 würden dieselben Annahmen gelten, wie für M0+ und M1.

4.5.1.1.3 Vollständigkeitsprüfung

Status quo

Die Vollständigkeitsprüfung durch die Anhörungsbehörde ist prima facie neben der abschließenden Stellungnahme einer der beiden Verfahrensschritte, bei denen sich eine Konzentration am stärksten auswirken würde. Die ausgewerteten Verfahren ergaben, dass in 75 % der Verfahren zwischen Eingang der Unterlagen und Abschluss der Prüfung weniger als 41 Kalendertage vergingen.

Allerdings lässt sich aus dem Datensatz das konkrete Beschleunigungspotenzial bei einer Konzentration nicht ableiten, da in diesem Arbeitsschritt erstens durch die AHB häufig Arbeiten vorgenommen werden, die sonst ein anderer Akteur (v. a. das EBA) vornehmen müsste. So prüfen zahlreiche AHB die Anstoßfunktion sehr genau und rügen hier nicht selten Mängel.[291] Diese Prüfung müsste sonst das EBA (genauer) vornehmen. Ferner finden AHB im Einzelfall bei der Durchsicht der Unterlagen auch inhaltliche Mängel der Unterlagen.[292] Diese können derzeit dann frühzeitig beseitigt werden und können nicht nur zu qualitativ hochwertigeren Unterlagen, sondern auch zu einer Beschleunigung des Verfahrens „hinten heraus“ führen, da jede spätere Planänderung mit höherem Aufwand verbunden ist.[293] Schließlich gibt es Fälle, in denen sich die EBA-Außenstelle maßgeblich auf die Prüfung durch die AHB verlässt und insoweit die eigene Prüfung reduziert und so Zeit spart.

Zweitens fallen in diesen Zeitraum Arbeiten durch den Vorhabenträger, deren Häufigkeit und Umfang aber nicht aufgeschlüsselt wurden. Diese Arbeiten durch den Vorhabenträger würden regelmäßig auch bei einer konzentrierten Prüfung anfallen.[294]

Es soll im Folgenden versucht werden, die Beschleunigungspotentiale zu beschreiben und anschließend quantitativ abzuschätzen.

Um dazu eine möglichst fundierte Einschätzung abgeben zu können, wurden erstens bei der Vollständigkeitsprüfung vorzunehmende Arbeitsschritte identifiziert, zweitens etwaige Doppelarbeiten identifiziert und in Bezug auf Häufigkeit und Umfang quantifiziert. Drittens werden die Überlegungen in Szenarien überführt. Es wurde dann versucht, mit Vertretern der Anhörungsbehörden, aber auch des Vorhabenträgers und des EBA die Szenarien für eine Konzentration

[291] Laut Angaben der DB-Projektteams wird in 45 % der Fälle (auch) von der AHB eine Nachbesserung verlangt, vgl. Tabelle 34, Kapitel 2.4.2.5.
[292] Wie viele der in der vorangehenden Fußnote dargestellten Nachforderungen über die Anstoßfunktion hinausgehen und damit planerische Elemente betreffen, wurde nicht angegeben. Jedoch wurde in den Interviews gerade seitens der AHB mehrfach darauf verwiesen. Teils verstehen die AHB sich auch als Qualitätssicherung, was jenseits des gesetzlichen Rollenbildes liegt, vgl. Kap. 3.1.1.
[293] Zu den möglichen Problemen sogleich.
[294] Differenzierter sogleich.

zu plausibilisieren.[295] Allerdings können die Erkenntnisse auch für getrennte Modelle (namentlich M0+) fruchtbar gemacht werden, weshalb sie vorweg dargestellt werden.

Entscheidende Vorfrage für das Einsparpotential von M1 und M2 ist – wie die insoweit durchgeführten Interviews gezeigt haben – die konkrete Organisation innerhalb der konzentriert zuständigen Behörde. Denn bei einer organisatorischen Trennung zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde/-einheit würden zentrale Schnittstellen bestehen bleiben – wenn auch durchaus etwas reduziert. Die Bedeutung der unterschiedlichen Ausgestaltung für das Beschleunigungspotential wird im Exkurs unter 4.5.6. zusammengefasst. Im Folgenden werden zunächst die unterschiedlichen Arbeitsschritte im Status quo und damit verbundene Schnittstellen und Doppelarbeiten beschrieben und anschließend quantifiziert.

Arbeitsschritte

Arbeitsschritte im Rahmen der Eingangsprüfung durch EBA vor Einleitung des Anhörungsverfahrens

- EBA
    - Allgemeines Einarbeiten
    - Prüfung der Unterlagen, Formulierung etwaiger Nachforderungen
    - Etwaige (belastungsbedingte) Liegezeiten
- VHT
    - Etwaige Nacharbeiten

Etwaige Arbeitsschritte im Anhörungsverfahren

- bei der Anhörungsbehörde für die Vollständigkeitsprüfung
    - Allgemeines Einarbeiten in das Verfahren
    - Prüfung der Unterlagen, Formulieren etwaiger Nachforderungen
    - Etwaige (belastungsbedingte) Liegezeiten
- Beim Vorhabenträger oder EBA
    - Übermittlung des Prüfexemplars an die Anhörungsbehörde

Doppelarbeiten

Doppeltes Einarbeiten

- Ansatz: wenn zwei Behörden die Unterlagen prüfen, müssen sich zweimal Personen in die Planunterlagen einarbeiten
- Anmerkung:
    - Jedenfalls dann nur geringe doppelte Prüfarbeit, wenn – wie unsererseits empfohlen – EBA und Anhörungsbehörden unterschiedliche Perspektiven auf die Unterlagen in die Prüfpraxis umsetzen: EBA prüft die technisch-planerische Genehmigungsfähigkeit, die Anhörungsbehörde nur die Anstoßfunktion; das bedeutet, dass v. a. die Anhörungsbehörde bestimmte Teile der Unterlagen gar nicht oder nur völlig kursorisch durchlesen muss; Bsp.: das Lärmgutachten wird inhaltlich nicht angeschaut, sondern nur geprüft, ob alle Betroffenen erfasst wurden (umgekehrt prüft das EBA das Lärmgutachten primär inhaltlich und nicht/nur kursorisch bzgl. der Betroffenheiten)

[295] Da die gelebten Systeme und Praktiken sich bundesweit deutlich unterscheiden und es sich bei den Interviewpartnern um wenige Vertreter mit naturgemäß regional begrenzten Erfahrungen handelt, kann insoweit keinesfalls der Anspruch der Repräsentativität erhoben werden.

- Zudem kann es sein, dass die Anhörungsbehörde ihre spezifischen örtlichen Kenntnisse zeitverkürzend in die Prüfung einbringen kann (etwa um Betroffenheiten für die Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu erkennen).

- Quantifizierung des doppelten Einarbeitens:
  - Häufigkeit: immer
    - Auch Anhörungsbehörden, die keine Vollständigkeitsprüfung vornehmen und die Planunterlagen direkt weiterleiten, müssen sich an einem Punkt im Verfahren in die Unterlagen einarbeiten, spätestens um den Erörterungstermin vorbereiten zu können.
  - Umfang:
    - Sehr unterschiedlich, je nach gelebter Einarbeitungspraxis und Umfang/Komplexität der Unterlagen.
    - Bei zweckmäßiger Aufteilung der Prüfung
      - Einfache Unterlagen: minimale Doppelung: 0-1 Arbeitstage
      - Komplexe Unterlagen: gewisse Doppelung: 1-3 Arbeitstage
    - Bei überobligatorischer Prüfung durch die Anhörungsbehörde: 1-5 Arbeitstage
    - Der Lesbarkeit willen wurde dies zusammengefasst mit 0-5 Arbeitstagen.

Prüfvorgang bei der Anhörungsbehörde

- Ansatz: Im Zuge des Einarbeitens aber auch darüber hinaus erfolgt eine Prüfung der Unterlagen, die im Einzelfall sehr umfangreich sein kann.
- Anmerkungen:
  - Wie zum Einarbeiten angemerkt, sollte die Anhörungsbehörde nur die Anstoßfunktion prüfen, weshalb hier kaum eine Doppelung von Prüfvorgängen stattfinden sollte.
  - Etwaige weitergehende, inhaltliche Mängel, die der Anhörungsbehörde auffallen, sollte diese an das EBA melden; hierbei handelt es sich um Mängel, die bei einer „Sowieso-Durchsicht“ aufgefallen sind (als „Abfallprodukt“ der Anstoßprüfung), sodass idealerweise kein bzw. kaum zusätzlicher Prüfaufwand entsteht
- Quantifizierung[296]:
  - Häufigkeit: je nach Prüfpraxis
    - Einige Anhörungsbehörden leiten Auslegung ohne Prüfung ein
    - Andere prüfen nur Anstoßfunktion (+ Meldung von nebenbei entdeckten Mängeln)
    - Dritte nehmen eine überobligatorische Prüfung vor.
  - Umfang:
    - Hängt von Komplexität der Unterlagen ab, was aber typisiert zusammengefasst wurde.
    - Keine Prüfung: 0 Arbeitstage
    - Nur Anstoßfunktion: 0-6 Arbeitstage
    - Überobligatorisch: 1-8 Arbeitstage

[296] Die Prüfarbeit geht i. d. R. mit dem Einarbeiten einher, weshalb die beiden Schritte in der Tabelle 70 unten zusammengefasst wurden.

Nachforderungen durch Anhörungsbehörde

- Ansatz: Zum einen kann eine zusätzliche Nachforderung von Planunterlagen der Anhörungsbehörde, wenn bereits Nachforderungen durch das EBA gestellt wurden, beim Vorhabenträger zu einem Mehraufwand führen, da Nachforderung nicht aus einer Hand stammen. Zum anderen gibt es das Phänomen unnötiger oder unberechtigter Nachforderungen von Planunterlagen, die nicht für die Erfüllung der Anstoßfunktion erforderlich sind (z.B. zusätzliche Gutachten, die nach der Rechtslage nicht erforderlich sind).

Nachforderungen nicht aus einer Hand

- Ansatz: Wenn die Anhörungsbehörde zusätzlich[297] zum EBA nachfordert, führt dies dazu, dass der Vorhabenträger die Unterlagen zweimal nachbearbeiten muss; dies führt immer zu einem gewissen Kommunikationsaufwand und Arbeitsaufwand. Problematisch wird es dort, wo zwei aufwendige Nacharbeiten nacheinander durchgeführt werden, obschon dies bei einer Nachforderung aus einer Hand parallel hätte erfolgen können (Bsp.: zwei Gutachten müssen nacheinander eingeholt werden).
- Anmerkungen: Dies passiert nur in Einzelfällen und wird in solchen Systemen ausgeschlossen, wo eine parallele oder abgestimmte Durchsicht und enge Abstimmung stattfindet.
- Quantifizierung:
    - Häufigkeit: Hin und wieder/Einzelfälle -> deshalb kein Regelszenario, sondern „Bad Case“.
    - Umfang: teils erhebliche Wartezeiten bei VHT: 2-28 Arbeitstage

Unnötige/unberechtigte Nachforderungen

- Ansatz: Es wurde in Interviews mit Vertretern des Vorhabenträgers von unnötigen oder unberechtigten Nachforderungen berichtet; beispielsweise seien unnötige Lärmgutachten gefordert worden, wohl aus der Perspektive anderer Infrastrukturen, für die die Person ebenfalls zuständig war.
- Anmerkungen:
    - Es muss differenziert werden zwischen intentional unberechtigten Nachforderungen (z. B. aus politischen Gründen) und solchen, die schlicht fehlerhaft sind.
    - Verfahren, die durch politische Einflussnahme verzögert werden, werden hier nicht betrachtet.
- Quantifizierung:
    - Häufigkeit: hin und wieder/Einzelfälle -> deshalb „Bad Case“.
    - Umfang: 7-28 Arbeitstage

(*Belastungsbedingte) Liegezeiten bei Anhörungsbehörden*

- Definition:
    - Es sind allein belastungsbedingte Liegezeiten gemeint; nicht solche, die etwa durch eine Priorisierungsentscheidung des Vorhabenträgers oder durch Warten auf Zuarbeiten durch den Vorhabenträger verursacht werden.

[297] Nur wenn zusätzlich zum EBA nachgefordert wird, fallen doppelte Abstimmungen mit VHT an, d.h. sollte allein die AHB (berechtigt) nachfordern, so hätte bei M1 das EBA dies getan und damit wäre insoweit kein Einsparpotential vorhanden.

- Ansatz:
    - Liegezeiten sind für das Verfahren, in dem sie anfallen, immer ineffizient und bergen Optimierungspotential.
- Anmerkungen:
    - Diese könnten selbstverständlich genauso beim konzentriert zuständigen EBA anfallen; d. h. aber nicht, dass hier kein Optimierungspotential bei M1 bzw. M2 bestünde, sondern nur, dass dieses auch für M0+ besteht.
- Quantifizierung:
    - Häufigkeit:
        - Schwer abzuschätzen; Die Befragung zeigt, dass es bei 14 von 27 Anhörungsbehörden „teilweise“ (10) und „regelmäßig“ (4) zu belastungsbedingten Verzögerungen von mehr als 2 Wochen bei einzelnen Verfahren im Untersuchungszeitraum gekommen ist (s.o. 2.4.1.6). Unklar ist aber, welchen Umfang die Liegezeiten im Durchschnitt haben und inwieweit sie bei der Vollständigkeitsprüfung anfallen;
        - Lösung: Darstellung von keinen und geringen Liegezeiten (als Regelfälle), von hohen Liegezeiten als „Bad Case“.
    - Umfang:
        - Gut ausgestattete AHB: 0 Arbeitstage
        - mäßig ausgestatte AHB: 3-5 Arbeitstage
        - Ausnahmefall: 7-21 Arbeitstage

weitere Schnittstelle/Übermittlung Prüfexemplar

- EBA:
    - Ansatz: Übermittlung der Prüfunterlagen durch EBA an die Anhörungsbehörde würde bei Konzentration wegfallen.
    - Anmerkung:
        - Es wurde darauf verwiesen, dass teilweise der VHT die Übermittlung selbst übernimmt und deshalb keine Verzögerung eintrete. Allerdings würde auch dies einen weiteren Schritt gegenüber M1/M2 darstellen, da dort eine solche Zuleitung nicht erfolgen müsste. Ausgeschlossen wäre dies nur bei der, in der Praxis teils bei dringlichen Projekten vorgenommenen parallelen Zuleitung der Antragsunterlagen an AHB und PFB.
    - Quantifizierung:
        - Häufigkeit: regelmäßig
        - Umfang: 2-4 Arbeitstage

M0+

<u>Eingeschwungener Zustand</u>

Bei **M0+** würde sich die Vollständigkeitsprüfung durch die AHB auf die Sicherung der Anstoßfunktion beschränken. Dies würde, wie unter 3.1 dargestellt, insgesamt im Mittel einen beschleunigenden Effekt haben, wobei durchaus gegenläufige Effekte für die Dauer der Vollständigkeitsprüfung eintreten können, sofern eine umfassendere, überobligatorische Prüfung zu einer Verfahrensbeschleunigung führt, weil Planänderungen im Verfahren vermieden werden können. Zudem würden Liegezeiten idealerweise reduziert.

Zusammenfassung Beschleunigungspotenziale M0+ bei der Vollständigkeitsprüfung

- Einarbeiten und Prüfvorgang
    - Bei AHB, die überobligatorisch prüfen: Verringerung der Arbeit bei AHB; teils führt eine überobligatorische Prüfung aber zu Qualitätsverbesserungen bei den Antragsunterlagen, die das Verfahren hinten heraus beschleunigen können; Häufigkeit und Umfang dieses gegenläufigen Effekts ist nicht quantifizierbar
- Unnötige oder fehlerhaft-unberechtigte Nachforderungen
    - Praktisch ausgeschlossen, wenn die Nachforderungen mit EBA (informell) rückgekoppelt werden
- Nachforderungen nicht aus einer Hand
    - In den Fällen ausgeschlossen, in denen parallele Prüfung stattfindet und etwaige Mängel unverzüglich dem EBA mitgeteilt werden[298]
- Belastungsbedingte Liegezeiten
    - Bei den AHB, bei denen sie auftreten, durch bessere Ausstattung reduzierbar
- Übermittlung Prüfexemplar
    - Hinweis: Entfällt bei ausnahmsweise vorgenommener paralleler Prüfung

Nach alledem zeigt sich ein nicht unerhebliches Optimierungspotenzial. Die Vollständigkeitsprüfung kann im Idealfall inklusive Übermittlung des Prüfexemplars bei wenig umfangreichen Unterlagen auf einige Tage reduziert werden. Allerdings können weiterhin Nacharbeiten beim Vorhabenträger erforderlich werden, die teils nicht unerhebliche Zeiten in Anspruch nehmen.

Voraussetzungen

Voraussetzung zur Nutzung der Beschleunigungspotentiale ist, dass eine Klärung des Rollenverständnisses bei der Prüfung der Antragsunterlagen herbeigeführt wird und aufgrund einer adäquaten Personalausstattung der Anhörungsbehörden keine Verzögerungen durch Liegezeiten erzeugt werden. Überobligatorische Prüfungen der Antragsunterlagen sollten vermieden werden.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Soweit Anhörungsbehörden nicht über eine adäquate Personalausstattung verfügen oder Planunterlagen überobligatorisch prüfen, können in diesem Verfahrensschritt Beschleunigungspotentiale nicht realisiert werden und Verfahren würden sich in demselben Umfang wie bisher verzögern.

M1

Eingeschwungener Zustand

Bei **M1** würde die Vollständigkeitsprüfung durch die anhörende Stelle entfallen und ein entsprechender Zeitgewinn im eingeschwungenen Zustand wäre naheliegend. Allerdings ist ein besonders umfangreicher Zeitgewinn wohl nur gegenüber solchen Anhörungsbehörden zu erlangen, die aktuell in diesem Verfahrensschritt nicht erforderliche Unterlagen nachfordern und/oder Liegezeiten im Rahmen der eigenen Prüfung produzieren (siehe auch 2.4.2.5 und 3.1.2).

[298] Zu Vor- und Nachteilen der parallelen Prüfung siehe 3.1.3.

Abschätzung des Beschleunigungspotentials anhand der Arbeitsschritte

Im Folgenden sollen die oben angestellten Überlegungen zu den Arbeitsschritten in Szenarien überführt werden. Das Beschleunigungspotential kann dabei nach der oben vorgenommenen Differenzierung keinesfalls pauschal bestimmt werden, sondern hängt von zahlreichen Faktoren ab:

- Prüfverständnis der Anhörungsbehörden
- Umfang und Komplexität der Unterlagen (Einarbeiten und Prüfvorgang)
- Ausstattung der Anhörungsbehörden und Belastungssituation (belastungsbedingte Wartezeiten)
- Ausbildung, Erfahrung des Bearbeiters (unnötige oder unberechtigte Nachforderungen als Verzögerungsrisiko)
- Ob das EBA bereits Nachforderungen gestellt hatte und der Umfang dieser Nachforderungen (Nachforderungen nicht aus einer Hand)

Wollte man diese Faktoren alle abbilden, würde dies zu einer unüberschaubaren Matrix führen, da die meisten Faktoren unabhängig voneinander sind. Um dennoch möglichst differenzierte und zugleich darstellbare Daten abschätzen zu können, wurden Umfang und Komplexität der Unterlagen zu einer Spanne zusammengefasst, deren genauer Umfang vom Prüfverständnis der Anhörungsbehörde abhängt. Ebenso wurde bei dem Faktor, ob die Anhörungsbehörde zusätzlich zum EBA Nachforderungen stellt, keine Nachforderungen und Nachforderungen geringen Umfangs zu einer Spanne zusammengefasst (0-3 Arbeitstage), da der Faktor eher gering ist und damit nur eine leichte Verzerrung auftritt.

Fraglich ist, wie mit Faktoren umzugehen ist, die zwar nicht regelmäßig, aber doch hin und wieder auftreten in Form von unnötigen/unberechtigten oder umfangreichen zusätzlichen Nachforderungen, die beim Vorhabenträgerunnötige Arbeits- und Liegezeiten produzieren. Solche Verzögerungsursachen wurden für einzelne Verfahren geschildert, können aber nicht als Regelfall angesehen werden, weshalb sie als „Bad Case“-Szenario gekennzeichnet sind.

In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Szenarien und „Bad Cases“ jeweils in einer Zeile dargestellt. Die Spalten geben die Werte für das Einsparpotential zu den jeweiligen Arbeitsschritten an. Die letzte Spalte stellt die Gesamtspanne dar. Bei der Interpretation der Tabelle ist es methodisch nicht vertretbar, Mittelwerte aus den Spannen zu bilden, um das gesamte Einsparpotential abzubilden. Grund dafür ist, dass die Regelszenarien zwar typische Fälle darstellen, jedoch keine empirischen Daten zur Häufigkeit existieren. Die Bildung eines Durchschnitts würde z. B. voraussetzen, dass jedes Szenario gleich häufig vorkommt.

Tabelle 70: Beschleunigungspotential Vollständigkeitsprüfung (in Arbeitstagen)

Szenario	**Einarbeiten und Prüfvorgang** Szenarien Keine Prüfung: 0-5 Arbeitstage Aufgeteilt: 0-6 Arbeitstage Überobligatorisch: 1-8 Arbeitstage	**Unnötige/unberechtigte Nachforderungen** Szenarien 7-28 Arbeitstage -> Bad Case 1	**Nachforderungen nicht aus einer Hand** Szenarien keine zusätzlichen Nachforderungen: 0 Arbeitstage geringen Umfangs: 0-3 Arbeitstage erheblicher Umfang: 2-28 Arbeitstage (-> Bad Case 2)	**Belastungsbedingte Liegezeiten** Szenarien gut ausgestattete AHB: 0 Arbeitstage mäßig aufgestellte AHB: 3-5 Arbeitstage unterausgestattete AHB: 7-21 Arbeitstage (-> Bad Case 3)	**Weitere Schnittstelle/Übermittlung Prüfexemplar** 2-4 Arbeitstage	**Beschleunigungspotential bei der Vollständigkeitsprüfung** (Summe)
Gut ausgestattete AHB + keine Vollständigkeitsprüfung (=Durchreichen)	0-5	0	0	0	2-4	2-9
Gut ausgestattete AHB + aufgeteilte Prüfung - geringe Nachforderungen	0-6	0	0-3	0	2-4	2-13
Gut ausgestattete AHB + überobligatorische Prüfung - geringe Nachforderungen	1-8	0	0-3	0	2-4	3-15
mäßig ausgestattete AHB + keine Vollständigkeitsprüfung (=Durchreichen)	0-5	0	0	3-5	2-4	5-14

- mäßig ausgestattete AHB + aufgeteilte Prüfung - geringe Nachforderungen	0-6	0	0-3	3-5	2-4	5-18
mäßig ausgestattete AHB + überobligatorische Prüfung geringe Nachforderungen	1-8	0	0-3	3-5	2-4	6-20
Bad Case 1: unnötige Nachforderungen Gut ausgestattete AHB + überobligatorische Prüfung geringe Nachforderungen	1-8	7-28	0-3	0	2-4	10-43
Bad Case 2: erhebliche zusätzliche Nachforderungen Gut ausgestattete AHB + überobligatorische Prüfung	4-8	0	2-28	0	2-4	8-40
Bad Case 3: hohe Liegezeiten deutlich unterausgestattete AHB + aufgeteilte Prüfung	0-6	0	0-3	7-21	2-4	9-34

Voraussetzungen

Voraussetzung ist, dass die Personalausstattung des EBA adäquat ist, um die entsprechenden Einsparpotentiale nutzen zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden können

Sollte die Personalausstattung des EBA bei einer Überführung der Zuständigkeit des Anhörungsverfahrens zu knapp bemessen werden, dann können entsprechende Beschleunigungspotentiale nicht abgerufen werden und es sind liegezeitbedingte Verzögerungen zu erwarten.

M2

Eingeschwungener Zustand

Bei M2 könnten im eingeschwungen Zustand die gleichen Beschleunigungspotentiale wie in M1 realisiert werden, sofern die Anforderungen an die Antragsunterlagen und die Prüfungspraxis weitgehend harmonisiert wurden.

Voraussetzungen

Voraussetzungen zur Erreichung des eingeschwungenen Zustands bei M2 sind ebenfalls eine adäquate Personalausstattung der zuständigen Behörden sowie eine bundesweit einheitliche Abstimmung der Anforderungen an die Antragsunterlagen und der Prüfpraxis[299] durch entsprechende Planfeststellungsrichtlinien, um eine möglichst bundesweit einheitliche Prüfpraxis zu etablieren.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden können

Die bestehende Heterogenität der Prüfungspraxis würde fortbestehen und vertieft, da die Eingangsprüfung durch das EBA wegfiele. Dies würde eine bundeseinheitliche Qualität erheblich erschweren sowie zugleich den Vorhabenträger vor die Aufgabe einer regionalen Anpassung seiner Unterlagen stellen und damit bei diesem eine (interne) bundeseinheitliche Standardisierung erheblich erschweren bzw. teilweise sogar verhindern.

Umfang und Inhalt von Standardisierungen könnten vom Bund nur im Rahmen der Auftragsverwaltung und damit äußerst begrenzt vorgegeben werden und wären maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft der Länder abhängig, weshalb es zu Insellösungen kommen könnte.

M3

Bei **M3** würde es davon abhängen, welche Länder von der Übertragungsmöglichkeit Gebrauch machen und welche Anhörungsbehörden dadurch von der Übertragung betroffen wären. Soweit übertragen wird, wären die Effekte von M1 zu erwarten, die allerdings im Konkreten davon abhingen, welche Prüfpraxis und Ausstattung die Behörden in den übertragenden Ländern zuvor hatte. Soweit nicht übertragen wird, sind die Potentiale von M0+ möglich. Darüber hinaus sind Brüche zwischen den Systemen möglich, die in Insellösungen und uneinheitlichen Qualitäts- und Prüfungsmaßstäben resultieren. Für den Vorhabenträger sind interne Standardisierungen nur noch bedingt möglich, da er sich auf die unterschiedlichen Systeme einstellen muss.

[299] Damit ist die praktische Ausgestaltung der auch bei M2 aller Wahrscheinlichkeit nach weiterhin bestehenden PF-RL und Leitfaden Antragsunterlagen gemeint.

4.5.1.1.4 Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Status quo

Bei der Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung ist angesichts des formalen Charakters und des damit einhergehenden geringen Arbeitsaufwandes kaum mit Beschleunigungspotentialen zu rechnen. Denn die gesetzlichen Fristen werden bereits jetzt schon bei einem Großteil der im Rahmen der Sachstandsanalyse ausgewerteten Verfahren eingehalten (siehe 2.4.2.6 und 2.4.2.15).

Mitunter kommt es wohl auch zu Verzögerungen, die durch Belastungsspitzen und Engpässe bei den auslegenden Stellen verursacht werden. Diese können kaum durch Optimierungen des Anhörungsverfahrens und seiner Organisation aufgefangen werden (siehe 2.4.2.6).

In den Interviews zur vertieften Untersuchung von Verfahrensverläufen wurde auf Einzelfälle verwiesen, in denen aus politischen Erwägungen die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung verzögert wurde, um eine Auslegung im Wahlkampf zu vermeiden.

M0+

Eingeschwungener Zustand

Durch die verstärkte Nutzung von gemeinsamen Standards, Vorlagen und Terminplanungen sowie einer gemeinsamen elektronischen Arbeitsumgebung (s.o. 3.4 ff.) könnten kleinere Beschleunigungseffekte eintreten und Verzögerungen vermieden werden, da eine frühzeitige Abstimmung und Vorbereitung der Auslegung mit den auslegenden Stellen möglich wäre.

Voraussetzungen

Eine Voraussetzung für die Nutzung von Beschleunigungspotentialen ist, dass Optimierungspotentiale identifiziert und durch Standardisierungs- und Kommunikationsmaßnahmen adressiert werden. D .h. die jeweiligen Anhörungsbehörden sollten prüfen, ob Vorlagen etc. sinnvoll wären und ob ggf. sogar eine gemeinsame elektronischen Arbeitsumgebung fruchtbar gemacht werden könnte.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Beschleunigungspotentiale können nicht abgerufen werden.

M1

Eingeschwungener Zustand

Es gelten dieselben Annahmen wie für M0+. Der Unterschied liegt darin, dass die erforderlichen Maßnahmen zum Abrufen von Beschleunigungspotentialen vom EBA als Anhörungsbehörde ergriffen werden.

Voraussetzungen

Es gelten weitgehend dieselben Voraussetzungen wie für M0+. Die EBA-Außenstellen haben bereits heute Kontakt zu den auslegenden Stellen, da sie in diesen auch die Planfeststellungsbeschlüsse auslegen lassen. Allerdings müssten die Außenstellen ein Erfahrungswissen bei der Beteiligung der TÖB aufbauen und eine Routine für die internen Abläufe hinsichtlich des Anhörungsverfahrens entwickeln.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Beschleunigungspotentiale können nicht abgerufen werden.

M2

Für M2 gelten dieselben Annahmen wie für M0+.

M3

Für M3 gelten dieselben Annahmen wie für M0+ bzw. M1.

4.5.1.1.5 Einholung der Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange

Hier sieht das Gesetz vor, dass den TÖB eine Frist von maximal 3 Monaten zu setzen ist. Mit Blick auf diese Höchstfrist und die Tatsache, dass die Arbeitszeit durch die TÖB angesichts eher zunehmender Komplexität des materiellen Rechts unabhängig von einer organisatorischen Reform des Anhörungsverfahrens bestehen bleibt, sind hier keine Beschleunigungseffekte durch Optimierungen des Ablaufs und der Organisation des Anhörungsverfahrens zu erwarten – zumal zu enge Fristen wegen der umfangreichen Ausnahmeregelungen zur Präklusion des § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG im Ergebnis zu keiner Beschleunigung führen dürften.

Die Empirie bestätigt diese Einschätzung, da in 75 % der Verfahren weniger als 68 Kalendertage zwischen Aufforderung und Fristablauf liegen; es gibt nur eines von 107 Verfahren, bei dem die Frist über 93 Tagen liegt (siehe 2.4.2.15).

4.5.1.1.6 Weitergabe von Stellungnahmen und Einwendungen

Status quo

In Bezug auf den Umgang mit den Einwendungen besteht, wie in 2.4.2.9 aufgezeigt, eine große Vielfalt an Praktiken. In zeitlicher Hinsicht werden die Einwendungen teilweise sofort nach ihrem Eingang, teilweise gesammelt nach Ablauf der Einwendungsfrist weitergereicht. Die zweite Vorgehensweise wurde in den Interviews zur vertieften Untersuchung von Verfahrensverläufen als Verzögerungsursache genannt.

In inhaltlicher Hinsicht reicht das Spektrum der Einwendungsbehandlung von Durchreichen über Bündeln bis hin zu Vorsortierung und u.U. sogar inhaltlicher Aufbereitung.

Empirisch ist eine Optimierung in der Breite eher begrenzt, da in 75 % der Verfahren weniger als 25 Tage nach Ende der Auslegungsfrist die Einwendungen und Stellungnahmen weitergereicht wurden; zumal aus der Praxis berichtet wird, dass die anwaltlich vertretenen und umfangreichsten Einwendungen i. d. R. am letzten Tag der Frist eingereicht würden und die TÖB regelmäßig Fristverlängerungen beantragen würden; insofern wird das Potential relativiert.

Wie in 3.4.2 dargelegt, sollten hier klare Absprachen dennoch zu einer Reduzierung von Verzögerungen führen. In jedem Fall ist eine Umsetzung der unverzüglichen Weiterleitung möglich, die Einspeisung in eine gemeinsame Arbeitsumgebung dürfte sich als voraussetzungsvoller darstellen.

Zudem ist bzgl. des Beschleunigungspotentials zu beachten, dass eine gute Aufbereitung durch die Anhörungsbehörde beim Vorhabenträger Arbeitsersparnisse bringen kann, insofern bestehen hier zu einem Gutteil kommunizierende Röhren, da die bei der Anhörungsbehörde investierte Arbeit sonst weitgehend beim Vorhabenträger anfiele. Problematisch erscheinen die unterschiedlichen Standards und berichteten Medienbrüche, die bei der Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger zu Verzögerungen führen können (s.o. 2.4.2.9 f.).

M0+

Eingeschwungener Zustand

Durch eine Abstimmung und Standardisierung des Prozesses wie unter 3.4 dargestellt, würden unnötige Arbeiten bzw. Liegezeiten bei den Anhörungsbehörden weitgehend entfallen, die diese derzeit teilweise aufweisen.

Eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung (s.o. 3.4.2.2) kann das Einwendungsmanagement und die damit verbundene Vorbereitung des Erörterungstermins insgesamt beschleunigen.

Voraussetzungen

Voraussetzung ist, dass man sich bundesweit auf einheitliche Standards verständigt und nach Möglichkeit auch die auslegenden Stellen miteinbezieht, um eine zeitnahe Weiterleitung an den Vorhabenträger zu gewährleisten und eine zügige Erstellung der Erwiderungen in einer gemeinsamen elektronischen Arbeitsumgebung zu ermöglichen.

Dies setzt voraus, dass sich Bund und Länder über Standards verständigen und dieselbe Software oder zumindest kompatible Softwarelösungen nutzen (s.o. 3.7.1.1).

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Es kommt weiterhin zu Verzögerungen und Medienbrüchen bei der Weiterleitung und Bearbeitung von Stellungnahmen und Einwendungen.

M1

Für M1 gelten dieselben Annahmen wie bei M0+. Allerdings ist es hier voraussichtlich einfacher Standards festzulegen und eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung einzurichten. Denn von den Maßnahmen wären nur EBA und Vorhabenträger und nicht über 30 anhörende Organisationseinheiten in den Ländern betroffen und es müsste keine Verwaltungsvereinbarung oder ein Staatsvertrag zur Umsetzung verabschiedet werden (s.o. 3.7.1.1).

M2 und M3

Für M2 gelten dieselben Annahmen wie für M0+, allerdings hätte der Bund keine Möglichkeit auf die Abstimmung und Standardisierung von Prozessen oder die Einrichtung einer gemeinsamen elektronischen Arbeitsumgebung einzuwirken.

Im M3 könnte das Nebeneinander unterschiedlicher Systeme und Insellösungen das Abrufen von Beschleunigungspotentialen durch Standards und eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung deutlich erschweren.

4.5.1.1.7 Erwiderungen des Vorhabenträgers

Status quo

Bei der Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger ist angesichts der großen Spreizung in den untersuchten Verfahrensverläufen (allein 120 Tage zwischen den unteren 25 % und den unteren 75 %; ein Maximum von über 400 Tagen) und dem auch in der Breite recht langen Zeitraum (Median von 87 Tagen) ein großes Optimierungspotential zu vermuten. Neben der – nicht reformierbaren – tatsächlichen Arbeitszeit beim Vorhabenträger zur Bearbeitung relevanter Einwendungen und Stellungnahmen zeigt die Untersuchung zwei mögliche Bereiche: Einerseits Weiterleitung bzw. Bearbeitung verfahrensfremder oder unberechtigter Einwendungen zur Erwiderung und andererseits Liegezeiten beim Vorhabenträger. Bezogen auf die anhörende Stelle ist nur ersteres optimierbar.

M0+

Eingeschwungener Zustand

Durch eine Abstimmung und Standardisierung des Prozesses wie unter 3.2.1 und 3.4 dargestellt würden eine zeitnahe Erstellung der Erwiderungen gefördert und unnötige Erwiderungen entfallen. Eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung beschleunigt das Einwendungs- und Erwiderungsmanagement und die damit verbundene Vorbereitung des Erörterungstermins.

Voraussetzungen

Voraussetzung ist, dass man sich auf einheitliche Standards und eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung zur Erstellung der Erwiderungen zwischen Bund und Ländern verständigt (s.o. 3.7).

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Es kommt weiterhin zu Verzögerungen und Medienbrüchen bei der Erstellung und Bearbeitung der Erwiderungen, da Standards und eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung fehlen.

M1

Für M1 gelten dieselben Annahmen wie für M0+. Allerdings ist es hier voraussichtlich einfacher Standards festzulegen und eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung einzurichten, da nur EBA und Vorhabenträger betroffen sind.

M2 und M3

Für M2 und M3 gelten dieselben Annahmen wie für M0+, allerdings hätte der Bund keine Möglichkeit auf die Standardisierung bei der Erstellung von Erwiderungen und die Einführung einer gemeinsamen elektronischen Arbeitsumgebung einzuwirken.

Im M3 würde das Nebeneinander unterschiedlicher Systeme und möglicher Insellösungen das Abrufen von Beschleunigungspotentialen durch Standards und eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung deutlich erschweren.

4.5.1.1.8 Erörterungstermin

Status quo

Der Erörterungstermin spielt eine zentrale Rolle im Anhörungsverfahren. Entsprechend der gesetzlichen Fristen des § 73 Abs. 6 VwVfG ist die Erörterung drei Monate nach Ablauf der der Einwendungsfrist abzuschließen. Allerdings kann diese Frist im Regelfall nicht eingehalten werden (s.o. 2.4.2.15). Hinzu kommen vermeidbare Probleme bei der Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins die zu Verzögerungen führen können (s.o. 2.4.2.12).

Der Verfahrensschritt Erörterungstermin kann in folgender Hinsicht beschleunigt werden: Verzicht auf den Termin – wenn es mit Blick auf das Verfahren sinnvoll ist – und Optimierung der Organisation sowie Durchführung des Termins (s.o. 3.2 sowie der im Rahmen dieses Projektes erstellte Leitfaden „Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins“).

M0+

Eingeschwungener Zustand

Durch Abstimmung und Standardisierung der Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins wie unter 3.2 dargestellt sollten Beschleunigungspotentiale dort genutzt werden können, wo suboptimale Arrangements bestehen.

Voraussetzungen

Voraussetzung ist, dass man sich auf einheitliche Standards zur Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins verständigt, um diesen mit Blick auf den Abschluss des Anhörungsverfahrens optimal durchführen zu können.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass hinreichend professionalisiertes Personal zur Verfügung steht, um eine effiziente und effektive Durchführung des Erörterungstermins zu ermöglichen und den Abschluss des Anhörungsverfahrens zu beschleunigen.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Bei den Anhörungsbehörden mit Personalproblemen und/oder ungeschulten Verhandlungsleitern kommt es weiterhin zu Verzögerungen bei der Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins.

M1

Für M1 gelten dieselben Annahmen wie für M0+. Allerdings ist es hier voraussichtlich einfacher Standards festzulegen und durchzusetzen sowie – im Vergleich zu kleineren Anhörungsbehörden – Schulungsmaßnahmen durchzuführen.

Voraussetzung ist auch hier, dass hinreichend geschultes Personal zur Verfügung steht, was – anders als bei bestehenden Anhörungsbehörden – derzeit beim EBA nicht vorgehalten wird. Darüber hinaus müsste das EBA die erforderlichen örtlichen Kenntnisse und Routinen aufbauen, um den Erörterungstermin vorzubereiten. In den Anhörungsbehörden sind diese gegenwärtig etabliert; mit Blick auf den bereits bestehenden örtlichen Bezug des Planfeststellungsverfahrens sollte diese Aufgabe jedoch auch für das EBA kein größeres Problem darstellen (s.u. 4.5.5.2.2).

M2 und M3

Für M2 und M3 gelten dieselben Annahmen wie bei M0+.

4.5.1.1.9 Abschließende Stellungnahme

Status quo

Die abschließende Stellungnahme ist ein arbeits- und zeitintensiver Verfahrensschritt, der offensichtlich ein hohes Optimierungspotential aufweist. Immerhin 50 % der im Rahmen der Sachstandsanalyse erfassten und ausgewerteten Verfahren brauchen 140 Tage oder länger zwischen dem Ende des Erörterungstermins und der Fertigstellung der abschließenden Stellungnahme (siehe auch 2.4.2.13). Gleichwohl sieht § 73 Abs. 9 VwVfG vor, dass die abschließende Stellungnahme einen Monat nach Abschluss der Erörterungen an die Planfeststellungsbehörde übermittelt wird bzw. nach § 18a AEG innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist, wenn auf einen Erörterungstermin verzichtet wird,

Allerdings lässt sich – analog zur Vollständigkeitsprüfung – aus den erhobenen Daten das konkrete Beschleunigungspotential bei einer Konzentration nicht ableiten. Erstens, weil etwa-

ige Nacharbeiten des Vorhabenträgers, die sich aus dem Erörterungstermin ergeben, in diesen Zeitraum fallen. Diese Nacharbeiten hätten ebenso bei einer konzentrierten Verfahrensführung vorgenommen werden müssen. Zweitens, weil eine (gute) abschließende Stellungnahme die Arbeiten für den Planfeststellungsbeschluss durchaus erheblich verkürzt: Die Darstellung des Verfahrens, der erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen, die Erwiderungen hierzu und die noch offenen Punkte können regelmäßig (weitgehend) übernommen werden.

In der Praxis nehmen einzelnen Anhörungsbehörden auch materiell-rechtliche Erwägungen zur Einordnung von offenen Punkten vor, die unter Umständen vom EBA übernommen werden können, aber auch Risiken bergen könnten. Meinungsäußerungen der Anhörungsbehörde können wegen ihrer vermeintlich genauen Kenntnis des Vorhabens ein besonderes Gewicht haben, sodass bei einer widersprechenden Entscheidung der Planfeststellungsbehörde potentielle Kläger zu Klageerhebungen eingeladen und der Begründungsaufwand der Planfeststellungsbehörde erhöht werden könnte. Hinzu kommt, dass solche Abwägungen bei der Abfassung der abschließenden Stellungnahme mit erheblichem Zeitaufwand verbunden sind und dadurch die Fertigstellung verzögern können.

Um das Einsparpotential auf anderem Wege – wiederum entsprechend der Vollständigkeitsprüfung – möglichst genau abschätzen zu können, wurde ein deskriptiv-qualitatives Verfahren gewählt, mit dem versucht wird, doppelte bzw. unnötige Arbeiten zu identifizieren. Zunächst werden alle Arbeitsschritte und sodann die Doppelten beschrieben. Schließlich werden Szenarien zum Einsparpotential gebildet.

Arbeiten nach dem EÖT (bis zur abschließenden Stellungnahme bzw. zum Planfeststellungsbeschluss)

- Zwischen EÖT und abschließender Stellungnahme (aSN):
    - Etwaige Verhandlung des Vorhabenträgers mit Einwendern und/oder TÖB
        - Arbeitszeit bei allen Beteiligten
        - Etwaige Liegezeiten bei allen Beteiligten
    - Etwaige Planänderung
        - Erneute Beteiligung § 73 VIII S. 1
        - Neuauslegung, § 73 VIII S. 2
    - Netto Arbeitszeit Anhörungsbehörde
        - Verfahrensablauf darstellen
        - Protokoll des Erörterungstermins
        - Erstellung der abschließenden Stellungnahme (einschließlich etwaiger überobligatorischer[300] rechtlicher Bewertungen)
- Arbeiten bei EBA:
    - Einarbeiten in Sache
        - Auswerten der abschließenden Stellungnahmen
        - Auswertung der Originaleinwendungen und Stellungnahmen sowie der Erwiderungen des Vorhabenträgers (soweit Punkte nicht im Anhörungsverfahren erledigt)
    - Rechtliche Würdigung
        - Nachvollziehen und Prüfen etwaiger von AHB getroffener Wertungen; ggf. Ersetzen durch eigene
        - Bewertung offener Punkte
        - Ggf. Sachverhaltsdarstellung entsprechend proportionieren

[300] Der Sache nach obliegt dies der Planfeststellungsbehörde (vgl. 3.3), wird jedoch von einigen Anhörungsbehörden praktiziert.

- Nachermittlungen
  - Identifizieren
  - Durchführen
  - Rechtlich bewerten
- Etwaige belastungsbedingte Liegezeiten

Unnötige bzw. Doppelarbeiten

- Übermittlung der Dokumente von Anhörungsbehörde an EBA:
  - Ansatz: Die Anhörungsbehörde muss die Verfahrensunterlagen für andere Behörde aufbereiten und versenden.
  - Anmerkung: Bei Konzentration würde dies komplett entfallen.
  - Quantifizierung
    - Häufigkeit: immer
    - Umfang
      - 3-5 Arbeitstage
- Einarbeiten durch Anhörungsbehörde und EBA:
  - Ansatz: Bei Trennung müssen sich zwei Behörden einarbeiten.
  - Anmerkung: Dauer hängt maßgeblich vom Umfang des Verfahrens und dabei vor allem vom Umfang, aber auch von der Qualität der aSN und der offenen Punkte ab.
  - Quantifizierung:
    - Häufigkeit: immer
    - Umfang
      - Gute aSN 1-10 Arbeitstage
      - Schlechte aSN 2-15 Arbeitstage

Auswertung/Aufarbeitung der abschließenden Stellungnahme

- Ggf. unterschiedliche Darstellung und/oder rechtliche Bewertung des Verfahrens wenn und soweit die Anhörungsbehörde rechtliche Bewertungen vorgenommen hat
  - Ansatz:
    - AHB stellt zum einen das Verfahren dar (Verfahrensschritte; Protokoll EÖT; Darstellung Einwendungen, Stellungnahmen und Erwiderungen sowie insbesondere, was noch offen ist) (darstellender Teil), zum anderen nimmt sie teils materiell-rechtliche[301] Würdigungen vor und/oder gibt Empfehlungen ab (rechtlich-empfehlender Teil).
  - Anmerkung:
    - Die Qualität der abschließenden Stellungnahmen ist sehr unterschiedlich, wird aber von den EBA-Außenstellen als überwiegend brauchbar eingeschätzt[302].

[301] Demgegenüber ist mit verfahrensrechtlichen Erwägungen die Frage gemeint, ob die Anhörungsbehörde zu bestimmten Einwendungen/Stellungnahmen noch Erwiderungs- bzw. Aufklärungsbedarf sieht bzw. warum sie dies nicht tut. Solche formellen Erwägungen werden originär von der Anhörungsbehörde getroffen. Materiell-rechtliche Erwägungen liegen dagegen im Zuständigkeitsbereich der PFB und sind, wenn sie von der Anhörungsbehörde vorgenommen werden, für die PFB in keiner Form verbindlich.
[302] Vgl. Aussagen der EBA-Außenstellen in 2.4.2.13.

- Nur ein Teil der AHB nehmen überhaupt materiell-rechtliche Bewertungen vor:
  - In der Praxis werden die Bewertungen von den planfeststellenden Personen teils als nützlich wahrgenommen, wenn sie auch jenseits des gesetzlich Erforderlichen liegen[303].

- Quantifizierung:
  - Häufigkeit unnötiger/unbrauchbarer Darstellungen
    - Lässt sich kaum bestimmen; partielle Unbrauchbarkeit dürfte recht häufig, vollständige Unbrauchbarkeit die absolute Ausnahme sein.[304]
    - Um hier eine ausufernde Szenarienbildung zu vermeiden, wurde eine recht große Spanne gewählt.
  - Umfang
    - 1-10 Arbeitstage

Belastungsbedingte Liegezeiten bei der Anhörungsbehörde

- Definition:
  - Es sind allein belastungsbedingte Liegezeiten gemeint; nicht solche, die etwa durch eine Priorisierungsentscheidung des Vorhabenträgers oder durch Warten auf Zuarbeiten durch den Vorhabenträger verursacht wurden.
- Ansatz:
  - Liegezeiten sind immer ineffizient für das betreffende Verfahren und bergen Optimierungspotential.
- Anmerkungen:
  - Diese könnten selbstverständlich genauso beim konzentriert zuständigen EBA anfallen; d. h. aber nicht, dass hier kein Optimierungspotential bei M1 bzw. M2 bestünde, sondern nur, dass dieses auch für M0+ besteht.
  - Der Umfang dürfte wegen des Umfangs des Arbeitsschrittes und des teilweise erforderlichen Koordinationsaufwandes mit dem Vorhabenträger etwas höher sein als bei der Vollständigkeitsprüfung.
- Quantifizierung:
  - Häufigkeit:
    - Schwer abschätzbar; Die Befragung zeigt, dass es bei 14 von 27 Anhörungsbehörden „teilweise“ (10) und „regelmäßig“ (4) zu belastungsbedingten Verzögerungen von mehr als 2 Wochen bei einzelnen Verfahren im Untersuchungszeitraum gekommen ist (s.o. 2.4.1.6). Unklar ist aber, welchen Umfang die Liegezeiten im Durchschnitt haben und inwieweit sie bei der Vollständigkeitsprüfung anfallen;
      Lösung: Darstellung von keinen und geringen Liegezeiten (als Regelfälle), von hohen Liegezeiten als „Bad Case“.

[303] Vgl. dazu den Leitfaden abschließende Stellungnahme im Anhang.
[304] 61 % der aSN werden von den EBA-Außenstellen als gut oder sehr gut, 14 % als ausreichend oder schlecht bewertet, vgl. 2.4.2.13.

        - Umfang:
            - Recht häufige Liegezeiten: 3-5 Arbeitstage
            - Ausnahmefall: 7-35 Arbeitstage

Zusätzliche Arbeit für Vorhabenträger

- Ansatz:
    - Wenn zunächst – begleitet von der Anhörungsbehörde – im Rahmen des Erörterungstermins oder in dessen Nachgang Nachbesserungen vom Vorhabenträger vorgenommen werden (was in einigen Fällen Monate dauern kann) und dann im Zuge der Planfeststellung weitere Nachforderungen gestellt werden (weil die Planfeststellungsbehörde insoweit Bedarf identifiziert hat), muss der Vorhabenträger die Unterlagen zweimal bearbeiten. Dies führt insbesondere dann zu Verzögerungen, wenn die Arbeiten (und etwaige Wartezeiten z. B. auf Gutachter) sonst hätten parallel vorgenommen werden können, da alle „Nachforderungen“ aus einer Hand spätestens im Zuge des Erörterungstermins gekommen wären.
- Anmerkung:
    - Nachforderungen in kleinerem Umfang dürften immer wieder mal vorkommen. Umfangreiche Nachforderungen, bei denen das Fehlen „aus einer Hand“ besonders relevant wäre, sollten eher Einzelfälle darstellen.
- Quantifizierung:
    - Häufigkeit
        - Kleinere: nicht selten
        - Umfangreiche: Einzelfall
    - Umfang
        - Kleinere Nachforderungen: 3-5 Arbeitstage
        - Umfangreichere: 7-28 Arbeitstage

M0+

<u>Eingeschwungener Zustand</u>

Die abschließende Stellungnahme würde bei **M0+** bei Umsetzung der vorgeschlagenen Reformen im Einzelfall erheblich zügiger und/oder qualitativ besser abgefasst werden, sodass idealerweise auch der Planfeststellungsbeschluss schneller getroffen wird.

Bezogen auf die identifizierten unnötigen bzw. doppelten Arbeiten lässt sich das Beschleunigungspotential wie folgt beschreiben:

- Übermittlung der Dokumente von Anhörungsbehörde an EBA
    - Bleibt erhalten
- Einarbeiten durch zwei Behörden (Anhörungsbehörde bzw. EBA)
    - Bleibt erhalten
- Ggf. unterschiedliche Darstellung des Verfahrens
    - Dürfte durch Beachtung des Leitfadens abschließende Stellungnahme weitgehend ausgeschlossen sein
- Belastungsbedingte Liegezeiten AHB
    - Durch mehr Personal bei den unterausgestatteten Anhörungsbehörden deutlich reduzierbar
- Zusätzliche Arbeit für den Vorhabenträger

- Durch Koordination zwischen Anhörungsbehörde, EBA und Vorhabenträger vermeidbar

Damit zeichnet sich ein durchaus erhebliches Optimierungspotential ab. Allerdings wird der Arbeitsschritt „Erstellung der abschließenden Stellungnahme“ weiterhin der zeitintensivste bleiben, da der Erörterungstermin häufig Nachbesserungs- und/oder Abstimmungsbedarf seitens des Vorhabenträgers (mit Einwendern und/oder TÖB) produziert und dies dem Schritt abschließende Stellungnahme zugerechnet wird.

Voraussetzungen

Entscheidende Voraussetzung für die Realisierung des Optimierungspotentials ist eine einheitliche Optimierung des Aufbaus und Inhalts der abschließenden Stellungnahme für das Planfeststellungsverfahren. Grundlage sollte hier der Leitfaden abschließende Stellungnahme sein. Dies dürfte in nicht wenigen Fällen eine gewisse Verschiebung und sogar Reduzierung des Arbeitsaufwandes bedeuten, v. a. dort, wo bisher umfänglich materiell-rechtlich bewertet wurde. Auch würde eine Personalaufstockung innerhalb unterausgestatteter Anhörungsbehörden gerade hier zu einer Reduzierung von Liegezeiten führen.

Zudem dürfte schon im Erörterungstermin die Grundlage für ein zügiges Abfassen gelegt werden, wenn die Einwendungen, Erwiderungen und Ergebnisse unmittelbar diktiert würden.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Sollten Anhörungsbehörden nicht über eine adäquate Personalausstattung verfügen oder weiterhin umfangreiche und unnötige materiell-rechtliche Erwägungen vornehmen, dann können in diesem Verfahrensschritt keine Beschleunigungspotentiale realisiert werden und es bei Verfahren zu Verzögerungen kommen.

M1

Eingeschwungener Zustand

Im Rahmen von M1 würde bei personeller Identität die anhörende Organisation statt einer abschließenden Stellungnahme sogleich den Planfeststellungsbeschluss schreiben. Denn in der Praxis wird – wie im Workshop von Anhörungsbehörden berichtet wurde, die auch Planfeststellungsbehörden sind – das Protokoll zum Erörterungstermin in den Planfeststellungsbeschluss integriert.[305]

Es müsste sich keine weitere Person einarbeiten, es würden keine „Reibungsverluste“ durch Verfahrensdarstellungen und ggf. rechtliche Bewertungen entstehen und eine Dokumentenübermittlung würde entfallen. Dennoch müssten wesentliche Teile, die jetzt in der abschließenden Stellungnahme niedergelegt werden, ebenso verfasst werden: Die Darstellung des Verfahrens, das Protokoll des Erörterungstermins, die Darstellung von Einwendungen und Stellungnahmen sowie der Erwiderungen. Zudem würden auch bei einer Konzentration etwaige Nacharbeiten und Abstimmungen mit Einwendern und/oder TÖBs seitens des Vorhabenträgers auftreten.

Das Einsparpotential kann wegen der heterogenen Ausgangslage nicht pauschal, sondern nur anhand von unterschiedlichen Szenarien aufgezeigt werden, die mögliche Einsparpotentiale für unterschiedliche Ausgangslagen bei der Erstellung der abschließenden Stellungnahme widerspiegeln.

[305] Vgl. zum fehlenden Erfordernis einer abschließenden Stellungnahme bei konzentrierter Zuständigkeit BVerwG NJW 1980, 1706 (1707), ferner auf gesetzlicher Ebene exemplarisch § 22 NABEG.

Tabelle 71: Beschleunigungspotential abschließende Stellungnahme (in Arbeitstagen)

Szenario Zeitliche Spannweite in Arbeitstagen	**Übermittlung Dokumente** 3-5 Arbeitstage	**Doppelarbeiten: Einarbeiten** Gute aSN: 1-10 Arbeitstage Schlechte aSN: 2-15 Arbeitstage	**Neue Bewertung + ggf. Proportionierung Sachverhalt**[306] Gute aSN: 0 Schlechte aSN: 1-10 Arbeitstage	**Liegezeiten AHB** Zügige AHB: 3-5 Arbeitstage Deutlich Unterausgestattete AHB: 7-35 Arbeitstage (-> Bad Case 1)	**Doppelte Abstimmung VHT** Keine: 0 Arbeitstage Kleinere: 3-5 Arbeitstage Umfangreiche Nacharbeiten: 7-28 Arbeitstage (-> Bad Case 2)	**Beschleunigungspotential durch Wegfall der aSN** (Summe)
Regelszenario 1 - zügige AHB - gute aSN - keine weiteren Nachforderungen EBA	3-5	1-10	0	3-5	0	7-20 Arbeitstage
Regelszenario 2 - zügige AHB - gute aSN - kleinere Nachforderungen EBA	3-5	1-10	0	3-5	3-5	10-25 Arbeitstage

[306] Ausrichtung, Funktion und Inhalt der aSN ist Teil des Leitfadens, der vom FÖV in Abstimmung mit dem AK vorbereitet wird; die hier getroffene Angabe stellt lediglich eine Abbildung der derzeit teilweise gelebten Praxis dar.

Regelszenario 3 - zügige AHB - schlechte aSN - kleinere Nachforderungen EBA	3-5	2-15	1-10	3-5	3-5	12-40 Arbeitstage
Bad Case 1: - deutlich unterausgestatte AHB - schlechte aSN - kleinere Nachforderungen EBA	3-5	2-15	1-10	7-35	3-5	16-70 Arbeitstage
Bad Case 2: - zügige AHB - schlechte aSN - umfangreiche Nachforderungen EBA	3-5	2-15	1-10	3-5	7-28	16-63 Arbeitstage

Voraussetzungen

Voraussetzung ist, dass die Personalausstattung des EBA adäquat ist, um die entsprechenden Einsparpotentiale nutzen zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden können

Sollte die Personalausstattung des EBA bei einer Überführung der Zuständigkeit des Anhörungsverfahrens zu knapp bemessen werden, dann würden durch den Wegfall von Schnittstellen und Doppelarbeiten zwar weiterhin Beschleunigungsmöglichkeiten bestehen. Ihr Umfang würde selbstverständlich vom Umfang der Unterausstattung abhängen. Doch könnten nicht alle Potentiale ausgeschöpft werden.

M2

Eingeschwungener Zustand

Bei M2 könnten im eingeschwungenen Zustand die gleichen Optimierungspotentiale wie bei M1 abgerufen werden.

Voraussetzungen

Voraussetzung ist eine adäquate Personalausstattung, gerade auch solcher Anhörungsbehörden, die derzeit belastungsbedingte Verzögerungen kennen. Hinzu kommt, dass für die Planfeststellung die technisch-bauliche Expertise in Bahnsachen (z. B. bzgl. Kurvenradien, Steigungen etc.) in vielen Fällen aus- und aufgebaut werden müsste, um die Beschleunigungspotentiale mit Blick auf den Planfeststellungsbeschluss auch abrufen zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden können

Sollten die Voraussetzungen nicht erfüllt werden, dann können Beschleunigungspotentiale nicht abgerufen werden und es kann zu weiteren Verzögerungen kommen.

M3

Für M3 gelten die Annahmen von M0+ bzw. M1 hinsichtlich des Beschleunigungspotentials.

4.5.1.2 Planänderungen

Planänderungen im Anhörungsverfahren sind eine häufige Ursache von teilweise erheblichen Verfahrensverzögerungen. Sie sind in 54 von 107 (50,47 %) ausgewerteten Verfahrensverläufen vorgekommen und wurden in den Interviews als häufigste Ursachen von Verzögerungen genannt, insbesondere wenn diese nach der Auslegung erfolgen und neue Betroffenheiten auslösen (partielle Neuauslegung erforderlich).

In vielen Fällen lassen sich Planänderungen nicht vermeiden, weil spezifische Probleme der Planung vor Einleitung des Anhörungsverfahrens nicht antizipiert werden konnten, aber in den Fällen, wo sie vermeidbar gewesen wären, hätte eine bessere Planung und Abstimmung der Planung einen beschleunigenden Effekt gehabt.

Unabhängig von den Modellen müssen die zuständigen Behörden in den zuvor betrachteten Verfahrensschritten vor Einleitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung darauf hinwirken, dass vermeidbare Planänderungen ausgeschlossen werden.

4.5.1.3 Groß- und Problemverfahren

Bei der Betrachtung der Beschleunigungspotentiale wurde nicht nach Vorhabentypen unterschieden. Natürlich können sich Verzögerungen und Beschleunigungen je nach Vorhabentyp unterschiedlich auswirken.

Dies gilt insbesondere für Groß- und Problemverfahren, die sich unter anderem durch hohe Komplexitäten, Betroffenheiten und unterschiedliche Interessenlagen von Bund und Ländern auszeichnen können und besonders anfällig für Verzögerungen im Anhörungsverfahren sind. Verzögerungen können sich bei solchen Verfahren schnell exponentiell auswirken, wenn sich z.B. im laufenden Verfahren die Rechtslage ändert und Planunterlagen komplett neu erstellt oder umfangreiche Planänderungen für einen oder mehrere Planungsabschnitte vorgenommen werden müssen.

4.5.1.4 Zusammenfassung: Beschleunigungspotentiale

Die Modelle weisen mit Blick auf Beschleunigungspotentiale, wie dargestellt, teils deutliche Unterschiede in den einzelnen Verfahrensschritten auf. Jedes Modell unterliegt nicht unerheblichen Voraussetzungen und weist spezifische Vor- und Nachteile auf. Dies soll im Folgenden überblicksartig dargestellt werden, wobei an geeigneter Stelle auch direkt auf Unterschiede zwischen den Modellen hingewiesen wird.

Tabelle *72:* Zusammenfassung der Modelle mit Blick auf Beschleunigungspotentiale

M0+		
Voraussetzungen	***Vorteile***	***Nachteile***
- Verbesserung der Kommunikation (v. a.) zwischen AHB und EBA o Auch zügige, z. B. telefonische Kommunikation - Bei einigen AHB personelle Aufstockung erforderlich, um personalbedingte Liegezeiten zu vermeiden - Vollständigkeitsprüfung -> Rollenverständnis umsetzen - Gewisse Standardisierung: o IT o Dokumente o Weiterleitung Einwendungen und Stellungnahmen o Darstellung aSN - aSN o zügig Verfahrensstand formulieren/dokumentieren (im EÖT direkt Ergebnisse protokollieren) o Zweck, Inhalt, Umfang der aSN beachten	- Bestehende Systeme würden aufrechterhalten und gezielt verbessert - Spezialisierung auf AHV bzw. PFV - Örtliche Nähe bliebe erhalten - Bei AHB mit Zuständigkeit für mehrere Verkehrsinfrastrukturen bestehen große Personalpools	- Aufwendigere Kommunikation ggü. Konzentration o Weiterer Akteur im Verfahren (gerade bei Übergängen virulent: Vollständigkeitsprüfung und aSN) - Standardisierung voraussetzungsvoll, da viele Länder und Behörden beteiligt; dies wirkt fort bei künftigen Standardisierungsbedarfen o Prozess-Abläufe o IT - Geringe Verfahrenszahlen und damit geringe Erfahrung (und ein Stück weit auch geringe Ausstattung) sind bei einzelnen AHB strukturelles Problem

M1		
Voraussetzungen	***Vorteile***	***Nachteile***
- EBA-Außenstellen müssten Anhörungsexpertise (inkl. entsprechendem Personal) aufbauen	- Standards leichter zu definieren o Qualität o Dokumente o IT - Kommunikation deutlich leichter, da ein Akteur weniger - Erhebliche Verkürzung der Arbeitsschritte „Vollständigkeitsprüfung“ und „abschließende Stellungnahme“ - Gewisse Spezialisierung in der Einheit durch funktionale Arbeitsteilung - Bundesweit große Personalpools (Außenstellen für sich recht groß und zudem bundesweiter Personalpool möglich)	- Einige gut „funktionierende Systeme“[307] würden aufgebrochen - Etwas geringere örtliche Nähe - Fehlende Trennung kann zu Akzeptanzverlusten führen
M2		
Voraussetzungen	***Vorteile***	***Nachteile***
- Alle AHB müssten PF-Einheiten bzw. PF-Expertise (inkl. entsprechendem Personal) aufbauen - Ressourcenschwache AHB müssten besser ausgestattet werden - Abstimmung zwischen den PFB, um gewisse Einheitlichkeit der Prüfpraxis zu erreichen	- Örtliche Nähe wird mit Konzentrationseffekten verbunden (nicht überall gegeben)	- Einige gut „funktionierende Systeme“ würden aufgebrochen - Problem der geringen Verfahrenszahl strukturelles Problem bei einigen AHB: Hinreichende eisenbahnspezifisches Bauwissen und Erfahrung kann kaum aufgebaut werden - Häufig überregionale Projekte: örtliche Bruchstellen zwischen PFB o Hoher Koordinationsaufwand bzw. Anpassungsaufwand bei VHT - Überregionale Standardisierung über Vorgaben zu Planunterlagen und allgemeinen Verfahrensvorgaben hinaus schwierig - Fehlende formelle Trennung von AH- und Planfeststellungseinheit kann zu Akzeptanzverlusten führen

[307] Hiermit sind Absprache- und Koordinationsmechanismen zwischen einzelnen EBA-Außenstellen und Anhörungsbehörden gemeint, die von den Beteiligten als besonders zweckmäßig zur Vorbereitung und Durchführung des Anhörungsverfahrens eingestuft werden.

M3		
Voraussetzungen	***Vorteile***	***Nachteile***
- AHB mit Problemen müssten übertragen - Dauerhafte Übertragung - Im Übrigen Voraussetzungen von M0+ bzw. M1	- Soweit AHB mit Problemen übertragen: ○ Funktionale Systeme bleiben erhalten ○ Standardisierung innerhalb des EBA auch bei nur teilweiser Übertragung leichter ○ Standardisierung im Übrigen mit starken AHB leichter, da weniger und besser ausgestattet (z. B. für IT) ○ Verkürzung von Arbeitsschritten, soweit bei EBA konzentriert - Soweit AHB ohne Probleme übertragen ○ Standardisierung innerhalb des EBA auch bei nur teilweiser Übertragung leichter ○ Verkürzung von Arbeitsschritten soweit bei EBA konzentriert	- Bei BL mit Mittelbehörden gibt es zügige und weniger zügige, es würde aber nur für gesamte BL übertragen: Vorteile des Systems würden insoweit relativiert - Identifizierung der „richtigen“ AHB schwierig: Fraglich, ob AHB/Land sich als ressourcenschwach bzw. überfordert „outen“ würden und ob Länder auch tatsächlich nach diesen Kriterien übertragen würden - Kommunikation der neuen Zuständigkeiten ggü. Akteuren und Bevölkerung schwierig: Flickenteppich „anderer Art“ würde entstehen: bisher einheitlich uneinheitlich, d.h. Aufteilung zwischen EBA und BL ist „klar“; M1/M2 ebenso klar; bei M3 müsste jeweilige Aufteilung kommuniziert werden - soweit „richtige“ AHB übertragen ○ (hoher) Anpassungsbedarf bei EBA, soweit diesem übertragen wird, im Extremfall wird EBA AHB nur für ein BL ○ Noch komplizierteres Zuständigkeitssystem als bisher - Wenn „falsche“ AHB übertragen ○ Gut „funktionierende Systeme“ werden aufgebrochen ○ Strukturelle Problem ressourcenschwacher AHB bleiben bestehen ○ Nachteile wie bei Übertragung durch richtige AHB

4.5.2 Wirtschaftlichkeit von Verfahren gegenüber M0

Im Prüfungspunkt Wirtschaftlichkeit von Verfahren wird betrachtet, wie sich die Kostensituation bei den betroffenen Behörden gegenüber M0 entwickelt. Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Realisierung von Beschleunigungspotential auch auf die (laufenden)

Kosten des Vorhabenträgers auswirkt und eine zügigere Realisierung von Vorhaben – insbesondere von Bedarfsplanvorhaben – mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen und der Vermeidung von Baukostensteigerungen verbunden ist. Eine Abschätzung der Größe dieser Effekte kann allerdings auf der Grundlage der vorliegenden Datenlage nicht vorgenommen werden, da diese vom Umfang der Beschleunigung abhängen und dieser sich nicht konkret bestimmen lässt.

Grundsätzlich sieht der Bundesverkehrswegeplan 2030 Investitionen von 112,3 Milliarden Euro in die Eisenbahninfrastruktur vor. Auf die Jahre 2016-2030 entfallen 92,0 Milliarden Euro, was rund 6,1 Milliarden Euro jährlich entspricht. Allein für Aus- und Neubauprojekte sind gut 1,7 Milliarden Euro im Jahr vorgesehen.[308]

Die als Anlage (am Ende des Abschlussberichtes) beigefügten modellhaften Berechnungen der Bahn zeigen, dass bereits bei geringen Planungsbeschleunigungen ggf. erhebliche Kosteneinsparungen über die Vielzahl der Verfahren erzielt werden können.

Hinzu kommt eine frühere Inbetriebnahme von Aus- und Neubauvorhaben, deren Bedarf vom Gesetzgeber als vordringlich eingestuft wurde und mit einem erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen im Zielnetz verbunden ist, indem kapazitätsbedingte Engpässe auf einer Streckenlänge von rund 800 Kilometern abgebaut werden. Die volkswirtschaftlichen Effekte sind insoweit auch durch die Maßnahmen im Bundesverkehrswegeplan beschrieben: Durch die Umsetzung der im Bundesverkehrswegeplan 2030 genannten Investitionen können rd. 13 % der sonst zu erwartenden Zugverspätungen bzw. 15.200 h an sonst jährlich zu erwartenden Wartezeiten abgebaut werden. Die hierdurch gewonnenen zusätzlichen Kapazitäten führen zu einer stärkeren Nutzung der Bahn, sodass über 1,5 Mrd. Pkw-km sowie über 724.000 Lkw Fahrten pro Jahr mit einer Fahrleistung von 519 Mio. Lkw-km vermieden werden können.

Die Planungsbeschleunigung hat insoweit deutliche Effekte in Bezug auf die Baukosteneinsparungen und den volkswirtschaftlichen Nutzen.

Hinsichtlich der Veränderung von Verfahrenskosten ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang sich die Kostenstrukturen für das Verfahren durch die Umsetzung der einzelnen Modelle gegenüber M0 verändern würden. Hierfür werden folgende Kostenposten betrachtet:

- Veränderungen der Personalkosten für die Durchführung von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren bei den zuständigen Behörden;
- Veränderungen der Transaktionskosten für einzelne Verfahrensschritte bei den zuständigen Behörden, die insbesondere durch Erhöhungen oder Absenkungen des Koordinations- und Kommunikationsaufwands entstehen.

Abschließend wird eine Zusammenfassung der Gesamtkosten des Anhörungsverfahrens für die einzelnen Modelle gegenüber M0 abgeschätzt.

4.5.2.1 Personalbedarf bei den verfahrensführenden Behörden gegenüber M0

Status quo

Grundsätzlich ergibt sich der behördenspezifische Personalbedarf[309] für Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren aus Anzahl und Komplexität der durchzuführenden Verfahren. Eine detaillierte Personalbedarfsermittlung ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht

[308] Vgl. BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 14 abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile

[309] Wie oben bei den Prüfkriterien unter 4.4.2. angemerkt sind damit auch Sachmittel etc. gemeint.

möglich. Deshalb wird für eine grobe Abschätzung des Personalbedarfs der im Rahmen der standardisierten Befragung abgeschätzte Personaleinsatz als Ausgangsbasis für die folgenden Betrachtungen der Modelle genommen (vgl. 2.4.1.2).

Im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 wurden bei 26 von 27 befragten anhörenden Organisationseinheiten 1 bis 25 Vollzeitäquivalente (VZÄ) für die Durchführung von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren für alle Zuständigkeitsbereiche vorgehalten. Insgesamt waren 192,46 VZÄ angesetzt (vgl. 2.4.1.2).

Im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2016 wurden je nach Organisationseinheit zwischen 0 und 7 VZÄ für die Durchführung von Anhörungsverfahren im Bereich der Eisenbahnen des Bundes eingesetzt. Insgesamt setzten die 26 antwortenden Anhörungseinheiten durchschnittlich rund 46 VZÄ für die Durchführung von Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege ein. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Einsatz der durchschnittlich eingesetzten VZÄ von der Zahl der durchgeführten Verfahren abhängt, weshalb in 7 Organisationseinheiten im Schnitt nur weniger als 1 VZÄ eingesetzt wurde. Ausgehend vom Median von 1,1 VZÄ und Mittelwert von 1,6 VZÄ würde man auf einen durchschnittlichen Einsatz von 54-59 VZÄ für alle 33 anhörenden Organisationseinheiten kommen. Bei der Verwendung dieses Wertes ist zu beachten, dass er keinesfalls eine präzise Reflektion des Stellenplans der Anhörungsbehörden darstellt, sondern auf den Einschätzungen der Vertreterinnen und Vertreter der Anhörungsbehörden zum Personaleinsatz im Untersuchungszeitraum beruht.

Auf die Frage, ob es zu Personalengpässen im Untersuchungszeitraum gekommen sei, antworteten insgesamt 25 von 27 befragten anhörenden Organisationseinheiten. Bei 16 dieser 25 Organisationseinheiten ist es zu belastungsbedingten Engpässen gekommen.

Zur Frage der Eingruppierung wurden von 26 von 27 anhörenden Organisationseinheiten Angaben zu 134 Stellen gemacht: 11 Stellen (8,21 %) im mittleren Dienst, 55 Stellen (41,04 %) im gehobenen Dienst und 55 Stellen (41,04 %) im höheren Dienst.

Bezüglich des Ausbildungshintergrunds wurden für 169 Personen Angaben gemacht: 83 Personen (49,11 %) verfügten über einen rechtswissenschaftlichen Ausbildungshintergrund, 67 Personen (39,65 %) über einen verwaltungsfachlichen, 17 Personen (10,6 %) über einen ingenieurwissenschaftlichen und 2 Personen (1,19 %) über einen raumplanerischen Ausbildungshintergrund.

Für die Modelle, in denen sich Zuständigkeiten auf den Bund oder auf die Länder verlagern, gilt, dass sich auch Personalbedarfe entsprechend auf den Bund bzw. die Länder verlagern, um die neuen Aufgaben wahrnehmen zu können. Dabei korrespondiert der Personalaufbau nicht unmittelbar mit dem Personalabbau, da Letzterer nicht ohne weiteres möglich ist. Vor allem, weil Entlassungen kaum möglich sind, aber auch weil gewisse Stellenanteile, die bisher Teil eines größeren Personalpools waren, nicht abgebaut werden können. Ersteres stellt sich als ein zeitlich begrenztes Problem dar (Übergangsphase). Die nachfolgende Betrachtung fokussiert sich auf eine grobe Abschätzung des Personalbedarfs bei den zuständigen Behörden im eingeschwungenen Zustand gegenüber M0, was bedeutet, dass die Übergangsphase bereits abgeschlossen ist.

M0+

Eingeschwungener Zustand

Da die Befragung für einige Anhörungsbehörden ergeben hat, dass es mehr oder weniger regelmäßig zu belastungsbedingten Verzögerungen gekommen ist, sollte insoweit eine angemessene Personalaufstockung erfolgen.

Für den durchschnittlichen Personalbedarf des eingeschwungenen Zustands bei M0+ wird davon ausgegangen, dass dieser etwas über dem durchschnittlichen Personaleinsatz im Untersuchungszeitraum liegt. Zwar kann durch optimierte Kommunikations- und Abstimmungsprozesse der Bedarf in einigen Fällen reduziert werden, aber bei den Behörden, die unter Personalengpässe gelitten haben, sollten die Personalkapazitäten erhöht werden, um Liegezeiten zu vermeiden und mögliche Beschleunigungspotentiale nutzen zu können. Unterstützend können hierbei Pool-Lösungen wirken, die es ermöglichen Belastungsspitzen in unterschiedlichen Infrastrukturbereichen abzufangen.

Voraussetzungen

Eine Voraussetzung für das Erreichen des eingeschwungenen Zustands ist, dass die den Anhörungsbehörden zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten auf einer bedarfsorientierten Personalplanung basiert, die möglichst prospektiv auf Veränderungen der Verfahrenszahlen reagiert.

Dies setzt voraus, dass die Länder auf der Grundlage der Bedarfspläne und ggf. weiterer prospektiver Planungsinstrumente (z.B. Planungskalender der Bahn) eine mittelfristige Personalplanung vornehmen können. Dies dürfte allerdings Anhörungsbehörden und Vorhabenträger vor große Herausforderungen stellen. Eine Alternative könnte sein, in den Anhörungsbehörden infrastrukturübergreifende Personalpools zu bilden, um Belastungsspitzen abzufangen – soweit dies noch nicht geschehen ist.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Die größten Herausforderungen zur Erreichung eines eingeschwungenen Zustands bestehen bei anhörenden Organisationseinheiten mit geringen Verfahrenszahlen und geringer Personalausstattung, da diese voraussichtlich nur mit Zeitverzögerungen auf einen Anstieg von Verfahrenszahlen oder auf eingehende Großprojekte reagieren können und nicht über die Möglichkeit verfügen, auf einen größeren Personalpool zum Abfangen von Belastungsspitzen zurückzugreifen.

Anhörungsbehörden, die bereits jetzt über eine größere Personalausstattung und gut funktionierende Kommunikations- und Abstimmungsstrukturen mit den anderen Akteuren verfügen und in der Lage sind, Belastungsspitzen durch Pool-Lösungen abzufangen, sollten mit Blick auf den Personalbedarf keine Probleme beim Erreichen des eingeschwungenen Zustands haben.

Allerdings ist hierbei anzumerken, dass der Median der befragten Planfeststellungsbehörden bei 5,8 VZÄ für alle Zuständigkeitsbereiche lag und im Bereich der Bundesschienenwege der Median der eingesetzten VZÄ bei 1,2 VZÄ lag, so dass Pool-Lösungen nur für einen Teil der Anhörungsbehörden in Frage kommen. M0+ setzt zur Beschleunigung von Verfahren auf eine Verbesserung der Abstimmung und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren. Dies erzeugt zusätzliche Belastungen, gerade bei der Etablierung entsprechender Strukturen, die sich im schlimmsten Fall sogar negativ auf die Verfahrensdauern bei ressourcenschwachen Anhörungsbehörden auswirken können, wenn diese nicht durch die zur Verfügung stehenden oder erweiterten Personalkapazitäten aufgefangen werden können.

M1

Eingeschwungener Zustand

Im eingeschwungenen Zustand ist das Eisenbahn-Bundesamt in der Lage eine zügige Bearbeitung von Anhörungsverfahren zu gewährleisten. Belastungsspitzen können durch außenstellenübergreifende Poollösungen und/oder Zuteilung von Verfahren nach Auslastung aufgefangen werden.

Mit Blick auf die im Untersuchungszeitraum durchschnittlich für Anhörungsverfahren eingesetzten 54-59 VZÄ ist davon auszugehen, dass sich der Bedarf des Eisenbahn-Bundesamtes bei einer vergleichbaren Auslastungssituation in etwa auf demselben Niveau befindet. Durch die Konzentration und der damit einhergehenden Reduzierung wesentlicher Arbeitsschritte dürften gewisse Einsparungen möglich sein. Zudem könnten sich, zumindest gegenüber kleineren Anhörungsbehörden in M0, Größenvorteile bemerkbar machen, auch und gerade durch gewisse Spezialisierungen (ggf. verstärkt durch Pool-Lösungen). Demgegenüber zeigt M0 einen Personalmangel, d. h. um die Beschleunigungspotentiale tatsächlich umsetzen zu können, müsste das EBA relativ gesehen mehr Personal einstellen. Aufgrund dieser gegenläufigen Effekte dürfte das Bedarfsniveau in etwa gleichbleiben, wenn die Zahl und Umfang der Verfahren dem Untersuchungszeitraum entsprechen würden. Letztlich hängt der Personalbedarf von der Anzahl der durchzuführenden Verfahren und dem angestrebten Beschleunigungsniveau ab.

Voraussetzungen

Grundsätzlich ergibt sich der Personalbedarf des Eisenbahn-Bundesamtes für den eingeschwungenen Zustand aus der Zahl der durchzuführenden Anhörungsverfahren und deren Umfang. Es müssten in einem noch festzulegenden Umfang Stellen geschaffen werden.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für Anhörungsverfahren auch Stellen des mittleren und gehobenen Dienstes eingerichtet werden sollten, um eine zügige Abwicklung des erforderlichen Schriftverkehrs zu ermöglichen.

Dies erfordert unter Umständen, dass die Stellenplanung und Finanzierung angepasst werden, um eine mittelfristige bedarfsgerechte Personalplanung zu ermöglichen, die rechtzeitig auf Veränderungen der Verfahrenszahlen reagieren kann. M1 setzt deshalb voraus, dass der Bund sich verpflichtet, die erforderlichen Personalkapazitäten bei einem Wechsel der Zuständigkeit aufzubauen.

Hierbei ist darauf zu achten, dass die dienst- und arbeitsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um Belastungsspitzen durch Poollösungen abfangen zu können und einen flexiblen Personaleinsatz zu ermöglichen. Eine gemeinsame elektronische Arbeitsumgebung würde darüber hinaus das Hinzuziehen von weiteren Bearbeitern für einzelne Verfahrensschritte bei umfangreichen und komplexen Verfahren deutlich erleichtern.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Eine adäquate Personalausstattung des Eisenbahn-Bundesamtes ist zentrale Voraussetzung, um Verfahren angemessen und zügig durchzuführen und dabei mögliche Beschleunigungspotentiale zu nutzen. Sollte kein hinreichendes Personal aufgebaut werden, droht eine erhebliche Verzögerung der Anhörungs- und damit des gesamten Planfeststellungsverfahrens.

M2

Eingeschwungener Zustand

Im eingeschwungenen Zustand sind die Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden der Länder in der Lage, Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren für Bundesschienenwege zügig zu bearbeiten. Mit Blick auf den Personalbedarf liegt dieser voraussichtlich etwas über M0, da das bestehende System sowohl bei den Anhörungsbehörden, aber auch beim EBA für einzelne Einheiten belastungsbedingte Verzögerungen aufweist. Dies ist zu vermeiden.

Dabei sind die derzeit beim EBA vorgesehenen Stellen für Planfeststellungsverfahren auf die Planfeststellungsbehörden der Länder zu verschieben. Es ist mit gewissen Bündelungsvorteilen durch die Konzentration zu rechnen, allerdings dürfte ein Mehr an planfeststellungsseitig bedingten Kommunikationsaufwand (dutzende Planfeststellungsbehörden statt des EBA) entstehen.

Voraussetzungen

Die erforderlichen Personalkapazitäten und Fachkompetenzen für die Planfeststellung von Bundesschienenwegen müssen bei den Planfeststellungsbehörden der Länder aufgebaut werden. Dies ist für die Länder, die derzeit über keine eigene Landeseisenbahnaufsicht verfügen eine größere Herausforderung, da sie derzeit nicht über das für die Planfeststellung benötigte eisenbahnspezifische Know-how verfügen. Zur Orientierung hinsichtlich des Personalbedarfs kann auf die derzeitige Personalausstattung der Sachbereiche 1 des EBA, die für Planfeststellung zuständig sind, verwiesen werden. Dort waren zum Stichtag 31.05.2017 133,8 VZÄ für die Planfeststellung vorgesehen.

Belastungsspitzen sollten frühzeitig prognostiziert und der Personal Auf- und Ausbau im Wege einer mittelfristigen Personalplanung angepasst und/oder durch Poollösungen aufgefangen werden.

Der Auf- und Ausbau der erforderlichen Fachkompetenzen ist für die großen Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden der Länder voraussichtlich leichter zu bewältigen als für die kleineren Anhörungsbehörden mit geringen Fallzahlen und Personalkapazitäten (s.o. 2.4.1.2), da auch diese die erforderlichen Personalkapazitäten und Fachkompetenzen aufbauen und dauerhaft aufrechterhalten müssten, um Beschleunigungspotentiale realisieren zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Sollte nicht in allen Anhörungsbehörden ein Mindestmaß an Personal aufgebaut werden, dürfte eine angemessene Verfahrensführung kaum möglich sein. Die Situation würde sich gegenüber M0 erheblich verschlechtern. Im Übrigen werden Geschwindigkeit und Qualität des Verfahrens maßgeblich von einer guten Personalausstattung bestimmt.

M3

Eingeschwungener Zustand

Im Optimalfall haben im eingeschwungenen Zustand bei M3 die Länder, in denen es bisher aufgrund geringer Auslastung – und damit verbundener fehlender Professionalisierung – oder Personalproblemen zu Verzögerungen gekommen ist, die Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren auf das EBA übertragen. Dadurch können Beschleunigungspotentiale genutzt werden. Hinsichtlich des Personalbedarfs ist bei M3 von einem größeren Personalbedarf als bei M0 auszugehen, da die Beschleunigung der Verfahren nicht nur durch bessere Koordination und Abstimmung, sondern auch durch verstärkten Personaleinsatz gewährleistet wird und

nach wie vor Schnittstellen und Doppelarbeiten durch die Parallelität der Systeme vorgenommen werden müssen.

Voraussetzungen

Eine Voraussetzung zur Erreichung des eingeschwungenen Zustands ist, dass die Länder bei denen es aufgrund von Personal- und Professionalisierungsproblemen zu Verzögerungen im Anhörungsverfahren kommt, die Kompetenz für das Verfahren auf den Bund übertragen und der Bund die erforderlichen Personalmittel bereitstellt, um die damit verbundenen Beschleunigungspotentiale abzurufen.

Im Rahmen der rechtlichen Ausgestaltung müsste geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen Länder die Zuständigkeit auf den Bund übertragen können und wie der Übergang zu organisieren ist, um ein möglichst effizientes Anhörungssystem zu gewährleisten.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Im Rahmen von M3 ist nicht gewährleistet, dass Zuständigkeitsübertragungen mit Blick auf die Beschleunigungspotentiale erfolgen. Effiziente Zuständigkeitsverteilungen könnten abgebaut und ineffiziente beibehalten werden, so dass sich die Gesamtsituation gegenüber M0 auch verschlechtern könnte. Soweit nicht übertragen wird, bliebe es ohne Aufstockung des Personals bei M0.

Zusammenfassung

Um eine merkliche Verbesserung gegenüber M0 herbeizuführen, müsste bei allen Modellen mehr Personal bereitgestellt werden. Dies gilt bei M0+ ausweislich der Untersuchung nicht für jede einzelne Behörde und bei den bisher unterausgestatteten Behörden stellt sich der Bedarf unterschiedlich ausgeprägt dar. Konzentrierte Lösungen haben den Vorteil von Verbund- und teils auch Größeneffekten, müssen jedoch entweder das Anhörungsverfahren oder das (eisenbahnrechtliche) Planfeststellungsverfahren vollständig neu aufbauen, was je nach Ausgangssituation einen erheblichen Planungs- und Ressourceneinsatz erfordert. Dieser kann sich erst nach einer Übergangsphase bezahlt machen.

4.5.2.2 Veränderungen der Transaktionskosten gegenüber M0

Status quo

Unter Transaktionskosten wird der Aufwand für Kommunikation und Abstimmung im Verfahren verstanden, der sich durch die unterschiedlichen Modelle verändern kann.

Die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern für das Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren führt zu transaktionskostenverursachenden Schnittstellen und Überschneidungen im Verfahren. Hierzu gehören insbesondere Doppelarbeiten, die im Rahmen der Verfahrensführungen erforderlich sind, wie die Vollständigkeitsprüfung und die Erstellung der abschließenden Stellungnahme. Hinzu kommen Transaktionskosten, die durch allgemeine Abstimmungsbedarfe, aber und vor allem auch Probleme im Verfahren verursacht werden. Transaktionskosten sind dabei tendenziell desto höher, je formaler kommuniziert wird.

M0+

Eingeschwungener Zustand

Im eingeschwungenen Zustand von M0+ ist von einer Reduzierung der Transaktionskosten gegenüber M0 auszugehen, da die Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse soweit wie

möglich optimiert wurden. Eine Quantifizierung der Auswirkungen von M0+ auf die Kostensituation ist nicht möglich, da derzeit bereits schon unterschiedliche Formen der Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen EBA-Außenstellen und den Anhörungsbehörden bestehen, weshalb der mögliche Mehraufwand für die einzelnen Behörden schwanken wird. Insgesamt dürfte das initiale Mehr an Kommunikation durch die in 3.5 vorgeschlagenen Maßnahmen im Modell M0+ im Schnitt über das gesamte Verfahren durch weniger häufige Unklarheiten und Nachfragen weitgehend kompensiert werden.

Voraussetzungen

Eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung des eingeschwungenen Zustands ist, dass die Kommunikations- und Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren tatsächlich optimiert werden.

Problematisch ist, dass M0+ eine Verstärkung der Kommunikation von EBA und Anhörungsbehörden vorsieht, die derzeit nicht in der Stellenberechnung des EBA berücksichtigt wird. Das heißt, dass sich das Mehr an Kommunikation mit Blick auf die damit verbundenen Transaktionskosten für die Beschleunigung des Anhörungsverfahrens lohnen, aber sich auch negativ auf die Erstellung des Planfeststellungsbeschlusses auswirken kann, wenn hierdurch transaktionskostenbedingte Verzögerungen entstehen. Da der Fokus des Forschungsvorhabens auf dem Anhörungsverfahren und den Anhörungsbehörden lag ist noch zu prüfen, inwieweit sich mögliche Optimierungsansätze in ihren Transaktionskosten auf das Planfeststellungsverfahren beim EBA auswirken.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Sollten Kommunikations- und Abstimmungsprozesse nicht optimiert werden, kommt es weiterhin zu transaktionskostenverursachenden Doppelarbeiten und Schnittstellenproblemen.

M1

Eingeschwungener Zustand

Im eingeschwungenen Zustand reduzieren sich in M1 die Transaktionskosten, weil Schnittstellen und Doppelarbeiten entfallen, so dass neben den damit verbundenen Beschleunigungspotentialen auch der damit verbundene Arbeitsaufwand deutlich reduziert wird.

Voraussetzungen

Der eingeschwungene Zustand bedarf keine besonderen Voraussetzungen, da diese in der Konzentration selbst aufgehen.

M2

Die Annahmen für M2 sind den Annahmen für M1 vergleichbar, aber es entstehen auch im eingeschwungen Zustand neue Schnittstellen bei länderübergreifenden Vorhaben, die mit entsprechenden Abstimmungs- und Koordinierungsverfahren einhergehen.

Hinzu kommt, dass das Auseinanderfallen von Finanzierung und Planfeststellung neue Bund-Länder-Aufsichtsstrukturen erfordern würde, wie sie bei der Bundesfernstraße bestanden haben und diese mit erheblichen Transaktionskosten durch Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand verbunden wären, um Prinzipal-Agenten-Probleme zu vermeiden.

M3

Für M3 gelten die Annahmen für M0+ bzw. M1.

Zusammenfassung

Bei M0+ müssen im Einzelfall durchaus recht voraussetzungsvolle Rahmenbedingungen für eine möglichst bruchfreie Kommunikation zwischen den Anhörungsbehörden und dem EBA geschaffen werden. Bei konzentrierten Modellen entfällt diese Schnittstelle.

4.5.2.3 Zusammenfassung: Wirtschaftlichkeit

Eine Beschleunigung von Verfahren ist mit Blick auf die frühere Realisierung von volkswirtschaftlichem Nutzen anzustreben und kann ggf. auch höhere Ausgaben gegenüber dem Status quo rechtfertigen, um durch eine verbesserte Personalausstattung bei den zuständigen Behörden Beschleunigungspotentiale realisieren zu können. Mit Blick auf die Personal- und Transaktionskosten können die Modelle, in denen Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren in einer Behörde zusammengeführt werden, im eingeschwungenen Zustand vermutlich unterhalb der Gesamtkosten des Status quo betrieben werden. Allerdings sollte dies nur in Erwägung gezogen werden, wenn dadurch keine Beschleunigungseinbußen entstehen.

Mit Blick auf die Voraussetzungen zur Erreichung des eingeschwungenen Zustands sind die Modelle, in denen Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren in einer Behörde zusammengeführt werden, anspruchsvoller als M0+, da Personalkapazitäten vollständig neu aufgebaut und Fachwissen vorgehalten werden müssen. Im direkten Vergleich zwischen M1 und M2 erscheint M1 allerdings deutlich weniger anspruchsvoll, da hier nur der Bund für eine adäquate Personalausstattung sorgen müsste – und dies im Zuge der Konzentrationsentscheidung, d. h. „in einem Paket“ tun könnte –, während bei M2 alle Länder betroffen wären und die heterogenen Ausgangssituationen die Erreichung des eingeschwungenen Zustands für einige Länder deutlich schwieriger machen würde als für andere. Zudem hält der Bund im Eisenbahn-Bundesamt bereits eisenbahnspezifisches Baufachwissen vor.

4.5.3 Praktikabilität des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens gegenüber M0

Hinsichtlich der Praktikabilität ist zunächst zu ermitteln, ob das Modell für die betroffenen Behörden überhaupt realisierbar ist und was die Voraussetzungen sind. Eine Darstellung des möglichen Umstellungsaufwands und der Umstellungskosten erfolgt gesondert (siehe 4.6). Dabei ist zu prüfen, ob die derzeitigen Behördenstrukturen in der Lage sind, die Anforderungen des jeweiligen Modells zu erfüllen und welche Änderungen gegebenenfalls vorgenommen werden sollten. Darüber hinaus ist zu prüfen, wie anpassungsfähig die einzelnen Modelle sind, wenn es zu Belastungsspitzen, etwa durch mehrere oder aber auch durch Großverfahren, kommt oder sich technische Standards ändern.

Bei der Anpassungsfähigkeit wird der eingeschwungene Zustand betrachtet. Relevante Faktoren sind – neben der angemessenen Personalausstattung – die Größe des Personalpools (ggf. auch infrastrukturübergreifend) und die Sachmittelausstattung bzw. dessen Budget, um auf technische Neuerungen reagieren zu können.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Abschätzungen zu den einzelnen Modellen zusammen und stellt diese gegenüber:

Tabelle *73:* Realisierbarkeit und Anpassungsfähigkeit

	M0+	M1	M2	M3
Anpassungsbedarf	- Durchaus recht erhebliche Anpassungsbedarfe (je nach AHB unterschiedlich) - Nach Optimierungsschritten: Teils wenig Aufwand (sogar teils Einsparung) ○ Vollständigkeitsprüfung ○ aSN: Verzicht auf Empfehlungen ○ EÖT/aSN: bei EÖT direkt Ergebnisse diktieren ○ Einwendungsmanagement ○ Informelle Kommunikation - Teils mehr Aufwand ○ Personalaufstockung (Liegezeiten; Belastungsspitzen; gerade arbeitsintensive Schritte) ○ IT (gemeinsamer Verfahrensverlauf; BIM; ggf. Einwendungsmanagement)	- Großer Anpassungsbedarf: Aufbau des AHV beim EBA - Ggf. Aufbau einer Einwendungsmanagement-Software	- Großer Anpassungsbedarf: PF-Einheiten müssen bei AHB gebildet oder erheblich ausgebaut werden. - Bisher beim EBA bestehende Standards und Vorgaben müssten in den Ländern implementiert werden. - Der Bund müsste wie bei der Fernstraßenverwaltung neue Bund-Länder-Aufsichtsstrukturen etablieren, um das Auseinanderfallen von Finanzierung und Planfeststellung zu kompensieren (ggf. Verfassungsänderung erforderlich).	- Anpassungsbedarf und Realisierbarkeit hängen davon ab, wer überträgt. - Soweit übertragen wird, gelten die Aussagen von M1. - Soweit nicht übertragen wird, gelten die Aussagen von M0+. - Schnittstellen zu Insellösungen müssten aufgebaut werden, um einen möglichst einheitlichen Vollzug zu ermöglichen.
Realisierbarkeit	- Hängt maßgeblich vom politischen Willen und den ökonomischen Rahmenbedingungen in den Ländern ab ○ Dürfte (unter aktueller Finanzierungsstruktur) für die Optimierungsschritte, die nicht unerhebliche finanzielle Aufwendungen mit sich bringen, für einzelne Länder praktisch ausgeschlossen sein: nur wenige Verfahren und/oder keine Haushaltsmittel - Aus Sicht des Bundes als Verantwortlicher der Bundesschienenwegeplanung	- Klares und verbindliches Bekenntnis des Bundes hinsichtlich Personal- und Ressourcenausstattung wäre erforderlich, um Beschleunigungspotentiale abrufen zu können.	- Klares und verbindliches Bekenntnis der Länder zur Beschleunigung des Verfahrens wäre erforderlich. - Angesichts der derzeit teilweise bestehenden Unterausstattung und den dauerhaft geringen Verfahrenszahlen einiger AHB dürfte eine angemessene Ausstattung bei diesen Behörden faktisch nicht erreichbar sein. - Für gut ausgestattete AHB dürfte der Aufbau der PF-Einheit sehr realistisch sein (wenn auch hier ein	- Hier stellen sich große Herausforderungen: Die Offenlegung von unterausgestatteten AHB dürfte auf politischer Ebene nicht immer gewünscht sein; zudem dürfte es Länder geben, die aus politischen Gründen das AHV nicht abgeben möchten. - Soweit kleine AHB erhalten bleiben, wären sie strukturell nicht in der Lage, die Anforderungen von M0+ umzusetzen.

	stellt sich dies als *de facto* und *de iure* nicht beeinflussbar dar.		entsprechender politischer Wille von erheblichem Vorteil sein dürfte).	- Wenn nur wenige AHV vom EBA durchgeführt werden müssen, könnte dies die Realisierungschancen schmälern, da ein recht hoher Aufwand für einen geringen Effekt betreiben werden müsste.
Anpassungsfähigkeit	- Heterogene Anpassungsfähigkeit: ○ Mittlere und größere AHB dürften im eingeschwungenen Zustand in der Lage sein, üblichen Belastungsspitzen und technischen Neuerungen angemessen zu begegnen ○ Bleibt bei kleinen AHB wohl strukturelles Problem	- Gute Anpassungsfähigkeit: ○ Recht große Einheiten, d.h. große Personalpools ○ Möglichkeit, bundesweiten Reserve- und/oder Spezialistenpools aufzubauen	- Heterogene Anpassungsfähigkeit: ○ Größere AHB dürften im eingeschwungenen Zustand in der Lage sein, üblichen Belastungsspitzen und technischen Neuerungen angemessen zu begegnen ○ Bleibt bei kleinen AHB wohl strukturelles Problem	- Anpassungsfähigkeit hängt davon ab, wer überträgt - Soweit übertragen wird, gelten grds. die Aussagen von M1, allerdings dürften die Außenstellen des EBA, bei denen nicht alle AHB übertragen, einen geringeren Größen- und Verbundvorteil haben; auch der bundesweite Personalpool würde seine Stärke nicht vollständig ausspielen können; - Soweit nicht übertragen wird, gelten die Aussagen von M0+

4.5.4 Qualität des Anhörungs- und Planfeststellungsverfahrens gegenüber M0

4.5.4.1 Qualität von Verfahrensverläufen und -ergebnissen

Status quo

Die Qualität von Verläufen und Ergebnissen wird durch verbindliche und unverbindliche Qualitätsstandards zur Gewährleistung einer rechtssicheren und ordnungsgemäßen Bearbeitung von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren beeinflusst. Hierunter sind Qualitätsvorgaben/Leitfäden zu einzelnen Elementen (z.B. Erstellung von Antragsunterlagen, Erstellung der abschließenden Stellungnahme) und zum Ablauf des Verfahrens (z.B. Planfeststellungsrichtlinien des EBA/Leitfaden zum Erörterungstermin) zu verstehen.

Qualitätsprobleme im Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren können entstehen, wenn keine Standards festgelegt wurden, den handelnden Akteuren diese nicht bekannt sind oder diese aufgrund von Ressourcenproblemen nicht eingehalten werden können oder die Einhaltung dieser Standards nicht kontrolliert wird. Derzeit bestehen mitunter große Unterschiede in der Verfahrensführung im Anhörungsverfahren (siehe 2.4.2) und bei der Anfertigung der abschließenden Stellungnahme (siehe 2.4.2.13). Qualitätsmängel können Transaktionskosten verursachen, wenn diese durch Doppelarbeiten ausgeglichen werden können. Ebenso können überobligatorische Qualitätssicherungsmaßnahmen zu Verzögerungen führen, wenn besonders strenge Anforderungen an die Planunterlagen oder die Erwiderungen des Vorhabenträgers gestellt werden.

Die in diesem Abschnitt zu beantwortende Ausgangsfrage ist:

- Wie beeinflussen die Modelle die Qualität von Abläufen und Ergebnissen (z.B. Qualität der Unterlagen über das Verfahren hinweg; Befriedung/Interessenausgleich, v.a. im Erörterungstermin; abschließende Stellungnahme)?

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten zur Setzung und Durchsetzung von Qualitätsstandards in den einzelnen Modellen zu betrachten.

M0+

<u>Eingeschwungener Zustand</u>

Im eingeschwungenen Zustand sind Qualitätssicherungsmaßnahmen im Sinne von 3.1 („Klärung des Rollenverständnisses und der Prüfungstiefe bei der Prüfung der Antragsunterlagen“), 3.2 („Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins“) und 0 („Leitfaden zur Erstellung der abschließenden Stellungnahme“) zwischen den Akteuren abgestimmt und alle Akteure achten auf die Umsetzung dieser Maßnahmen.

<u>Voraussetzung</u>

Voraussetzung ist, dass die zuständigen Akteure in der Lage und Willens sind, die vorgesehenen Qualitätssicherungsmaßnahmen umzusetzen. Dies setzt bei den Anhörungsbehörden eine adäquate Personalausstattung mit hinreichend geschultem Fachpersonal voraus.

<u>Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden</u>

Qualitätsunterschiede bleiben bestehen und wirken sich mittelbar auch auf die Verfahrensdauern und die Transaktionskosten aus, wenn Doppelarbeiten erforderlich werden, um Qualitätsprobleme auszugleichen.

M1

Eingeschwungener Zustand

Die Planfeststellungsrichtlinien und daraus hervorgehenden Leitfäden und Handlungsanweisungen berücksichtigen die Qualität des Anhörungsverfahrens und sichern die Einhaltung durch das EBA und den Vorhabenträger, indem Qualitätssicherungsmaßnahmen für die einzelnen Verfahrensschritte und Ergebnisse festgelegt werden.

Voraussetzung

Voraussetzung ist, dass das EBA über eine adäquate Personalausstattung verfügt, um entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen um- und durchsetzen zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Es könnte zu Qualitätsproblemen kommen.

M2

Eingeschwungener Zustand

Im eingeschwungenen Zustand sind einheitliche Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rahmen von Richtlinien festgelegt sowie abgestimmt worden und die Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden sind in der Lage und willens diese nachhaltig umzusetzen.

Voraussetzungen

Voraussetzung ist, dass die Planfeststellungsbehörden über eine adäquate Personalausstattung verfügen, um entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen um- und durchsetzen zu können.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Qualitätsunterschiede bleiben bestehen und Qualitätsprobleme verstärken sich bei den Behörden, bei denen bereits jetzt aufgrund von Personalproblemen und fehlender Professionalisierung entsprechende Probleme bestehen.

Ein weiteres Grundproblem wäre, dass der Vorhabenträger keine Möglichkeit hat, Standardisierungsmaßnahmen stringent zu verfolgen, wenn es zu unterschiedlichen Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmaßnahmen kommen sollte. Der Bund hätte keine gesetzliche Zuständigkeit, Standardisierungen festzulegen und durchzusetzen.

M3

Für M3 gelten die Annahmen für M0+ bzw. M1. Allerdings müsste sich der Vorhabenträger auf unterschiedliche Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Systemen einstellen und ggf. auf Insellösungen reagieren, da die bundesweite Einheitlichkeit dieser Standards und Maßnahmen von der Kooperationsbereitschaft und der Ressourcenausstattung der zuständigen Behörden abhängen würde.

4.5.4.2 Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen

Eine einheitliche Durchführung von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren soll einerseits sicherstellen, dass Qualitätsstandards eingehalten werden, und dient andererseits der Planung und Optimierung des Ressourceneinsatzes. Für die Einheitlichkeit gelten im Grundsatz dieselben Grundannahmen und Voraussetzungen wie für die Qualität. Allerdings schließt die

Einheitlichkeit auch die Durchsetzung gleicher Standards und die Nutzung einer gemeinsamen elektronischen Arbeitsumgebung ein, um ein medienbruchfreies und einheitliches Bearbeiten der Verfahren in allen Verfahrensstufen zu ermöglichen.

4.5.4.3 Zusammenfassung: Einheitlichkeit und Qualität

Die Qualität und Einheitlichkeit von Verfahrensabläufen und Ergebnissen unterstützt die Nutzung von Optimierungspotentialen. In allen Modellen sind Maßnahmen zur Durchsetzung von Qualitätsstandards und einem einheitlichen Vorgehen im eingeschwungenen Zustand vorgesehen. Allerdings sind die Voraussetzungen zur Erreichung dieses Zustandes unterschiedlich hoch. Dies gilt insbesondere für die Modelle, in denen eine Zusammenführung der Zuständigkeit von Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren in einer Behörde vorgesehen ist. Während bei M1 – bei einer ausreichenden Personalausstattung – die Setzung und Durchsetzung von Maßnahmen zur Sicherung eines einheitlichen Vorgehens und Qualitätsstandards nur eine Behörde betreffen, müssten bei M2 und M3 mehrere Behörden mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen Willens und in der Lage sein, diese Maßnahmen durchzusetzen.

4.5.5 Transparenz und Akzeptanz

In diesem Kapitel werden die Modelle mit Blick auf Transparenz und Akzeptanz reflektiert. Zur Transparenz zählt auch die Kommunikation des Verfahrens. Zur Akzeptanz werden neben den akzeptanzfördernden Faktoren der formalen Unabhängigkeit der Anhörungsbehörden und ihrer örtlichen Nähe auch die Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung gezählt.

4.5.5.1 Transparenz und Kommunikation

Transparenz und Kommunikation haben zum einen eine interne Dimension, d. h. die Akteure betreffend. Dies wird im Kapitel Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen dargestellt. Die externe, d. h. auf die Bürger gerichtete Dimension wird im Abschnitt zur Akzeptanz aufgegriffen.

4.5.5.1.1 Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen

Status quo

Derzeit kommt es immer wieder zu Unklarheiten über den Verfahrens- bzw. Bearbeitungsstand in einzelnen Verfahrensschritten. Deshalb sollte eine funktionale Zeitplanung vorgenommen werden, die von einer Grobplanung zu Beginn hin zu einer Konkretisierung von Arbeitsschritt zu Arbeitsschritt erfolgt (siehe 3.6.).

M0+

Eingeschwungener Zustand

Die Akteure haben eine Zeitplanung sowie eine gemeinsame IT-Lösung zur Verfahrensverfolgung etabliert.

Voraussetzungen

Die Zeitplanung muss für jedes Vorhaben aktualisiert werden und stellt insoweit einen gewissen initialen wie auch laufenden Aufwand dar. Dies setzt einen gewissen Personalbestand voraus.

Die Etablierung einer gemeinsamen IT-Lösung zur Verfahrensverfolgung dürfte sich bilateral für viele Anhörungsbehörden als zu aufwendig darstellen. Hier wäre der Rückgriff auf eine bereits funktionierende Lösung (Best Practice) oder eine zentrale Entwicklung zielführend.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Beschleunigungspotentiale können nicht abgerufen werden.

M1

Ein solches akteursübergreifendes System ist im Rahmen von **M1** nicht mehr erforderlich, da keine Schnittstellen zwischen Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden mehr bestehen und ein – sicherzustellender – regelmäßiger bilateraler Austausch zwischen dem Vorhabenträger und der Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde besteht. Die Kommunikation sollte insgesamt leichter und effizienter möglich sein. Gleichwohl erscheint eine systematische Erfassung und Auswertung von Verfahrensverläufen weiterhin sinnvoll, um den Personal- und Ressourceneinsatz besser planen zu können.

Demgegenüber bliebe ein solches System bei einer personellen Trennung innerhalb des EBA sinnvoll. Insoweit gelten die Voraussetzungen von M0+, wobei selbstverständlich innerhalb einer Behörde eine gemeinsame IT-Lösung deutlich leichter zu etablieren wäre.

M2

Im Rahmen von **M2** gelten für die Zeitplanung die Grundsätze wie bei M0+. Im Übrigen ist – anders als bei M1 – die Aufrechterhaltung eines Planungs- und Austauschsystems für die Verzahnung von länderübergreifenden Planfeststellungsverfahren erforderlich, um eine koordinierte und parallellaufende Bearbeitung in den betroffenen Planfeststellungsbehörden sicherzustellen. Dieses System muss vorgehalten werden, selbst wenn die Mehrzahl der Verfahren nicht landesübergreifend sein sollte.

Eingeschwungener Zustand

Es wird ein länderübergreifendes System zu Verfolgung von Verfahrensabläufen etabliert.

Voraussetzungen

Hoher Abstimmungsbedarf bei der Etablierung der IT-Lösung, der dem von M0+ entsprechen dürfte.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Beschleunigungspotentiale können bei landesübergreifenden Verfahren nicht abgerufen werden.

M3

Bei **M3** gelten, soweit die Zuständigkeit nicht übertragen wird, die Annahmen von M0+, weshalb die Aufrechterhaltung eines akteursübergreifenden Systems zur Planung- und Verfolgung von Verfahrensverläufen geboten erscheint.

4.5.5.1.2 Externe Verfahrenstransparenz

Status quo

Die angemessene und strukturierte Information des Bürgers über geplante und laufende Vorhaben ist wesentliche Voraussetzung für dessen Akzeptanz und sollte bereits im Wege der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG erfolgen, da sie erheblichen Einfluss

auf die Konfliktlage im Anhörungsverfahren haben kann. Im Rahmen der vertieften Untersuchung wurde von den Projektleitern der Bahn berichtet, dass man dieses Vorgehen als Schlüssel für zügige Anhörungsverfahren sehe. Idealerweise werden die relevanten Eckdaten (Gegenstand, Umfang, örtliche Lage und Dauer) des Vorhabens so frühzeitig im Internet veröffentlicht, dass dem Bürger eine Auseinandersetzung mit diesem ermöglicht wird. Allerdings setzt dies naturgemäß einen fortgeschrittenen Planungsstand voraus, der eine mögliche Betroffenheit erkennen lässt. Spätestens mit Beginn der Auslegung sollten dem Bürger die Unterlagen auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden und Ansprechpartner für Nachfragen benannt werden (vgl. insoweit auch § 27a VwVfG und § 20 UVPG). Hierbei sollten Hürden in technischer wie organisatorischer Hinsicht bedacht werden, um möglichst breite Kreise zu erreichen.

Eine darüberhinausgehende Transparenz bzgl. konkreter Arbeitsschritte und deren Stand erscheint in der Regel nicht zielführend, da dies für eine effektive Beteiligung zum einen nicht erforderlich ist und zum anderen die Beteiligten unnötig unter Druck und Rechtfertigungslast stellen könnte.

Modellbetrachtung

Im Rahmen von **M0+** könnten unter Umständen inhaltliche und technische Standards für die Außenkommunikation vereinbart werden, wobei wesentliche Inhalte bereits durch § 27a VwVfG vorgegeben sind. Eine Umsetzung ist von der Ressourcenausstattung der betroffenen Behörden abhängig.

Im Rahmen des **M1** wäre es möglich, für eine solche Außenkommunikation über die Vorgaben des VwVfG hinaus bundesweite Standards inhaltlicher und technischer Art zu setzen und hierfür Ablaufpläne und Check-Listen zur Verfügung zu stellen, um bereits eine geordnete frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu fördern. Eine solche Vereinheitlichung könnte dort an Grenzen stoßen, wo regional ein besonders ausgeprägtes oder fehlendes Informationsinteresse der Bevölkerung besteht. Da es sich bei den hier genannten Informationen jedoch lediglich um Eckdaten bzw. die Planunterlagen, wie sie auch ausgelegt werden, handelt, dürfte sich die regionalen Besonderheiten in engen Grenzen halten.

In technischer Hinsicht wäre es im Rahmen von M1 möglich, eine gemeinsame IT-Plattform zu betreiben, die über anstehende und laufende Verfahren informiert und auf Unterlagen und Ansprechpartner verweist.

Bei **M2** würden dieselben Grundsätze wie bei M0+ gelten.

Die Auswirkungen von **M3** würden von den konkreten Ländern abhängen, die das Anhörungsverfahren auf das EBA übertragen würden. Ressourcenschwache Behörden würden in jedem Falle entlastet. Für die übrigen gilt, dass die Einheitlichkeit desto mehr Reichweite hat und Vorteile bringt, je mehr Behörden übertragen. Je nach Ausgestaltung könnte es sein, dass die Transparenz/Nachvollziehbarkeit der unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche für die Bürger durch die Parallelität unterschiedlicher Systeme und Insellösungen erschwert würde.

4.5.5.2 Akzeptanzfördernde Faktoren

4.5.5.2.1 Formale Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde

Status quo

Das VwVfG geht von einer funktionalen Trennung zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde aus, die die Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens unterstreicht.

Hiervon verspricht man sich eine größere Transparenz und Akzeptanz des Anhörungsverfahrens, insbesondere des Erörterungstermins. Zugleich kann so der Planfeststellungsbehörde Distanz zu einer möglicherweise konfrontativen Atmosphäre im Erörterungstermin verschafft werden.[310] Allerdings ist eine solche Trennung in nahezu allen Fachplanungsgesetzen und ihren organisatorischen Umsetzungen kaum noch vorhanden und die Identität von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zum Regelfall geworden. Der Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens wird durch die verfahrensrechtliche Ausgestaltung Rechnung getragen, die den Grundsatz des rechtlichen Gehörs für die Betroffenen garantiert. Insofern spricht mit Blick auf die Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens in den zu prüfenden Modellen aus rechtlicher Sicht auch nichts gegen die Zusammenlegung von Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren auf der Bundes- und der Landesebene – weder bei derselben Behörde[311], noch, wie sich aus dem Folgenden ergibt, bei derselben Organisationseinheit.

Das BVerwG hat bisher nie ausdrücklich über die Zusammenführung von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde in einer innerbehördlichen Organisationseinheit entschieden.[312] Jedoch musste es mehrfach den Fall prüfen, dass Vorhabenträger und (Anhörungs- sowie) Planfeststellungsbehörde derselben Behörde angehören.[313] Hier liegt eine Interessenverquickung durchaus nahe, was das BVerwG zu eingehenden Ausführungen zum Zweck des Planfeststellungsverfahrens und zur Rolle der Planfeststellungsbehörde bewogen hat – wohlgemerkt ohne eine derartige Zusammenführung per se zu verbieten. Maßgeblich sei demnach, dass die Planfeststellungsbehörde eine problemabgewogene Entscheidung als Ausdruck ihrer fachbezogenen Integrität treffe, ohne dabei einer (politisch-administrativen[314]) Einflussnahme zu unterliegen, die ihre Freiheit zu eigener Gestaltung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt.

Anders als der Vorhabenträger hat die anhörende Stelle kein eigenes Interesse an der Realisierung des Vorhabens, sondern sie soll im Rahmen des Anhörungsverfahrens Information und Teilhabe ermöglichen, widerstreitende Interessen identifizieren und deren Befriedung anregen. Anders als bei einer Identität von Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde droht

---

[310] *Neumann, Werner/Külpmann*, *Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 3.

[311] BVerwG, Beschluss vom 02. Oktober 1979 – 4 N 1/79 –, juris, Rn 14; BVerwG, Beschluss vom 01. September 1965 – IV C 180.65 –, juris, Rn 24. *Neumann, Werner/Külpmann*, *Christoph,* in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 4;

[312] In diese Richtung neigend BVerwG NVwZ 2010, 44 (45), das die Zusammenfassung der beiden Stellen in der Abteilung „Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde“ beim zuständigen Landesbetrieb feststellt, ohne dies weiter zu problematisieren.

[313] In einer solchen Entscheidung nahm das BVerwG indirekt Bezug auf die organisatorisch-personelle Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungseinheit (beim selben Träger), um die Problematik der Konzentration von VHT und PFB bei derselben Behörde zu relativieren, BVerwG NVwZ 2012, 557 (559). Zu beachten ist, dass nur vor dem Hintergrund der organisatorischen Nähe von VHT und PFB der organisatorisch-personell besonders abgesicherten Neutralität der AHB eine eigenständige Bedeutung zukommt, die bei fehlender Identität von VHT und PFB durch die PFB selbst gewährleistet wäre.

[314] Vgl. zum Austausch mit der politischen Ebene BVerwG NVwZ 1987, 578 (582), dort wird bildlich die Grenze verletzt, wenn der Antragsteller „mit am Tisch sitzt“. Zur administrativen Nähe zum VHT BVerwG, NVwZ 2012, 557 (559).

nicht der Antragsteller bei der Entscheidung „mit am Tisch zu sitzen“.[315] Eine gewisse faktische Vorwirkung auf die Planungsentscheidung liegt in der Natur einer problem- und sachorientierten Erörterung im Rahmen des Anhörungsverfahrens. Strukturell bleibt aber die Planfeststellungseinheit auch nach durchgeführtem Anhörungsverfahren hinreichend neutral und unparteilich. Denn gerade aus dieser Position der Neutralität heraus kann sie – wie auch die getrennte Anhörungsbehörde – als Mittler auftreten. Führt die Behörde aber das Anhörungsverfahren neutral und unparteilich durch, spricht nichts dafür, dass sie nicht gleichermaßen eine allein der Sache verpflichtete Abwägungsentscheidung treffen wird. Allein die Vorbefasstheit als Mittler legt ein Aufgeben der fachbezogenen Integrität nicht nahe. Zumal schon jetzt die Planfeststellungsbehörde im Nachgang zum EÖT teils Verhandlungen zwischen Vorhabenträger und Einwendern und/oder TÖBs begleitet und sogar eine unzureichende Anhörung nachholen kann[316], ohne dass dies Zweifel an der Entscheidung hervorriefe.

Alles in allem würde die Trennung von „konsultativem“ Anhörungs- und „entscheidendem“ Planfeststellungsverfahren organisatorisch aufgehoben, ohne dass dadurch die Neutralität und Unparteilichkeit der organisatorischen Einheit in ihrer Wahrnehmung beider Aufgaben in Frage gestellt würde.

M1-M3

Insofern bestehen zwar keine rechtlichen Bedenken gegen die Konzentration in einer Organisationseinheit (wie bei M1 und M2 und teils bei M3 vorgesehen), doch könnte hier betroffenenseitig eine Schmälerung der Akzeptanz eintreten. Für die Verfahrensleiter bedeutet dies im Einzelfall gerade im Erörterungstermin eine besondere Herausforderung, die nötige Neutralität auszustrahlen und Einigungen zwischen Einwendern und Vorhabenträger zu begleiten und dennoch später im Beschluss die planerische Gestaltungsaufgabe fachbezogen zu bewältigen.

4.5.5.2.2 Örtliche Nähe der Anhörungsbehörde

Status quo

Ein Faktor, dem in der Literatur akzeptanzfördernde Wirkung zugeschrieben wird, ist die örtliche Nähe der das Anhörungsverfahren durchführenden Behörden. In der Argumentation für diesen Faktor wird vorgebracht, dass er zu einem besseren Verständnis der örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten führe, die im Anhörungsverfahren zu beachten sind. Der Bundesrat hat 1993 in seiner Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz — ENeuOG)“ eine Zusammenlegung von Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde mit folgendem Verweis auf die örtliche Nähe der Anhörungsbehörden der Länder abgelehnt: „Der Ausbau des Schienenwege(hochgeschwindigkeits)netzes hat auch erhebliche regionale Bedeutung. Die sich daraus möglicherweise ergebenden Konflikte mit überregionalen Zielsetzungen bedürfen einer Vermittlung im Anhörungsverfahren und im Erörterungstermin. Dies kann von den mit den regionalen Verhältnissen besonders vertrauten, im Übrigen aber sowohl den regionalen als auch den überregionalen Interessen verpflichteten Landesbehörden (Regierungspräsidien/Bezirksregierungen) eher geleistet werden als von einer zentralen Bundesbehörde.“[317]

[315] So sinngemäß BVerwG NVwZ 1987, 578 (582),
[316] Vgl. nur BVerwGE 121, 72, 78f = NVwZ 2004, 1486, 1489.
[317] Siehe BT-Drs. 12/5014 vom 25.05.1993, Anlage 2, Stellungnahme des Bundesrates, S. 10.

Mit Blick auf die Ausgangslage trifft diese Situation in vollem Umfang nur noch für Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen zu, die noch über regionalisierte Landesmittelbehörden verfügen. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt wurden diese im Rahmen von Verwaltungsstrukturreformen reorganisiert, so dass mit Blick auf das Anhörungsverfahren in 12 von 16 Bundesländern eine Zentralisierung der Anhörungsverfahren bei einer Landesbehörde stattgefunden hat. Allerdings bestehen bei der zentralisierten Anhörungsbehörde in Sachsen noch drei Außenstellen. Auch bei den Stadtstaaten (sowie dem Saarland) liegt naturgemäß eine besondere örtliche Nähe vor. Insgesamt hat sich der örtliche Bezug in einigen Ländern seit 1993 erheblich relativiert, da man dort dem Faktor örtliche Nähe offensichtlich nicht mehr die Bedeutung zuschreibt, die man ihm in der Vergangenheit zugeschrieben hat.

Grundsätzlich ist das Anhörungsverfahren selbst darauf ausgelegt, alle zu berücksichtigenden örtlichen Interessen ins Verfahren einfließen zu lassen, indem es eine umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Die Planunterlagen werden in den betroffenen Gemeinanden ausgelegt und Betroffenen die Möglichkeit gegeben, Einwendungen gegen die Planungen zu erheben. Die zu beteiligenden Behörden und Naturschutzverbände werden zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert. Insofern ist durch das Verfahrensrecht immer ein Ortsbezug gewährleistet.

Im benachbarten Referenzbereich, der Planfeststellung von Hoch- und Höchstspannungsleitungen, hatten sich die Länder bei der Verabschiedung des NABEG noch die Option offengehalten, die Planfeststellung für Hoch- und Höchstspannungsleitungen durch Landesbehörden durchzuführen. Diese Option wurde mit Blick auf eine einheitliche Verfahrensführung durch die Bundesnetzagentur und damit entfallende Doppelprüfungen, Informationsverluste und sonstige organisatorische und zeitliche Brüche im Rahmen der Planfeststellungszuweisungsverordnung nicht in Anspruch genommen. Stattdessen erachtete man es inzwischen als ausreichend, dass die regionalen Interessen im Verfahren durch die TÖB repräsentieren werden.[318] Insgesamt hat die örtliche Nähe auch durch neue Informationstechniken an Bedeutung verloren, da der Zugang zu Planunterlagen und die Kommunikation mit den zuständigen Behörden für die Bürger deutlich erleichtert werden.

Zudem kann sich die örtliche Nähe mittelbar auch auf die Geschwindigkeit und Durchsetzbarkeit des Verfahrens auswirken. So wurde von einigen Anhörungsbehörden berichtet, dass es für das zügige Fortkommen politisch umstrittener Vorhaben entscheidend darauf ankomme, einerseits örtlichen Widerstand zu antizipieren und Eskalationspotentiale etwa in Zeiten des Kommunalwahlkampfes zu umgehen und andererseits generell eine besondere Sensorik für die Logiken örtlichen Widerstands helfe, diesen konstruktiv einzubinden oder zu kanalisieren. Der örtliche Widerstand manifestiert sich an verschiedenen Stellen im Verfahren. So beeinflusst er die Masse und Vehemenz an Einwendungen, ggf. auch deren Qualität. Dies vor allem dann, wenn sich über Bürgerinitiativen und/oder die Beauftragung von Rechtsanwälten der Widerstand organisiert und professionalisiert. Indirekt kann sich eine örtliche Ablehnung auch über die TÖB zeigen, wenn diese die ihnen zustehenden Spielräume etwa in Bezug auf Fristen aber auch in der Prüftiefe verfahrensverlangsamend ausschöpfen. Gerade auch bei letzterem Aspekt kann eine von dem Vorhaben überzeugte Anhörungsbehörde kraft ihrer besonderen Nähe und Einbettung in die Landesverwaltung deutlich besser Einfluss ausüben als Bundesbehörden.

[318] Vgl. Begründung zum Verordnungsentwurf BR-Drs. 333/13 vom 25.04.2013, S. 3 ff.

Demgegenüber besteht aus Perspektive der Verfahrenseffizienz das Risiko, zu stark auf örtliche Belange (Zulassen sachfremder Einwendungen und Diskussionen, aber auch das Schüren zu großer Erwartungen an den Effekt aktiver Teilhabe der Bürger) einzugehen und dadurch letztlich das Verfahren zu verzögern.

M0+

M0+ weicht nicht von M0 ab, da insoweit keine Änderungen angestrebt werden.

M1

Eingeschwungener Zustand

Mit Blick auf die Ausgangssituation wäre im Rahmen von **M1** eine mittelbare örtliche Nähe durch die Außenstellen des EBA gewährleistet, die eine örtliche Präsenz von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde in den Verfahren ermöglichen und die Bearbeiter in die Lage versetzen, sich mit den örtlichen Gegebenheiten vertraut zu machen. Allerdings wäre die örtliche Nähe geringer als in M0 bzw. **M0+**, da sich teilweise der räumliche Abstand der zuständigen Behörde zum Ort, wo das Vorhaben realisiert werden soll, vergrößern würde (15 Standorte statt 33).

Voraussetzungen

Die Bearbeiter beim EBA müssten die notwendige Sensorik für örtliche Herausforderungen ausbilden und Erfahrungen im Anhörungsverfahren sammeln. Allerdings sollte dies leicht möglich sein, da sie bereits über entsprechende Informationen und Berührungspunkte durch Plangenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren verfügen.

Folgen, wenn Voraussetzungen nicht erfüllt werden

Der Widerstand gegen Verfahren könnte sich, gerade in partizipationsgewöhnten Regionen und bei politisch umstrittenen Vorhaben, auf allen Ebenen erhöhen. Zahl und Umfang an Einwendungen könnten zunehmen und der Erörterungstermin größere Herausforderungen mit sich bringen.

M2

Bei M2 würde sich für das Anhörungsverfahren gegenüber M0 nichts ändern.

M3

Bei **M3** hängt es davon ab, welche Behörden das Anhörungsverfahren übertragen. Zum einen kommt es auf den Umfang der Übertragung an: Je mehr Anhörungsbehörden übertragen, desto geringer fällt der Faktor örtliche Nähe aus. Zum anderen kommt es auf die Sensorik der übertragenden Anhörungsbehörden an: Sind es diejenigen, die den örtlichen Widerstand besonders gut antizipieren und kanalisieren können, stellt sich eine Verlangsamung des Anhörungsverfahrens ein. Umgekehrt würde die Übertragung von wenig örtlich radizierten Anhörungsbehörden oder solchen, die vorhandenen Widerstand kaum bewältigen können, keine Nachteile sondern eher Vorteile mit sich bringen.

4.5.5.3 Beteiligungsmöglichkeiten

Ein zentraler Akzeptanzfaktor ist die Möglichkeit von Betroffenen sich am Verfahren zu beteiligen. Dies setzt voraus, dass sich Betroffene über ihre Beteiligungsmöglichkeiten informieren und ihre Interessen in das Verfahren einbringen können. Grundsätzlich regelt das Verfahrensrecht die Eckpunkte der Beteiligung. Allerdings kann die Ausgestaltung unterschiedlich erfolgen und über das gesetzlich gebotene Maß hinausgehen. Einen besonderen Einfluss hat hier

die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG durch den Vorhabenträger. Allerdings können die Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden nur darauf hinwirken, dass der Vorhabenträger diese durchführt. Im Rahmen der vertieften Untersuchung wurde von den Projektleitern des Vorhabenträgers darüber hinaus immer wieder darauf verwiesen, dass die Klärung möglicher Konflikte mit den TÖB – insbesondere Straßen- und Umweltbehörden – im Vorfeld der Antragstellung essentiell für ein zügiges Anhörungsverfahren sei.

Faktoren, die von den Behörden im Anhörungsverfahren beeinflusst werden können, betreffen die Zugänglichkeit zu den Planungsunterlagen und das Aufzeigen von Beteiligungsmöglichkeiten und Ansprechpartnern. Insofern decken sich die Ergebnisse mit denen der externen Verfahrenstransparenz (4.5.5.1.2).

4.5.6 Exkurs: M1 organisatorische Identität vs. Trennung

Vor der Zusammenfassung sollen noch einmal mögliche Auswirkungen einer organisatorischen Identität bzw. Trennung der Funktionen von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde im Rahmen von M1 beleuchtet werden.

Zunächst werden hierfür die Unterschiede mit Blick auf das Beschleunigungspotential anhand der beiden insoweit relevanten Verfahrensschritte (Vollständigkeitsprüfung und abschließende Stellungnahme) dargestellt. Sodann wird dies in einem Vergleich zusammengeführt.

4.5.6.1 Auswirkung auf Beschleunigungspotential

Bei einer organisatorischen Trennung zwischen anhörender und planfeststellender Einheit innerhalb des EBAs würde das Bestehen der zentralen Schnittstellen in bedeutendem Umfang perpetuiert. Für die Arbeitsschritte der Vollständigkeitsprüfung würde dies Folgendes bedeuten:

- Doppeltes Einarbeiten und Prüfung
  - Bliebe erhalten
- Unberechtigte Nachforderungen und erhebliche Nachforderungen nicht aus einer Hand
  - Würden praktisch ausgeschlossen (wie auch bei M0+)
- Belastungsbedingte Verzögerungen in Form von Liegezeiten
  - Würden reduziert (wie auch bei M0+)
- Weiterleitung Prüfexemplar
  - Würde wegfallen

Bezogen auf die Arbeitsschritte bei der abschließenden Stellungnahme würde es sich wie folgt darstellen:

- Übermittlung der Dokumente von AHB an EBA
  - Würde praktisch entfallen, da hausintern
- Einarbeiten in aSN durch zwei funktionell getrennte Einheiten (AHB bzw. EBA)
  - Bliebe erhalten
- Ggf. unterschiedliche Darstellung und/oder rechtliche Bewertung des Verfahrens
  - Wäre ausgeschlossen, da insoweit verbindliche Vorgaben erlassen werden würden
- belastungsbedingte Liegezeiten AHB
  - Würden durch Annahme des Mehrs an Personal entfallen (wie auch bei M0+)

- Zusätzliche Arbeit für VHT durch sequentielle Nachforderungen im Nachgang zum EÖT
    - Wäre durch Absprache innerhalb des EBA im Einzelfall reduzierbar; ausgeschlossen werden könnte sie wohl nicht.

4.5.6.2 Vergleich der Submodelle

Der Vergleich der Submodelle bei M1 stellt sich wie folgt dar.

Tabelle 74: Organisatorische Identität vs. Trennung

	Vorteile	**Nachteile**
Ein Sachbereich (mit interner personeller Koordination)	- Minimale Schnittstellen/Wissensverlust, optimaler Informationsfluss - Funktionale Spezialisierung innerhalb des Sachbereichs möglich mit optimaler Möglichkeit zur Koordinierung	- Keine formale Trennung AH-/PF-Einheit -> ggf. Akzeptanzprobleme
Zwei Sachbereiche/organisatorische Trennung	- Spezialisierung der beiden Sachbereiche möglich - Formale Trennung AH-/PF-Einheit - Wohl immer noch besserer Informationsfluss als bei M0(+), da innerhalb einer Außenstelle.	- Wesentliche Schnittstelle bleibt erhalten (AH- und PF-Einheit), zentrale Arbeitsschritte würden weiterhin durchgeführt werden: Vollständigkeitsprüfung AHV; Abschlussvermerk, der PF-Einheit in Lage der Entscheidung versetzen muss; ggf. Auseinanderfallen zwischen AH- und PF-Einheit, was wie nachgefordert, bewertet und dargestellt werden soll. - Beschleunigungspotentiale ggü. personeller Identität geringer, höhere Transaktionskosten; ggf. etwas mehr Personal.

4.5.7 Fazit des Vergleichs von Organisationsmodellen

Im Fokus des Modellvergleichs stehen die Abschätzung von Beschleunigungspotentialen und die Möglichkeit diese abzurufen. Daneben wurden andere Faktoren betrachtet, die durch einen Modellwechsel berührt werden. Die folgenden Tabellen fassen die Ergebnisse dieser Abschätzungen für die einzelnen Modelle noch einmal zusammen und stellen sie gegenüber. Dabei wird der eingeschwungene Zustand beschrieben, d. h. nach erfolgter Umstellung.

Hierbei wird auf eine bewertende Einschätzung von M3 verzichtet, da das Spektrum unterschiedlicher Übertragungsvarianten eine Vielzahl verschiedener Szenarien zulässt, die sich auf unterschiedliche Faktoren auswirken können. Es besteht keine Möglichkeit zu kontrollieren, welche Länder übertragen werden und welche nicht. Dies soll noch einmal am Beispiel „Beschleunigung“ verdeutlich werden. Grundsätzlich sind drei Übertragungsszenarien vorstellbar: (1.) das Anhörungsverfahren wird von unterausgestatteten Anhörungsbehörden auf das

EBA übertragen, (2.) das Anhörungsverfahren wird von gut ausgestatteten Anhörungsbehörden auf das EBA übertragen und (3.) sowohl schlecht als auch gut ausgestattete Anhörungsbehörden nehmen eine Übertragung vor.

Im ersten Fall würden funktionierende Systeme erhalten. Allerdings wären die Größeneffekte, die bei M1 durch den Wegfall von Schnittstellen erzielt werden könnten geringer, da doppelte Abstimmungen erforderlich bleiben und sich Insellösungen herausbilden würden. Dies gilt insbesondere für länderübergreifenden Vorhaben, in denen das EBA teilweise Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde und teilweise nur Anhörungsbehörde wäre. Im Endeffekt könnte eine Beschleunigung im eingeschwungenen Zustand erzielt werden, die über der von M0+ liegt, aber unter der von M1, weil Insellösungen weiterhin mit Abstimmungs- und Koordinationserfordernissen verbunden sind.

Im zweiten Fall würden unterausgestattete Anhörungsbehörden zuständig bleiben und gut ausgestattete Behörden ihre Zuständigkeit aufgeben. Das bedeutet, dass die Beschleunigungseffekte des ersten Szenarios nur durch einen deutlich höheren Aufwand beim EBA und den verbleibenden Anhörungsbehörden erzielt werden könnten, da das EBA den Wegfall gut funktionierender Behörden kompensieren und die verbliebenen Anhörungsbehörden deutlich aufstocken müssten, um die Ergebnisse von M0+ bzw. M1 im eingeschwungenen Zustand zu erreichen. Dadurch würden die Gesamtkosten des Systems über den Kosten von M0+ und M1 liegen, ohne eine Beschleunigungswirkung gegenüber dem ersten Szenario zu erzielen.

Im dritten Fall hätte man es mit einer Mischkalkulation zu tun, die auf der Beschleunigungsseite zwischen M0+ und M1 im eingeschwungenen Zustand liegen würde. Aber je nach Konstellation könnten hier ebenfalls die Gesamtkosten des Systems über denen von M0+ oder M1 liegen.

Vor Hintergrund, dass nicht absehbar ist, wie die Verteilung tatsächlich aussehen würde, ist eine bewertende Abschätzung praktisch ausgeschlossen, da zugleich nicht in jedem Fall eine Überlegenheit gegenüber M0+ gegeben wäre und damit eine Angabe dergestalt „zwischen M0+ und M1“ nicht möglich ist.

Tabelle 75: Fazit des Modellvergleichs

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
Beschreibung: Dauer	- Gezielte Verbesserung bestehender Systeme; - Verbesserung bei Kommunikation und Standardisierung durch zweck- und adressatengerichtetes Arbeiten (Vollständigkeitsprüfung; abschließende Stellungnahme; Aufbereitung Einwendungen); - Für einzelne AHB durch Personalaufstockung und Kommunikationsverbesserungen hohe Beschleunigungspotentiale gegeben, deren Realisierung aber zugleich recht hohe Aufwendungen erfordern würde.	- Größtes Beschleunigungspotential aller Modelle durch Verkürzung von wesentlichen Arbeitsschritten (Eingangsprüfung AHB; abschließende Stellungnahme) durch Wegfall der Schnittstelle AHB-PFB; - Erhebliche Verbesserung der Kommunikation durch Wegfall der Kommunikationsschnittstelle AHB-PFB; - Großes Anpassungserfordernis, da äußerst umfangreiche Voraussetzungen für angemessenes und zügiges AHV geschaffen werden müssen; - (Auch) „funktionierende Systeme“ werden aufgelöst.	- Örtliche Nähe wird mit Konzentrationseffekten verbunden; - Beschleunigung durch Wegfall der Schnittstelle AHB-PFB; - Erhebliche Verbesserung der Kommunikation durch Wegfall der Kommunikationsschnittstelle AHB-PFB; - Großes Anpassungserfordernis, da alle AHB erheblich erweitert werden (um Planfeststellungseinheit Bundesschienenwege), was gerade bei ressourcenschwachen AHB kaum zu bewältigen sein dürfte, zumal geringe Verfahrenszahlen ein Vorhalten von Personal für einzelne Bundesländer wenig effizient sein dürften; - Zudem müssten auch – entsprechend M0+ – die Anhörungseinheiten erweitert werden; - Überregionale Projekte erzeugen hohen Koordinationsaufwand für VHT, da 16 Bundesländer zuständig, die bei landeseigener Zuständigkeit eigene Prozessstandards definieren werden; - Bundesweite Absprachen/Einführung einheitlicher Standards zwischen VHT und Ländern wegen fehlender zentraler Befugnis nur schwerlich möglich;	- Idealerweise: Ressourcenschwache AHB übertragen, gut „funktionierende Systeme“ blieben erhalten; - Fraglich, ob dies das Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses wäre (ggf. kein Interesse, Unterausstattung publik zu machen; politisches Interesse an fortgesetzter Zuständigkeit für AHV); - Zudem müsste dauerhafte Übertragung gewährleistet sein, damit keine Seite Ressourcen vorhalten muss; - Soweit übertragen wird, gelten die Ausführungen zu M1 entsprechend; im Übrigen die zu M0+.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
			- (auch) „funktionierende Systeme“ würden aufgelöst.	
Fazit: Dauer	Schnittstellen AHB und PFB (v. a. Vollständigkeitsprüfung und aSN; Kommunikation) bleiben erhalten, werden aber optimiert.	Schnittstellen zwischen AHB und PFB werden aufgelöst.	Die erheblichen Beschleunigungspotentiale einzelner AHB werden durch strukturelle Probleme anderer AHB und bei überregionaler Vorhaben relativiert; zudem höherer Koordinationsaufwand für VHT; dennoch leichte Verbesserung ggü. M0.	M3 entzieht sich einer Bewertung, da hier unterschiedliche Unterszenarien gebildet werden müssten, die abdecken, wie viele und welche Länder eine Übertragung vornehmen; dies schließt eine Vergleichbarkeit aus. Im besten Fall[319] bewegt sich M3 im eingeschwungenen Zustand zwischen M0+ und M1.
Bewertung Dauer	**+**	**+/++**	**0/+**	
Beschreibung: (laufende) Kosten[320]	- Personalerhöhung erforderlich, diese dürfte sich jedoch aufgrund der mittelfristig nicht mehr ausgeführten überobligatorischen Arbeiten verringern; bei einzelnen AHB jedoch etwas größerer Personalbedarf; zusammenfassend daher leichte Erhöhung des Personals erforderlich - Transaktionskosten sollten sich mittelfristig reduzieren, wenn Kommunikationsstandards etabliert ist; - Etablierung eines bundesweit einheitlichen IT-Standards schwer zu realisieren.	- Einerseits leichter Mehrbedarf, da M0 unter Personalmangel leidet; - Andererseits gewisser Bündelungsvorteil, da Schnittstellen entfallen; zudem Entfallen überobligatorische Arbeiten, die bei M0 teils vorgenommen werden; - Größenvorteile ggü. M0 fraglich, da auch dort, zumindest bei größeren AHB, solche Verkehrsträgerübergreifend bestehen; - Transaktionskosten für Kommunikationsstandards durch Wegfall der Schnittstelle gering;	- Leichter Mehrbedarf, da M0 unter Personalmangel leidet; - Dem Bündelungsvorteil auf Behördenebene läuft der verstärkte Abstimmungsbedarf beim VHT (da 16 Länder/landeseigene Standards) entgegen; - IT-Lösungen in der Behörde leichter umzusetzen, mit dem VHT schwieriger (da Einigung auf Landesebene mit VHT erzielt werden müsste).	- Insgesamt leichter Mehrbedarf, da M0 unter Personalmangel leidet; - Soweit übertragen wird, gelten die Ausführungen zu M1 entsprechend; im Übrigen die zu M0+.

[319] Vgl. die oben, S. 218 f., beschriebenen Szenarien.
[320] Hierbei ist zu beachten, dass die monetären Gewinne durch die Beschleunigung nicht bei den laufenden Kosten aufgenommen wurden. Vgl. dazu oben 3.5.1.5.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
		- Vorteile bei gemeinsamen IT-Lösungen mit VHT, da behördenseitig zentrale Beschaffung und Einrichtung möglich.		
Fazit: Laufende Kosten	Im eingeschwungenen Zustand sind die Abläufe etabliert und die Transaktionskosten sinken; problematisch: bundesweit einheitliche IT.	Mittelfristig etwas weniger Personalkosten und wiederkehrende IT-Anpassungen günstiger.	Bündelungsvorteile in Behörde dürfte höheren Abstimmungsbedarf beim VHT leicht überwiegen; problematisch: bundesweit einheitliche IT.	
Bewertung laufende Kosten	**0/+**	**+/++**	**0/+**	
Beschreibung: Praktikabilität (Realisierbarkeit und Anpassungsfähigkeit)	- Die Realisierbarkeit hängt maßgeblich von der finanziellen Situation des Landes und dem politischen Willen ab: sie dürfte für die Optimierungsschritte, die nicht unerhebliche finanzielle Aufwendungen mit sich bringen, für ressourcenschwache AHB kaum gegeben sein; keine direkte Beeinflussbarkeit durch Bund als Verantwortlicher der Bundesschienenwegeplanung; - Die Anpassungsfähigkeit dürfte bei größeren, ressourcenstarken AHB kein Problem darstellen; kleinere AHB dürften auch nach gewissen Optimierungen keine hinreichende Anpassungsfähigkeit aufweisen.	- Die Realisierung setzt erhebliche Anpassungen voraus; insofern ist mit einer angemessenen Umsetzung nur bei einem klaren und verbindlichen Bekenntnis des Bundes zu rechnen; - Die Anpassungsfähigkeit der so geschaffenen Einheiten dürfte – nach gewisser Einarbeitungszeit – angesichts ihrer Größe, hinreichenden Verfahrenszahlen und möglicher bundesweiter Poollösungen kein Problem darstellen.	- Die Realisierung setzt erheblichste Anpassungen voraus; insofern ist mit einer angemessenen Umsetzung nur bei einem klaren und verbindlichen Bekenntnis der Länder zu rechnen; ein solches ist jedenfalls für einzelne Länder angesichts der finanziellen Lage und/oder wegen geringer Verfahrenszahlen wenig wahrscheinlich; - Bei einer angemessenen Ausstattung und nach gewisser Einarbeitungszeit dürften die AHB/PFB grds. das gesamte Verfahren angemessen führen können und hinreichend anpassungsfähig sein; - Behörden mit wenig Verfahren würden strukturellen Erfahrungsmangel aufweisen und wohl auch bei Großverfahren oder bei Belastungsspitzen deutlich an die Grenzen stoßen; diese würde in dem Ausmaß verstärkt, wie keine angemessene Ausstattung vorliegt.	- Die Realisierbarkeit stellt sich als zentrales Problem von M3 dar: die Offenlegung von unterausgestatteten AHB dürfte auf politischer Ebene nicht immer gewünscht sein; zudem dürfte es Länder geben, die aus politischen Gründen das AHV nicht abgeben möchten; - Soweit kleine AHB erhalten bleiben, wären sie strukturell nicht in der Lage, die Anforderungen von M0+ umzusetzen; - Wenn nur wenige AHV vom EBA durchgeführt werden müssen, könnte dies die Realisierungschancen schmälern, da ein recht hoher Aufwand für einen geringen Effekt betreiben werden müsste;

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
				- Bzgl. der Anpassungsfähigkeit: Soweit übertragen wird, gelten grds. die Aussagen von M1, allerdings dürften die Außenstellen, bei denen nicht alle AHB übertragen, einen geringeren Größen- und Verbundvorteil haben; auch der bundesweite Personalpool würde seine Stärke nicht vollständig ausspielen können; im Übrigen die Aussagen zu M0+ .
Fazit: (nur) Anpassungsfähigkeit[321]	Gute bis sehr gute Anpassungsfähigkeit bei ressourcenstarken/größeren AHB, eher schwache Anpassungsfähigkeit bei ressourcenschwachen/kleineren AHB.	Durchweg große Einheiten mit zentralem Personalpool für Belastungsspitzen/Spezialfragen.	Gute bis sehr gute Anpassungsfähigkeit bei ressourcenstarken/größeren Behörden, eher schwache Anpassungsfähigkeit bei ressourcenschwachen/kleineren Behörden.	
Bewertung: (nur) Anpassungsfähigkeit	**+**	**++**	**+**	
Beschreibung: Qualität/ Einheitlichkeit	- Die Qualität maßgeblicher Prozessergebnisse würde sich verbessern; - Qualitätsstandards würden erweitert und flächendeckend befolgt.	- Qualitätsstandards könnten leichter festgelegt und durchgesetzt werden, da es weniger Akteure gäbe; - Einheitliche Standards und elektronische Arbeitsumgebung lassen sich leichter umsetzen, da die Zahl der Akteure reduziert ist.	- Qualitätsstandards könnten behördenintern leichter festgelegt werden; Absprachen mit dem VHT würden eher erschwert, da es eine Vielzahl von PFB gäbe; - Bundesweite Standards müssten festgelegt und umgesetzt werden; - Sollte sich die Unterausstattung einzelner AHB auch auf das PFV	- Soweit übertragen wird, gelten grds. die Feststellungen M1, allerdings müsste das EBA u.U. Qualitätsstandards für nur recht wenige AHV formulieren; - Im Übrigen gelten die Aussagen von M0+ entsprechend.

[321] Es wurde bewusst nur die Anpassungsfähigkeit mit „+/-" bewertet, da die Realisierbarkeit allein von politischen Entscheidungen abhängt, die vom Gutachter nicht abschließend prognostiziert werden können.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
			erstrecken, würde sich auf das Gesamtverfahren gesehen ein teils erheblicher Qualitätsverlust einstellen.	
Fazit: Qualität	Verbesserung, wenn auch flächendeckende/bundesweite Umsetzung schwieriger.	Zeigt das größte Potential, da zentrale Qualitätsvorgaben und Qualitätssicherung möglich.	Verbesserung, wenn auch flächendeckende/bundesweite Umsetzung schwieriger; Problem der Fortsetzung bestehender Unterausstattung im PFV.	
Bewertung: Qualität	**+**	**+/++**	**0/+**	
Beschreibung: Verfahrenstransparenz (inkl. Verfolgung Verfahrensverläufe)	- Verfahrensverläufe könnten nachvollzogen und etwaige Probleme erkannt werden; - Gemeinsame IT-Lösungen mit dem VHT werden idealerweise bundesweit angestrebt; - Insgesamt hoher Koordinierungsaufwand und je nach Ausgangsausstattung hoher IT-Investitionsbedarf.	- Durch personelle Identität ist der Kenntnisstand in weiten Teilen im Verfahren ohnehin kein Problem; - Gemeinsame Software mit VHT leichter umzusetzen.	- Durch personelle Identität ist der Kenntnisstand in weiten Teilen im Verfahren ohnehin kein Problem; - Gemeinsame Software mit VHT schwieriger umzusetzen, da es eine Vielzahl von PFB gäbe.	- Soweit übertragen wird, gelten die Feststellungen M1, im Übrigen von M0+.
Fazit: Transparenz	Verbesserung durch Implementierung von Software- und Rückmeldesystemen; dennoch bleiben Schnittstellen zwischen zwei Behörden.	Verfahrensstand immer bekannt, da in derselben Einheit bearbeitet, nur ein Akteur für gemeinsame IT-Lösungen.	Verfahrensstand immer bekannt, dafür zahlreiche PFB, mit denen VHT IT-Lösungen finden muss.	
Bewertung: Transparenz	**+**	**++**	**+/++**	
Akzeptanz (formale Unabhängigkeit AHB, örtliche Nähe,	- Eine hohe Verfahrensakzeptanz dank formal unabhängiger AHB, in weiten Teilen hoher örtlicher Nähe und angemessener Beteiligungsmöglichkeiten.	- Möglicherweise geringere Akzeptanz mangels formal unabhängiger AHB und geringerer örtlicher Nähe;	- Möglicherweise geringere Akzeptanz mangels formal unabhängiger AHB; zugleich in einzelnen Regionen ggf. höhere Akzeptanz wegen örtlicher Nähe auch der PFB.	- Soweit übertragen wird, gelten die Feststellungen M1, im Übrigen von M0+.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
Beteiligungs-möglichkeiten)		- Beteiligungsmöglichkeiten könnten auf informatorischer Ebene durch bundesweite Standards und gemeinsame Plattform erleichtert werden.		
Fazit: Akzeptanz	Keine Veränderung ggü. M0.	Formale Unabhängigkeit dürfte angesichts des klaren Teilhabe- und Verfahrensrecht der Betroffenen bundesweit für Akzeptanz des Verfahrens nicht überbewertet werden; örtliche Nähe geringer, aber mit 12 Außenstellen und 15 Standorten weiterhin gut in der Breite aufgestellt; umgekehrt gemeinsame Plattform zur Verfahrensinformation eher wenig relevant, da bereits heute die Information idR gut funktioniert (und zentraler Schritt der „physischen“ Auslegung unabhängig davon erfolgt).	Wegfall der formalen Unabhängigkeit und (regional) möglicherweise höhere Akzeptanz von Landes-PFB heben sich in etwa auf.	
Bewertung: Akzeptanz	**0**	**-/0**	**0**	

Im der folgenden Tabelle werden noch einmal die Ergebnisse des Vergleichs zusammengefasst. M3 entzieht sich einer Bewertung, da hier unterschiedliche Unterszenarien gebildet werden müssten, die Abdecken wie viele und welche Länder eine Übertragung vornehmen. Es ist zu beachten, dass die Realisierbarkeit nicht aufgenommen wurde, da sie allein von politischen Entscheidungen abhängt, die vom Gutachter nicht abschließend prognostiziert werden können. Auch die Umstellungskosten werden hier nicht abgebildet, sondern in einem gesonderten Kapitel behandelt.

Tabelle 76: Übersicht des Modellvergleichs

Prüfkriterien	**M0+**	**M1**	**M2**
Dauer	+	+/++	0/+
(laufende) Kosten	0/+	+/++	0/+
Anpassungsfähigkeit	+	++	+
Qualität (inkl. Einheitlichkeit)	+	+/++	0/+
Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen (inkl. Verfahrenstransparenz)	+	++	+/++
Akzeptanz (Formale Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens, örtl. Nähe, Beteiligungsmöglichkeiten)	0	-/0	0

Vorliegend wurden die Prüfkriterien vom Unterarbeitskreis des Arbeitskreises Optimierung der Anhörungsverfahren der Bundesschienenwege gemeinsam mit dem FöV entwickelt und im Arbeitskreis konsentiert. Grundsätzlich ist es eine politische Entscheidung, welche Gewichtung man welchen Prüfkriterien beimisst. Die Tabelle stellt im Übrigen lediglich Potentiale dar, die auch realisiert werden müssen – ob und inwieweit das möglich ist, hängt von der Kompromissbereitschaft und dem Durchsetzungswillen der Akteure ab. Mit Blick auf den Untersuchungsschwerpunkt „Beschleunigungspotentiale“ besteht für M1 das größte Potential, zugleich wurde insoweit aber auch ein damit verbundener größerer Anpassungsbedarf identifiziert.

4.6 Umstellungsaufwand

Im Rahmen dieses Abschnitts sollen die mit den einzelnen Modellen des Modellvergleichs verbundenen Umstellungsanforderungen beschrieben und die damit verbundenen Umstellungskostenposten aufgezeigt werden.

Bei den Modellen, bei denen ein Wechsel von Zuständigkeiten vorgesehen ist, muss bezüglich des Umstellungsaufwands grundsätzlich berücksichtigt werden, dass in der Übergangsphase bestehende Strukturen ab- und neue Strukturen aufgebaut werden müssen und diese Prozesse parallel laufen. Teilweise sind diese mit einem gewissen Vorlauf bzw. Nachgang verbunden, wenn beispielsweise Personal für die Übernahme neuer Aufgaben eingestellt oder Personal, das einen Teil seiner Aufgaben durch den Zuständigkeitswechsel abgibt, mit neuen Aufgaben versorgt werden muss.

4.6.1 Erforderliche Umstellungsmaßnahmen

Im Folgenden werden die erforderlichen Umstellungsmaßnahmen für die einzelnen Modelle aufgelistet und die zentralen zu berücksichtigenden Faktoren zusammengefasst, die ergriffen werden müssten, um einen reibungslosen Modellwechsel zu ermöglichen und den ordnungsgemäßen Modellbetrieb zu gewährleisten.

Alle Modelle eint, dass ein Modellwechsel mit Umstellungen in den Bereichen der Aufgabenzuordnung, Organisation, Personalausstattung sowie finanzieller und ggf. rechtlicher Natur einhergeht. Um eine Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen bei der Umstellung zu erreichen, wird bei Modellen, die einen Wechsel von Zuständigkeiten vorsehen, ein Umstellungsszenario im Vorfeld zu entwickeln sein, das den Übergangsprozess und die Übergangsphasen beschreibt, um Reibungsverluste in dieser Phase zu vermeiden.

4.6.1.1 Modell 0+

Personal

Im Rahmen von M0+ empfiehlt sich eine Aufstockung des Personals bei den (unterausgestatteten) AHB und ggf. dem EBA[322] sowie seinen Außenstellen, um Belastungssituationen (Großprojekte, personelle Ausfälle) zu vermeiden und den erhöhten Koordinations- und Kommunikationsaufwand zu bewältigen. Insbesondere in der Einführungsphase von M0+ kommt es je nach Ausgangssituation zu einem anfänglich erhöhten Personalbedarf, um Absprachen bzgl. des Vorgehens und der Kommunikation zwischen den Beteiligten zu treffen und umzusetzen und die erforderlichen Routinen zu implementieren.

Standardisierung

Im Bereich der Standardisierung sind eine Klärung des Rollenverständnisses von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde vorzunehmen und Regelungen zur Prüfung von Antragsunterlagen, Regelungen zum Umgang mit Stellungnahmen und Einwendungen, Regelungen zur Erstellung der Erwiderungen sowie Regelungen zur Erstellung der abschließenden Stellungnahme zu vereinbaren (s.o. 3.7). Hierdurch sollen eine möglichst länderübergreifende Einheitlichkeit des Vorgehens im Anhörungsverfahren angestrebt und unnötige Doppelarbeiten ver-

[322] Hier sollte zunächst abgewartet werden, wie die Aufstockungen der letzten Jahre sich auswirken.

mieden werden. Außerdem sollen Qualitätsprobleme – dort wo sie bestehen – durch entsprechende Vorgaben beseitigt werden. Im Ergebnis soll die Standardisierung nach der Umstellungsphase die Effizienz der beteiligten Akteure verbessern.

Um die entsprechenden Standards vereinbaren und ggf. fortentwickeln zu können bedarf es eines vorübergehenden – oder sogar dauerhaften – Bund-Länder-Arbeitskreises, der die entsprechenden Vorgaben ausarbeitet und die Umsetzung überwacht (s.o. 3.7).

IT-Infrastruktur

Die IT-Infrastruktur der beteiligten Akteure sollte möglichst kompatibel auf- und ausgebaut werden, um im Idealfall eine gemeinsame und medienbruchfreie Arbeitsumgebung (s.o. 3.4.2.2) zu etablieren. Softwareseitige Mindestvoraussetzung für einen möglichst reibungslosen Dokumentenaustausch stellen plattformübergreifende Dateiformate dar. Insbesondere eingescannte Stellungnahmen und Einwendungen sowie Erwiderungen sollten maschinenlesbar sein, um Verzögerungen durch Medienbrüche zu verhindern. Dies setzt voraus, dass man sich in der Umstellungsphase auf entsprechende Standards verständigt und die Beschaffung von Hard- und Software bei den Akteuren darauf ausrichtet. Dies kann bei einzelnen Behörden einen erheblichen Beschaffungsaufwand erzeugen, um beispielsweise zukünftig ein maschinenlesbares Scannen von Schriftstücken zu ermöglichen.

Sollte man sich für eine gemeinsame und bundesweit einheitliche Arbeitsumgebung entscheiden, dann sind neben den Fragen der Architektur (Planung- und Verfolgung von Verfahrensverläufen, Stellungnahmen- und Einwendungsmanagement, Vor- und Nachbereitung des Erörterungstermins) auch die Kostenteilung und der Datenschutz zu klären.

Aufbau von Kommunikationsnetzwerken

Grundsätzlich sollten zwischen allen beteiligten Akteuren Kommunikationsnetzwerke aufgebaut werden, die die Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen erleichtern. Mit Blick auf die derzeit bestehenden unterschiedlichen Kommunikationsstrukturen fällt der Umstellungsaufwand unterschiedlich aus. In den Konstellationen, in denen bereits funktionierende Kommunikationsnetzwerke bestehen, fällt kein Umstellungsaufwand an, da bereits auf bestehende Strukturen und Kanäle zurückgegriffen werden kann. In den Konstellationen, in denen nur wenig kommuniziert wird, müssten Kommunikationsroutinen vereinbart werden und es wird zusätzlicher Kommunikationsaufwand entstehen.

Grundsätzlich ließe sich der Kommunikationsaufwand durch den Einsatz einer gemeinsamen IT-Infrastruktur optimieren (s.o.).

Daneben bedarf es eines Austauschforums zwischen Bund und Ländern, um ggf. Standardisierungen in der Umstellungsphase gemeinsam zu entwickeln und mögliche Umsetzungsprobleme zu adressieren.

4.6.1.2 Modell 1

Personal

Im Rahmen von M1 ist eine Aufstockung des Personals beim EBA erforderlich, um eine ordnungsgemäße Durchführung des Anhörungsverfahrens zu gewährleisten. Das neu einzustellende und vorhandene Personal muss auf die Durchführung von Anhörungsverfahren mit Fortbildungsmaßnahmen vorbereitet werden, um einen möglichst reibungslosen Übergang der Zuständigkeit zu gewährleisten.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass für das Anhörungsverfahren administrative Unterstützungsleistungen in größerem Umfang erforderlich sein können, z.B. Versand der Unterlagen zum Erörterungstermin, die ggf. Personal im mittleren und gehobenen Dienst erfordern, um eine effiziente Bearbeitung von umfangreichem Schriftverkehr zu gewährleisten.

Grundsätzlich sollte bei neu eingestelltem Personal darauf geachtet werden, dass die dienst- und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen einen zeitweisen Einsatz an unterschiedlichen Standorten ermöglichen, um regionale Belastungsspitzen besser abfedern zu können.

Auf der Länderebene müssten im Gegenzug den Personen, die bislang für das Anhörungsverfahren zuständig waren, neue Aufgaben zugeordnet werden. Diese könnten – je nach Ausgang- und Auslastungslage in den anderen Zuständigkeitsbereichen – mittelfristig abgebaut werden.

Standardisierung

Im Hinblick auf die Qualitätssicherung und Einheitlichkeit sind in den Planfeststellungsrichtlinien Regelungen zur Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, zum Umgang mit Stellungnahmen und Einwendungen, zur Erstellung der Erwiderungen sowie zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Erörterungstermins zu treffen, um eine gleichförmige Durchführung des Anhörungsverfahrens durch die EBA-Außenstellen sicherzustellen und einen flexiblen Personaleinsatz zur Abfederungen von Belastungsspitzen zu ermöglichen. Diese Regelungen sind regelmäßig auf ihre Sinnhaftigkeit hin zu überprüfen und anzupassen.

Zur Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sollten in den zuständigen EBA-Außenstellen Checklisten und Übersichten über die zu beteiligenden TÖB und der auslegenden Stellen angefertigt werden, um eine zügige Einleitung des Beteiligungsverfahrens zu ermöglichen.

IT-Infrastruktur

Die IT-Infrastruktur zur Durchführung des Anhörungsverfahrens sollte einheitlich und vernetzt sein. Nicht nur, um eine bundesweite Einheitlichkeit bei der Bearbeitung und Verfolgung von Verfahren zu ermöglichen, sondern auch um Belastungsspitzen besser abfedern zu können, indem beispielsweise die Erfassung und Systematisierung von Stellungnahmen und Einwendungen ortsunabhängig zur Vorbereitung des Erörterungstermins erfolgen kann.

Der Umstellungsaufwand bei der Etablierung einer einheitlichen elektronischen Arbeitsumgebung fällt mit Blick auf die Modelle M0+, M2 und M3 voraussichtlich geringer aus, da Anforderungen und Schnittstellen nur zwischen EBA und Vorhabenträger abgestimmt werden müssen und keine zusätzlichen Anforderungen an Lese- und Zugriffsrechte durch unterschiedliche Rollenaufteilungen im Anhörungsverfahren bestehen, sofern keine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten innerhalb des EBA erfolgt.

Aufbau von Kommunikationsnetzwerken

Ein verfahrensbeschleunigender Faktor ist der direkte Kontakt zu den auslegenden Stellen und den TÖB, um frühzeitig über anstehende Verfahren zu informieren und bei Verzögerungen die Ursachen und Lösungsmöglichkeiten abklären zu können. Zu diesem Zweck sollte in den EBA-Außenstellen eine Form des regelmäßigen Austausches etabliert werden, um auf Verzögerungen unmittelbar reagieren zu können. Dieses Netzwerk sollte auch genutzt werden, um über die neuen Zuständigkeitsregeln und die Standards des Anhörungsverfahrens zu informieren. Sollte es zu einer organisatorischen Trennung innerhalb des EBAs in Anhörungs- und

Planfeststellungsbereiche kommen, würde der Umstellungsaufwand hinsichtlich der Kommunikation untereinander nochmals ansteigen.

4.6.1.3 Modell 2

Personal

Im Rahmen von M2 ist eine Aufstockung des Personals bei den Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörden der Länder erforderlich, um zusätzlich auch die Planfeststellungsverfahren für Bundesschienenwege in ihrem Zuständigkeitsbereich durchführen zu können. Die Höhe der erforderlichen Aufstockung ist von der Ausgangslage in den Ländern abhängig. In den Ländern, in denen bereits gut ausgestattete Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden mit einem größeren Personalkörper vorhanden sind, ist die Aufstockung geringer als in den Ländern, die nur über wenig Personal zur Durchführung von Anhörungsverfahren verfügen. Voraussichtlich könnten bei den größeren Planfeststellungsbehörden effiziente Poollösungen zur Abfederung von Belastungsspitzen genutzt werden, während kleinere Behörden Belastungsspitzen voraussichtlich auch nach der Umstellung nicht abfedern können.

In allen Ländern sind bundeschienenwegespezifische Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen, um das Personal auf die Durchführung von Planfeststellungsverfahren vorzubereiten. Das Fortbildungskonzept sollte auf länderübergreifenden Standards und Vereinbarungen beruhen, um eine möglichst bundesweit einheitliche Bearbeitung von Planfeststellungsverfahren zu ermöglichen und die erforderliche Zusammenarbeit bei länderübergreifenden Vorhaben zu erleichtern.

Neben dem Personalbedarf auf der Länderebene entsteht auch Personalbedarf auf der Bundesebene im BMVI, um die erforderlichen Aufsichtsstrukturen zu etablieren, die beispielsweise auch bei der Fernstraßenverwaltung bestehen, um die bundeseinheitliche Bearbeitung von Planfeststellungsverfahren sicherzustellen und bundeseinheitliche Rahmenregelungen in Form von Richtlinien zu verabschieden.

Auf der Seite des EBA müssten dem Personal, das bislang für die Planfeststellung zuständig war, neue Aufgaben zugewiesen werden. Mittelfristig könnte Personal abgebaut werden. Allerdings ist mit Blick auf eine bundesweit einheitliche Bearbeitung von Planfeststellungsverfahren entsprechender Sachverstand für die Fortentwicklung der Richtlinien vorzuhalten.

Standardisierung

Im Bereich der Standardisierung sind möglichst bundesweite Regelungen zur Prüfung von Antragsunterlagen, Regelungen zur Vorbereitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Regelungen zum Umgang mit Stellungnahmen und Einwendungen, Regelungen zur Erstellung der Erwiderungen sowie Regelungen zur Erstellung der abschließenden Stellungnahme und des Planfeststellungsbeschlusses im Rahmen von Planfeststellungsrichtlinien festzulegen, um eine gleichförmige Durchführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens zu ermöglichen. Dies sollte nach Möglichkeit auf politischer Ebene im Rahmen der Verkehrsministerkonferenz geschehen. Der Umstellungsaufwand beinhaltet, dass bisher beim EBA bestehende Standards und Vorgaben (z.B. Formatvorlagen oder Leitfäden für den Vorhabenträger) in den Ländern implementiert werden müssen, um eine möglichst bundesweite Einheitlichkeit der Verfahrensführung zu ermöglichen.

Darüber hinaus sollten Kooperationsstandards für die Bearbeitung von länderübergreifenden Vorhaben festgelegt werden, um sicherzustellen, dass diese gleichförmig und abgestimmt bearbeitet werden.

IT-Infrastruktur

Die IT-Infrastruktur der beteiligten Akteure sollte – wie bei M0+ – möglichst kompatibel auf- und ausgebaut werden, um im Idealfall eine bundesweit einheitliche und medienbruchfreie Arbeitsumgebung (s.o. 3.4.2.2) für Planfeststellungs- und Anhörungsverfahren zu etablieren. Dies setzt voraus, dass man sich in der Umstellungsphase auf entsprechende Standards verständigt und die Beschaffung der zuständigen Behörden der Länder darauf ausrichtet. Dies kann bei einzelnen Behörden einen erheblichen Beschaffungsaufwand erzeugen, um beispielsweise zukünftig ein maschinenlesbares Scannen von Schriftstücken zu ermöglichen.

Sollte man sich für eine gemeinsame und bundesweit einheitliche Arbeitsumgebung entscheiden, dann sind neben den Fragen der Architektur (Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen, Stellungnahmen- und Einwendungsmanagement, Vor- und Nachbereitung des Erörterungstermins), auch die Kostenteilung und der Datenschutz zu klären.

Aufbau von Kommunikationsnetzwerken

Um eine ordnungsgemäße und gleichförmige Bearbeitung von länderübergreifenden Vorhaben zu ermöglichen, müssten länderübergreifende Kommunikationsnetzwerke etabliert werden.

Daneben bedarf es eines Austauschforums zwischen Bund- und Ländern, um Standardisierungen in der Umstellungsphase zu entwickeln und mögliche Umsetzungsprobleme zu adressieren.

4.6.1.4 Modell 3

Für Modell 3 gelten die Anforderungen von Modell 1 für die Länder, die die Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren auf den Bund übertragen. Derzeit ist nicht absehbar, in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht würde. Mit Blick auf die Rechtfertigung des Umstellungsaufwands ist zu berücksichtigen, dass mögliche Skaleneffekte im Betrieb des Modells erst erzielt werden können, wenn eine bestimmte Anzahl von Ländern von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Zwar würde der Umstellungsaufwand steigen, je mehr ressourcenschwache Anhörungsbehörden das Verfahren an den Bund übertragen. Dieser höhere Aufwand würde jedoch (vgl. M1) zu einer Verbesserung des Verfahrens führen. Für alle Übrigen Anhörungsbehörden, bei denen keine Übertragung erfolgt, gelten die Umstellungsmaßnahmen aus M0+.

4.6.2 Übergang

Mit Blick auf den Modellwechsel sollte der Übergang vom Status quo in ein anderes Modell so organisiert werden, dass keine Brüche und möglichst geringe Reibungsverluste entstehen. Dies setzt voraus, dass die erforderlichen Umstellungsmaßnahmen umgesetzt worden sind, bevor der Modellwechsel erfolgt. Denn ein zu rascher Übergang führt dazu, dass die erhofften Vorteile des Modellwechsels nicht erreicht werden können und wahrscheinlich sogar eine Verschlechterung gegenüber dem Ausgangszustand eintritt, weil das Personal nicht vorbereitet wurde oder die erforderlichen Materialien und Ressourcen (Formulare, Leitfäden, IT-Infrastruktur) noch nicht verfügbar sind.

Dies bedeutet mit Blick auf die Umstellungskosten, dass der Auf- und Abbau von Personal, IT-Infrastruktur etc. nicht gleichzeitig erfolgen kann und über einen gewissen Zeitraum ein Parallelbetrieb hingenommen werden sollte, um laufende Verfahren dort abzuschließen, wo sie begonnen wurden.

Mit Blick auf die Übergangsdauer ist bei **M0+** von einer geringen Übergangsphase auszugehen, da letztlich nur eine Modifikation des bestehenden Ansatzes und kein kompletter Modellwechsel erfolgt. Während es hierbei aufgrund von Standardisierungen/Vereinheitlichungen zu aufgabenbezogenen und dem Ausbau der personellen Ausstattung zu personenbezogenen Änderungen kommt, wird es beim Übergang zu M0+ nicht zu organisationsbezogenen Änderungen kommen, da die Rollen der Verfahrensakteure beibehalten werden.

M1 uns **M3** werden im Vergleich eine geringere Übergangsdauer benötigen als **M2**, da die Standardisierungs- und Vereinheitlichungsmaßnahmen keinen größeren Koordinations- und Abstimmungsprozess durchlaufen müssen. Bei M3 hängt die Übergangsdauer, wie bereits beschrieben, von der Anzahl der (ressourcenschwach ausgestatteten) Anhörungsbehörden ab, welche das Verfahren auf den Bund übertragen.

4.6.3 Umstellungskosten

Als einmalige Umstellungskosten fallen Kostenpositionen an, die durch den Systemwechsel und den parallelen Betrieb im Übergangszeitraum anfallen. Hierzu gehören insbesondere:

- Rekrutierungskosten, die im Rahmen des Personalaufbaus entstehen;
- Fort- und Weiterbildungskosten;
- Kosten für die Standardisierung von Vorgängen und Materialien;
- Kosten des Aufbaus von IT-Infrastrukturen;
- Kosten der Neuzuordnung von Personal bei den Behörden, die Zuständigkeiten abgeben;
- Kosten für die Einrichtung der Arbeitsplätze und Neuorganisation der Behörden, die Zuständigkeiten erhalten.

Auf der Grundlage der aktuell vorliegenden Daten kann keine Schätzung zur Größe dieser Kosten abgegeben werden. Im Modellvergleich ist mit Blick auf die Umstellungsanforderungen davon auszugehen, dass M0+ voraussichtlich die geringsten Umstellungskosten aufweist, während M1, M2 und M3 mit größeren Umstellungskosten verbunden wären, die von der jeweiligen Ausgestaltung abhängen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Kostenposten, die bei den unterschiedlichen Akteuren in den einzelnen Modellen anfallen würden.

Tabelle 77: Kostenposten

M0+				
	AHB	**EBA**	**Bahn**	**BMVI**
Personal	• Ggf. Personalmehrbedarf • Fortbildungskosten zur Umsetzung von neuen Standards und Einführung neuer IT-Systeme	• Ggf. Personalmehrbedarf • Fortbildungskosten zur Umsetzung von neuen Standards und Einführung neuer IT-Systeme	• Fortbildungskosten zur Umsetzung von neuen Standards und Einführung neuer IT-Systeme	

IT-Infrastruktur	• Beschaffung von IT-Systemen	• Beschaffung von IT-Systemen	• Beschaffung von IT-Systemen	
Standardisierung	• Implementierung von neuen Standards • Ggf. Mitwirkung bei der Festlegung von Standards	• Implementierung von neuen Standards • Mitwirkung bei der Festlegung von Standards	• Implementierung von neuen Standards • Ggf. Mitwirkung bei der Festlegung von Standards	• Organisation der Festlegung von bundesweit einheitlichen Standards
M1				
	AHB	**EBA**	**Bahn**	**BMVI**
Personal	• Neuzuweisung des Personals, das bislang für das Anhörungsverfahren zuständig war • Personalabbau	• Personalmehrbedarf zur Durchführung von Anhörungsverfahrens • Fortbildungskosten zur Umsetzung von Standards zum Anhörungsverfahren und Einführung neuer IT-Systeme	• Fortbildungskosten zur Umsetzung von neuen Standards und Einführung neuer IT-Systeme	
IT-Infrastruktur		• Beschaffung von IT-Systemen	• Beschaffung von IT-Systemen	
Standardisierung		• Entwicklung von einheitlichen Standards für das Anhörungsverfahren • Festlegung von Standards	• Implementierung von neuen Standards • Ggf. Mitwirkung bei der Festlegung von Standards	
M2				
	AHB	**EBA**	**Bahn**	**BMVI**
Personal	• Personalmehrbedarf zur Durchführung von Planfeststellungsverfahren	• Neuzuweisung des Personals, dass bislang für das Anhörungsverfahren zuständig war	• Fortbildungskosten zur Umsetzung von neuen Standards	• Personalmehrbedarf zur Etablierung neuer Aufsichtsstrukturen

	• Fortbildungskosten zur Umsetzung von Standards zum Planfeststellungsverfahren und Einführung neuer IT-Systeme	• Personalabbau	und Einführung neuer IT-Systeme	für die Planfeststellung durch die Länder
IT-Infrastruktur	• Beschaffung von IT-Systemen		• Beschaffung von IT-Systemen	
Standardisierung		• Entwicklung von einheitlichen Standards für das Anhörungsverfahren • Mitwirkung bei der Festlegung von Standards	• Implementierung von neuen Standards • Ggf. Mitwirkung bei der Festlegung von Standards	• Organisation von einheitlichen bundesweiten Standards

Für M3 bewegen sich die Kostenposten zwischen M0+ und M1. Allerdings können Insellösungen zu Doppelungen und damit verbundenem Mehraufwand führen, da Standardisierungsmaßnahmen sowohl bei Übertragungen als auch bei der Beibehaltung von Zuständigkeiten abgestimmt werden sollten, um einen möglichst einheitlichen Vollzug in den unterschiedlichen Systemen zu gewährleisten.

5 Summary

5.1 Sachstandsanalyse

Von den 106 auswertbaren Verfahren haben lediglich 13 die nach § 73 VwVfG vorgesehene Frist von 6 Monaten und 5 Wochen eingehalten. Namentlich der Abschluss des Erörterungstermins und die Erstellung der abschließenden Stellungnahme dauern fast immer länger als die vorgesehenen Fristen (Übersicht bei 2.4.2.15[323]). Zudem sind die Spreizungen bei der Vollständigkeitsprüfung sowie bei der Erstellung der Erwiderungen durch den VHT besonders groß. Die Ursachen für die heterogenen Verfahrensverläufe und Verfahrensverzögerungen sind mannigfaltig und individueller wie auch struktureller Natur. Dies liegt daran, dass sich die zu bearbeitenden Verfahrenszahlen, die Personal- und Ressourcenausstattungen der Anhörungsbehörden, Rollenverständnis, Vorgehen, Absprachen und Kommunikationsverhalten zwischen den Akteuren unterscheiden.

Es fällt auf, dass bereits den dem Anhörungsverfahren vorgelagerten Arbeitsschritten maßgebliche Bedeutung für dessen Reibungslosigkeit und Geschwindigkeit zukommt. Gute **Planunterlagen** beugen Nachforderungen durch das EBA und/oder die AHB, aber auch negativen Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange (TÖB) und zum Teil sogar Einwendungen vor. Gute Planunterlagen entstehen dabei zwar primär beim VHT, doch können fachrechtliche Probleme häufig nur durch einen Austausch mit den maßgeblichen TÖB bereits vor formaler Antragstellung umfassend erkannt und bewältigt werden.

Das Anhörungsverfahren beginnt mit der Zuleitung des Prüfexemplars an die AHB durch das EBA. Die AHB gehen mit den Unterlagen äußerst unterschiedlich um: Einige verlassen sich auf die **Vollständigkeitsprüfung** durch das EBA und geben sie direkt in die Auslegung, andere prüfen, ob der potentielle Einwender seine Betroffenheit hinreichend klar erkennen kann (Erfüllung der Anstoßfunktion), wobei teils bei dieser Durchsicht erkannte sonstige Fehler gespiegelt werden. Dritte nehmen eine im Einzelfall recht intensive inhaltliche Prüfung vor, um möglichst gute Unterlagen ins Verfahren zu bringen. Für diesen Verfahrensschritt fallen die ermittelten Dauern erheblich auseinander, so liegen Minimum und Maximum bei 1 bzw. 147 Tagen und der Median bei 22 Tagen (siehe 2.4.2.5). Allerdings ist zu beachten, dass die Unterlagen in dieser Zeit nicht nur bei der AHB liegen, sondern recht häufig dem VHT zurückgespielt werden, um etwaige Mängel zu prüfen und zu beheben.

Die **Weiterleitung** an die TÖBs und die auslegenden Stellen sowie die **Auslegung** selbst zeigen – wie angesichts des eher formalen Charakters dieser Arbeitsschritte zu erwarten war – nur geringe Abweichungen und Verzögerungen zwischen den Verfahren (siehe 2.4.2.6 und 2.4.2.7).

Die **Weiterleitung** der **Einwendungen** an den VHT weist eine gewisse zeitliche Spanne auf, je nachdem, ob die AHB schlicht „durchreicht“, eine Sortierung oder gar inhaltliche Aufbereitung vornimmt. Es wurde ein Maximum von 103, ein Minimum von -64 und ein Median von 12 Tagen nach Ende der Einwendungsfrist angegeben (siehe 2.4.2.9). Des Weiteren **erwidert** der Vorhabenträger auf die Einwendungen und Stellungnahmen der TÖBs, Umweltvereinigun-

[323] Vgl. dort auch der Hinweis auf die über die Jahre gestiegenen Anforderungen an Planunterlagen und Anhörungsverfahren.

gen und Privateinwender. Bei teils äußerst komplexen Einwendungs- und Stellungnahmenlagen nimmt dies entsprechend viel Zeit in Anspruch: Minimum von 7, Maximum von 527, Median von 87 Tagen (siehe 2.4.2.10).

Äußerst erhebliche Unterschiede zeigen sich auch bei den Dauern der **Vorbereitung des Erörterungstermins.** Die Durchführung des Erörterungstermins bedarf je nach erwarteter Teilnehmerzahl einer nicht unerheblichen Organisation, die gerade bei Raumknappheit zu Verzögerungen führen kann (siehe 2.4.2.12). Die Zeit zwischen Eingang der Erwiderung und Beginn der Erörterung beträgt wenige Tage bis zu knapp einem Jahr bei einem Median von 51 Kalendertagen.

Bis zum Abfassen der **abschließenden Stellungnahme** vergeht häufig ein erheblicher Zeitraum, wobei die Dauer von wenigen Wochen bis zu mehreren Jahren reicht, bei einem Median von 140 Tagen (siehe 2.4.2.13). Für die Interpretation der Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Erörterungstermin und bevor die abschließende Stellungnahme abgefasst wird der VHT häufig noch mit Einwendern in Verhandlung ist oder die Pläne aufgrund etwaiger Einigungen im Zuge des Erörterungstermins ändert.

Die Untersuchung der **Organisationsmerkmale** (z. B. Ausstattung, Verfahrenszahlen, Kommunikations- und Interaktionsverhalten) der AHB weist ein heterogenes Bild nach. So reicht die Zahl von für die Anhörung der Bundeseisenbahnen vorgesehenen Personen (VZÄ) von 0 bis 7, bei den Verfahrenszahlen von 0 bis 131 Verfahren in drei Jahren. Die Fachrichtung und Zahl intern oder extern zur Verfügung stehender Spezialisten ist ebenso heterogen wie IT- und Kommunikationsstandards und Absprachen zum Vorgehen mit EBA und dem VHT. Belastungsbedingte Verzögerungen in einzelnen Verfahren von mehr als zwei Wochen traten im Untersuchungszeitraum bei allen Akteuren auf (siehe 2.4.1.6, Tabelle 29).

Als Bedingungen für zügige Verfahren **(Best Case**, siehe 2.4.2.16**)** wurden seitens der Anhörungsbehörden u.a. genannt: vollständige und schlüssige Planunterlagen; zügige Nachbesserung durch den VHT bei Mängeln; Absprache und Einhaltung von Zeitplänen; Bereitschaft, auf Einwendungen angemessen einzugehen; gute Informationsarbeit in den betroffenen Gemeinden; gute Abstimmung zwischen allen Akteuren; gute Ausstattung der AHB selbst. Die Projektleiter der Bahn gaben an: frühzeitige Kommunikation und Abstimmung mit EBA, AHB und TÖB; gute Antragsunterlagen, zügige Prüfung und Weiterleitung durch EBA und AHB; gemeinsame elektronische Bearbeitung der Einwendungen; angemessene Personalausstattung bei EBA und AHB. Vertreter der Außenstellen des EBA gaben in Bezug auf Schnittstellenprobleme, soweit solche überhaupt bestehen, an: Qualität der Antragsunterlagen; zügige Bearbeitung durch AHB; guter Kontakt zwischen den Behörden; ausreichend Personal in den Behörden.

Als **arbeits- und zeitintensivste Prozesse** wurden von den AHB der Erörterungstermin, die abschließende Stellungnahme, Einwendungen und Stellungnahmen (einschließlich Erwiderungen und TÖBs) und – mit einem gewissen Abstand – die Prüfung der Antragsunterlagen genannt (siehe 2.4.2.17).

Als **Ursachen von Wartezeiten** (siehe 2.4.2.18) werden von AHB und EBA im Wesentlichen genannt: Erwiderungen durch VHT, unzureichende Planunterlagen und Planänderungen, des Weiteren auch Arbeitsbelastung, terminliche Verzögerungen (keine Auslegung in den Ferien). Vertreter des VHT gaben dagegen schwerpunktmäßig an: Vollständigkeitsprüfung durch AHB; Personalmangel; Erstellung abschließende Stellungnahme; Übermittlung Einwendungen und Stellungnahmen, Vorbereitung Erörterungstermin.

Um die Ergebnisse der standardisierten Befragung an Hand von Fallbeispielen zu verdichten, wurden je sieben besonders zügige bzw. langsame Verfahren **vertieft untersucht** (siehe 2.5). Die hierzu mit Vertretern von VHT, EBA-Außenstelle und AHB durchgeführten Interviews zeigten einerseits, dass vielschichtige Probleme auftreten können, die selbst vergleichsweise kleine Vorhaben erheblich verzögern können. Andererseits bestätigt die Auswertung der Gemeinsamkeiten zügiger Verfahren die Angaben zum Best-Case, wenn folgende positive Faktoren genannt werden:

- Keine Personalengpässe bei EBA und AHB;
- reibungslose Kommunikation;
- Abstimmung von Abläufen und Vorgehensweisen;
- frühe Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung;
- rechtzeitige Ankündigung von Verfahren;
- qualitativ hochwertige Planunterlagen;
- zeitnahe Prüfung der Planunterlagen;
- zeitnahe Überarbeitung der Unterlagen;
- zeitnahe Erstellung der Erwiderungen;
- zeitnahe Durchführung des Erörterungstermin;
- gute Vorbereitung des Erörterungstermins durch AHB und VHT;
- zeitnahe Erstellung der abschließenden Stellungnahme.

Der **Infrastrukturvergleich** (siehe 2.6) ist aufgrund geringer Verfahrenszahlen und teils struktureller Unterschiede in einzelnen Verfahrensschritten – z. B. die Vollständigkeitsprüfung bei der Bundeswasserstraße, keine abschließende Stellungnahme – nur begrenzt aussagekräftig. Es fällt auf, dass auch bei Planfeststellungen von Landesstraßen und Bundeswasserstraßen die Anhörungsverfahren deutlich länger als die gesetzlich vorgesehene Frist dauern und dass ähnliche Gelingensbedingungen bzw. Verzögerungsursachen genannt werden.

Der Blick im Rahmen des **internationalen Vergleichs** (siehe 2.7) auf das schweizerische, österreichische und französische Äquivalent zum Anhörungsverfahren zeigt teils sehr ähnliche Abläufe, aber dennoch im Einzelnen gewisse Unterschiede (Schweiz und Österreich) und im Falle von Frankreich bereits strukturell deutliche Unterschiede.

Das schweizerische System ist vom rechtlichen Rahmen dem deutschen in seinem Ablauf sehr ähnlich, doch ist das Bundesamt für Verkehr für Anhörung und Planfeststellung zuständig, sind die TÖBs auf Bundesebene und dort beim selben Ministerium wie das Bundesamt angesiedelt. Auch nimmt das Bundesamt über das gesamte Verfahren hinweg eine aktive Rolle bei der Beratung des VHT ein, indem es etwa mitteilt, zu welchen Einwendungen es in welcher Tiefe Erwiderungen für angebracht hält. Ferner hat sich dort die Qualität der Antragsunterlagen in den letzten Jahren v. a. durch einen Erfahrungsaufbau bei den Planungsbüros verbessert. Nichtsdestoweniger kennt auch die Schweiz äußerst langwierige Verfahren, die technischen, rechtlichen und/oder politischen Hindernissen begegnen.

In Österreich muss über den Antrag auf Errichtung oder Änderung einer Eisenbahntrasse innerhalb gesetzlicher Fristen entschieden werden (zwölf, neun oder sechs Monate, abhängig von der Bedeutung des Vorhabens, vgl. 2.7.2). Diese Fristen werden in der Praxis häufig gewahrt. Ein wesentlicher Grund dafür ist die meist hohe Qualität der Antragsunterlagen, die wiederum darauf zurückzuführen ist, dass VHT, Genehmigungsbehörde und Dritte im Rahmen eines Vorverfahrens erfolgreich zusammenwirken. Eine organisatorische Trennung von Anhörungs- und Genehmigungsbehörde liegt in Österreich nicht vor, allerdings entfaltet das Ge-

nehmigungsverfahren für die potentiell komplexen und konfliktbehafteten Eisenbahn-Hochleistungsstrecken nur teilweise Konzentrationswirkung. Infolgedessen schließt sich an ein erstes, in die Kompetenz des Bundes fallendes Genehmigungsverfahren ein zweites Verfahren nach Landesrecht an. In der Praxis kann dies dazu führen, dass ein bundesrechtlich genehmigungsfähiges Vorhaben die landesrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt und komplett neu beantragt werden muss.

Das französische Recht der Genehmigung und Planung von Eisenbahntrassen weist nur gewisse Parallelen zur Fachplanung in Deutschland auf. Vergleichbar mit dem Planfeststellungsbeschluss ist die *déclaration d'utilité publique* (DUP). Da das zugehörige Genehmigungsverfahren, die *enquête publique* (EP), jedoch keine Konzentrationswirkung entfaltet, klammert es zahlreiche Fragen, insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung, aus und schließt seltener als das Anhörungsverfahren eine Planänderung ein. Dauer und Komplexität der beiden Verfahren sind daher nur bedingt miteinander vergleichbar.

5.2 Optimierungspotentiale

5.2.1 Zentrale Verfahrensschritte

Aus der empirischen Untersuchung haben sich die Vollständigkeitsprüfung, die Vorbereitung des Erörterungstermins und die Erstellung der abschließenden Stellungnahme klar als langwierigste Verfahrensschritte herauskristallisiert. Die Ursachen und mögliche Lösungsansätze zur Beschleunigung des Verfahrens wurden im Rahmen eines Fachworkshops mit Vertretern von VHT, AHB und EBA diskutiert. Die folgenden Optimierungsansätze wurden auf der Grundlage dieses Workshops entwickelt und dienen der Vereinheitlichung und Standardisierung von unterschiedlichen Kommunikations- und Interaktionsmustern im Anhörungsverfahren, um die Dauer des Verfahrens zu optimieren.

Vollständigkeitsprüfung (siehe 3.1)

Das Gesetz sieht für die AHB vor, dass sie nur prüfen, ob die ihnen vorliegenden Unterlagen die Anstoßfunktion erfüllen, also die betroffenen TÖB und potentielle Einwender ihre Betroffenheit hinreichend klar erkennen können – eine darüberhinausgehende inhaltliche Prüfung ist nicht vorgesehen. In der Praxis finden sich sehr unterschiedliche Prüfmodelle, die im Einzelfall zu Doppelungen mit bereits erfolgten Arbeiten durch das EBA und Verfahrensverzögerungen führen. Um solche auszuschließen, sollten die Anhörungsbehörden sich auf den gesetzlichen Prüfauftrag zurückziehen und nur etwaige im Rahmen dieser Sowieso-Durchsicht entdeckte Mängel dem EBA formlos melden. Für einzelne EBA-Außenstellen bedeutet dies ebenfalls eine Änderung der bisherigen Praxis, soweit sie sich auf die auch überobligatorische Prüfung durch die AHB verlassen haben. Zudem sollten den AHB Verfahren so früh wie möglich gemeldet werden, damit diese durch entsprechende Ressourcenallokationen Personalengpässen vorbeugen können – was selbstverständlich einen gewissen Personalpool voraussetzt, der nicht bei allen Behörden vorhanden ist. Dieser Austausch sollte durch wiederkehrende Lenkungskonferenzen institutionalisiert werden.

Erörterungstermin (siehe 3.2)

Die Vorbereitung des Erörterungstermins besteht zum einen aus dem Management der Einwendungen und Stellungnahmen. Diese sollten von der AHB unverzüglich dem VHT weitergeleitet werden. Idealerweise als Scan und in einer gemeinsamen Softwareumgebung integriert, sodass der VHT die Einwendungen medienbruchfrei bearbeiten kann und der Bearbeitungsstand für die AHB erkennbar ist. Im Hinblick auf die Erwiderungen sollte frühzeitig geklärt

werden, ob und in welchem Umfang Ausführungen des VHT mit Blick auf eine substantielle Erörterung erforderlich sind. Dies gewährleistet nicht nur einen gut vorbereiteten Erörterungstermin, sondern entlastet zugleich den VHT von Ausführungen zu Einwendungen, die jenseits des Verfahrensgegenstandes liegen. Allerdings bleibt es dem VHT überlassen, in solchen Fällen aus strategischen Gründen dennoch zu erwidern. Für die Erwiderungen sollte ein Zeitrahmen abgestimmt werden, um insoweit eine gewisse Verfahrenstransparenz und Planbarkeit für VHT und AHB herzustellen. Zum anderen besteht die Vorbereitung in der konkreten Terminsorganisation, die durch Checklisten und frühzeitige Raumreservierung – wenn der VHT das Ausfallrisiko trägt –vereinfacht und beschleunigt werden kann.

Bei der Durchführung des Erörterungstermins ist auf ein strukturiertes Vorgehen zu achten und es sollten bestimme Grundsätze berücksichtigt werden, die in einem Leitfaden in der Anlage zu diesem Bericht zusammengefasst wurden.

Schließlich ist eine ordnungsgemäße Protokollierung sicherzustellen. In der Praxis werden Wort- und Ergebnisprotokolle angefertigt, wobei das Wortprotokoll insgesamt aufwendiger, gerade auch mit Blick auf das Abfassen der abschließenden Stellungnahme ist.

Abschließende Stellungnahme (siehe 3.3)

Die abschließende Stellungnahme resümiert Ablauf und Ergebnisse des Anhörungsverfahrens und soll das EBA in die Lage versetzen, einen fundierten Planfeststellungsbeschluss zu erlassen. Die Darstellung des Verfahrens sowie des Status‘ der Einwendungen und Stellungnahmen sollte dabei umfassend und dergestalt erfolgen, dass das EBA diese im Planfeststellungsbeschluss übernehmen kann. Auf materiell-rechtliche Wertungen und Empfehlungen sollte im Regelfall verzichtet werden, um Doppelarbeiten durch das insoweit letztlich zuständige und verantwortliche EBA zu vermeiden und den Prozess der Erstellung der abschließenden Stellungnahme zu beschleunigen. In begründeten Ausnahmefällen kann eine solche Wertung erfolgen, um die Planfeststellungsbehörde auf besondere Problematiken hinzuweisen. Ein entsprechender Standard wird im Rahmen eines Leitfadens vorgeschlagen, der als Anlage zu diesem Bericht beigefügt ist.

5.2.2 Übergreifende Aspekte

Neben den wesentlichen Verfahrensschritten zeigen sich in Bezug auf Standardisierung von Verfahren und Prozessen, Kommunikation sowie Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen Optimierungspotentiale.

Standardisierung von Verfahren und Prozessen (siehe 3.4)

Grundsätzlich erleichtert die Standardisierung von Verfahren und Prozessen die effiziente Abwicklung von einzelnen Verfahrensschritten und den Austausch zwischen den Akteuren über den Verfahrensstand und mögliche Verzögerungsursachen.

In der Praxis finden sich unterschiedlichste Standards, wobei einzelne Behörden und Prozessschritte kaum eine Standardisierung erfahren haben. Namentlich bei der Erstellung der Antragsunterlagen, ihrer Vollständigkeitsprüfung, dem Umgang mit Einwendungen und Stellungnahmen, der Organisation und Durchführung des Erörterungstermins und beim Abfassen der abschließenden Stellungnahme bietet sich die (Fort-)Entwicklung von Standards zur Optimierung von Verfahren und Prozessen an (siehe 3.4.2.1), soweit sie bereits vorhanden sind. Verfahrensübergreifend sind im Zuge elektronischer Datenverarbeitung kompatible und zugleich rechtssichere Softwarelösungen anzustreben. Besondere Bedeutung dürfte dabei der digita-

len Planung (*Building Information Modeling*) und einer gemeinsamen Software für die Bearbeitung von Einwendungen und Stellungnahmen sowie für die Verfolgung von Verfahrensverläufen zukommen (siehe 3.4.2.2).

Kommunikation (siehe 3.5)

Gute Kommunikationsflüsse werden immer wieder als Gelingensbedingung für zügige Verfahren genannt. Dies desto mehr, je komplexer und problembehafteter das Verfahren ist. Dabei sollten sowohl institutionalisierte Kommunikationsforen im und außerhalb des Vorhabens etabliert, aber auch auf nicht institutionalisierte Formen zurückgegriffen werden, um sowohl kontinuierliche als auch kurzfristige Rückmeldungen und Abstimmungen zu ermöglichen.

Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen (siehe 3.6)

Wie in den Abschnitten 3.4 und 3.5 dargestellt, empfiehlt sich eine systematische Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen, um Verzögerungsursachen in ihrer Entstehung zu vermeiden und sich aufbauende Verzögerungen möglichst schnell zu erkennen.

5.2.3 Instrumente zur Umsetzung (Siehe 3.7)

Eine Umsetzung der zuvor aufgezeigten Optimierungspotentiale kann durch unterschiedliche rechtsverbindliche oder unverbindliche Instrumente erfolgen. Eine rechtsverbindliche Implementierung etwaiger Optimierungsvorschlage stellt dabei im Föderalstaat besondere Herausforderungen an die zeitlichen Vorläufe und Kooperationsbereitschaft der Akteure. Zudem bedürfen gerade Standardisierungen im Bereich der IT- und Softwarelösungen einen großen Sachverstand und zügige Abstimmungsmöglichkeiten. Hier ist etwa an die Einsetzung eines Fachgremiums mit Harmonisierungskompetenz zu denken. Leichter dürften unverbindliche Absprachen zu treffen sein, etwa in Bezug auf die Vollständigkeitsprüfung, die Weiterleitung von Einwendungen und Stellungnahmen, die Vorbereitung des Erörterungstermins und die Anfertigung der abschließenden Stellungnahme. Die Entwicklung und Finanzierung gemeinsamer IT-Lösungen dürfte in diesem unverbindlichen Rahmen dagegen nicht möglich sein.

5.3 Effizienzsteigerungen durch rechtliche Änderungen

5.3.1 Verfahrensrecht

Sanktionsbewährte Entscheidungsfristen (siehe 4.2.1)

Die Einführung sanktionsbewährter Entscheidungsfristen nach österreichischem Vorbild stellt sich als im Ergebnis nicht empfehlenswert dar, da die rechtliche Durchsetzung dem deutschen System fremd und in den Folgen eines Obsiegens (Zwangsgeld für die Behörde) kaum effektiv wäre. Ferner müssten realistische Fristen gefunden werden und dabei kaum prognostizierbare Faktoren der Reaktion der Betroffenen, aber auch der Arbeiten durch den Vorhabenträger berücksichtigt werden.

Ersetzung der starren Fristen des § 73 VwVfG durch verfahrensindividuelle Fristen (siehe 4.2.2)

Ein solcher Vorschlag würde einen hohen Aufwand für die Beteiligten bedeuten und ist deshalb nicht uneingeschränkt empfehlenswert. Stattdessen würde eine gemeinsame IT-Arbeitsumgebung und Zeitplanung zu erhöhter Transparenz führen; die beiden Mittel könnten sichtbar

machen, ob und an welcher Stelle sich das Verfahren verzögert. Hier könnte eine kurze Meldepflicht von Verfahrensverzögerungen an die anderen Akteure neben Transparenz auch eine disziplinierende und/oder lernende Funktion erfüllen.

Externer Verfahrensmanager (siehe 4.2.3)

Externe Verfahrensmanager nach dem Vorbild der französischen Regelung oder des Energiewirtschaftsrechts versprechen eine besondere Neutralität und Professionalisierung der Vorbereitung und Durchführung von Erörterungsterminen. Allerdings ist die Anhörungsbehörde für den ordnungsgemäßen Ablauf des Anhörungsverfahrens verantwortlich, sodass sie externe Verfahrensmanager ihrerseits mit einem gewissen Aufwand koordinieren müsste. Überlegenswert bleibt insoweit ihr Einsatz bei besonders streitbehafteten Verfahren, was aber bereits nach geltendem Recht bezüglich der Leitung des Erörterungstermins möglich ist.

Neue Rolle der Planfeststellungsbehörde im Anhörungsverfahren (siehe 4.2.4)

In Fortentwicklung der Rolle des zuständigen Bundesamtes im schweizerischen System wurde eine Einbeziehung des EBA an zwei zentralen Stellen geprüft: Eine formalisierte Einbindung des EBA bei etwaigen Nachforderungen durch die AHB im Zuge der Vollständigkeitsprüfung ist nicht zu empfehlen, da dies zwar planungsrechtliche unnötige Nachforderungen verhindern würde, aber Schnittstellenprobleme verursachen könnte. Eine formalisierte Einbindung in das Einwendungsmanagement, um die planungsrechtliche Perspektive bei der Frage des Erwiderungsumfangs einzubringen, würde den Abstimmungsaufwand sowie die damit verbundenen Verfahrenskosten durch eine weitere Schnittstelle erhöhen, so dass es hierdurch unter Umständen auch zu Verfahrensverzögerungen kommen könnte. Insofern ist auch dies nicht uneingeschränkt zu empfehlen, sondern müsste von den Beteiligten auf die Sinnhaftigkeit für eine Verfahrensbeschleunigung geprüft werden. Hier könnte für eine kurzfristige Klärung von Zweifelsfällen ein z. B. telefonisches Einholen der Perspektive des EBA hilfreich sein.

5.3.2 Modellvergleich

Im Rahmen einer prospektiven Folgenabschätzung wurden die Auswirkungen einer Änderung der rechtlichen Organisationsstrukturen im Rahmen eines Vergleichs unterschiedlicher Organisationsmodelle zum Status quo (Modell 0) abgeschätzt. Dabei werden folgende Modelle verglichen (siehe 4.3):

- Modell 0+: mit Blick auf die Empfehlungen von AP 2 modifizierter Status quo.
- Modell 1: Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Bundesebene im EBA in einer Organisationseinheit bei den EBA-Außenstellen.
- Modell 2: Zusammenführung des Planfeststellungs- und Anhörungsverfahrens auf der Länderebene.
- Modell 3: Möglichkeit für Länder, die Kompetenz für das Anhörungsverfahren (dauerhaft) auf den Bund zu übertragen, wenn sie diese Anhörungsverfahren nicht selbst durchführen möchten.

5.3.2.1 *Oberziele und Prüfkriterien*

Die Modelle wurden dabei auf unterschiedliche Oberziele und Prüfkriterien hin untersucht, die im Folgenden zusammengefasst werden (siehe 4.4).

Prüfkriterien	Untersuchungsfragen	Vergleichsmaßstab
Oberziel: Effizienz		
Dauer	• Wie wirkt sich das Modell auf die Dauer von Verfahren aus? • Welche Kosten lassen sich durch Zeitgewinne einsparen?	• Geschätzte Dauer von Verfahrensschritten gegenüber M0 • Kostenposten, die durch die Verfahrensdauer beeinflusst werden
(laufende) Kosten	• Wie wirkt sich das Modell auf die Kosten des Verfahrens bei den betroffenen Behörden aus? • Wie wirkt sich das Modell auf die Gesamtkosten bei Bund und Ländern aus?	• Geschätzte Veränderung der Personal- und Transaktionskosten im Modellbetrieb ggü. M0 • Zusammenfassung der geschätzten Kosten gegenüber den geschätzten Gesamtkosten von M0
Praktikabilität	• Kann das Modell von den Behörden umgesetzt werden? • Wie flexibel sind die Modelle, um auf Veränderungen des Umfelds und der Technik reagieren zu können?	• Abschätzung der Realisierbarkeit des Modells mit den bestehenden Behörden • Abschätzung der Flexibilität des umgesetzten Modells ggü. M0
Oberziel: Qualität		
Qualität	• Wie wirkt sich das Modell auf die Qualität von Abläufen und Ergebnissen des Verfahrens aus?	• Abschätzung der Qualitätssicherungsmaßnahmen, die im Modell ergriffen werden können (z.B. Vorgaben, Leitfäden etc.)
Einheitlichkeit	• Wie wirkt sich das Modell auf Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen des Verfahrens aus?	• Abschätzung von Maßnahmen zur Sicherung der Einheitlichkeit von Abläufen und Ergebnissen (z.B. Vorlagen, IT-Standards etc.)
Oberziel: Transparenz und Akzeptanz		
Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen	• Wie werden im Rahmen des Modells Verfahrensverläufe geplant und verfolgt?	• Abschätzung der Maßnahmen zur Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen im Modell
Verfahrenstransparenz	• Wie wirkt sich das Modell auf die Verfahrenstransparenz aus?	• Abschätzung von Maßnahmen zur Herstellung von Verfahrenstransparenz im Modell
Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens	• Wie wirkt sich das Modell auf die Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens aus?	• Abschätzung der Unabhängigkeit des Anhörungsverfahrens im Modell ggü. M0
Örtliche Nähe	• Wie wirkt sich das Modell auf die örtliche Nähe der verfahrensführenden Behörden zur betroffenen Region aus?	• Abschätzung der Auswirkung der örtlichen Nähe der verfahrensführenden Behörden zur betroffenen Region ggü. M0
Beteiligungsmöglichkeiten	• Wie wirkt sich das Modell auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen aus?	• Abschätzung der Auswirkung des Modells auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen

5.3.2.2 *Zusammenfassung Modellvergleich*

Die zentralen Ergebnisse des Modellvergleichs lassen sich wie folgt zusammenfassen (siehe 4.5.7). Dabei wird der eingeschwungene Zustand beschrieben, d. h. nach erfolgter Umstellung.

Unterziele	**M0+**	**M1**	**M2**	**M3**
Beschreibung: Dauer	- Gezielte Verbesserung bestehender Systeme; - Verbesserung bei Kommunikation und Standardisierung durch zweck- und adressatengerichtetes Arbeiten (Vollständigkeitsprüfung; abschließende Stellungnahme; Aufbereitung Einwendungen); - Für einzelne AHB durch Personalaufstockung und Kommunikationsverbesserungen hohe Beschleunigungspotentiale gegeben, deren Realisierung aber zugleich recht hohe Aufwendungen erfordern würde.	- Größtes Beschleunigungspotential aller Modelle durch Verkürzung von wesentlichen Arbeitsschritten (Eingangsprüfung AHB; abschließende Stellungnahme) durch Wegfall der Schnittstelle AHB-PFB; - Erhebliche Verbesserung der Kommunikation durch Wegfall der Kommunikationsschnittstelle AHB-PFB; - Großes Anpassungserfordernis, da äußerst umfangreiche Voraussetzungen für angemessenes und zügiges AHV geschaffen werden müssen; - (auch) „funktionierende Systeme“ werden aufgelöst.	- Örtliche Nähe wird mit Konzentrationseffekten verbunden; - Beschleunigung durch Wegfall der Schnittstelle AHB-PFB; - Erhebliche Verbesserung der Kommunikation durch Wegfall der Kommunikationsschnittstelle AHB-PFB; - Großes Anpassungserfordernis, da alle AHB erheblich erweitert werden (um Planfeststellungseinheit Bundesschiene), was gerade bei ressourcenschwachen AHB kaum zu bewältigen sein dürfte, zumal geringe Verfahrenszahlen ein Vorhalten von Personal für einzelne Bundesländer wenig effizient sein dürften; - Zudem müssten auch – entsprechend M0+ – die Anhörungseinheiten erweitert werden; - Überregionale Projekte erzeugen hohen Koordinationsaufwand für VHT, da 16 Bundesländer zuständig, die bei landeseigener Zuständigkeit eigene Prozessstandards definieren werden;	- Idealerweise: Ressourcenschwache AHB übertragen, gut „funktionierende Systeme“ blieben erhalten; - Fraglich, ob dies das Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses wäre (ggf. kein Interesse, Unterausstattung publik zu machen; politisches Interesse an fortgesetzter Zuständigkeit für AHV); - Zudem müsste dauerhafte Übertragung gewährleistet sein, damit keine Seite Ressourcen vorhalten muss; - Soweit übertragen wird, gelten die Ausführungen zu M1 entsprechend; im Übrigen die zu M0+.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
			- Bundesweite Absprachen/Einführung einheitlicher Standards zwischen VHT und Ländern wegen fehlender zentraler Befugnis nur schwerlich möglich; - (auch) funktionierende Systeme würden aufgelöst.	
Fazit: Dauer	Schnittstellen AHB und PFB (v. a. Vollständigkeitsprüfung und aSN; Kommunikation) bleiben erhalten, werden aber optimiert.	Schnittstellen zwischen AHB und PFB werden aufgelöst.	Die erheblichen Beschleunigungspotentiale einzelner AHB werden durch strukturelle Probleme anderer AHB und bei überregionaler Vorhaben relativiert; zudem höherer Koordinationsaufwand für VHT; dennoch leichte Verbesserung ggü. M0.	M3 entzieht sich einer Bewertung, da hier unterschiedliche Unterszenarien gebildet werden müssten, die abdecken, wie viele und welche Länder eine Übertragung vornehmen; dies würde eine Vergleichbarkeit ausschließen.
Bewertung Dauer	**+**	**+/++**	**0/+**	
Beschreibung: (laufende) Kosten[324]	- Personalerhöhung erforderlich, diese dürfte sich jedoch aufgrund der mittelfristig nicht mehr ausgeführten überobligatorischen Arbeiten verringern; bei einzelnen AHB jedoch etwas größerer Personalbedarf; zusammenfassend daher leichte Erhöhung; des Personals erforderlich - Transaktionskosten sollten sich mittelfristig reduzieren, wenn Kommunikationsstandards etabliert ist;	- Einerseits leichter Mehrbedarf, da M0 unter Personalmangel leidet; - Andererseits gewisser Bündelungsvorteil, da Schnittstellen entfallen; zudem Entfallen überobligatorische Arbeiten, die bei M0 teils vorgenommen werden; - Größenvorteile ggü. M0 fraglich, da auch dort, zumindest bei größeren AHB, solche verkehrsträgerübergreifend bestehen;	- Leichter Mehrbedarf, da M0 unter Personalmangel leidet; - Dem Bündelungsvorteil auf Behördenebene läuft der verstärkte Abstimmungsbedarf beim VHT (da 16 Länder/landeseigene Standards) entgegen; - IT-Lösungen in der Behörde leichter umzusetzen, mit dem VHT schwieriger (da Einigung auf Landesebene mit VHT erzielt werden müsste).	- Insgesamt leichter Mehrbedarf, da M0 unter Personalmangel leidet; - Soweit übertragen wird, gelten die Ausführungen zu M1 entsprechend; im Übrigen die zu M0+.

[324] Hierbei ist zu beachten, dass die monetären Gewinne durch die Beschleunigung nicht bei den laufenden Kosten aufgenommen wurden. Vgl. dazu oben 3.5.1.5.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
	- Etablierung eines bundesweit einheitlichen IT-Standards schwer zu realisieren.	- Transaktionskosten für Kommunikationsstandards durch Wegfall der Schnittstelle gering; - Vorteile bei gemeinsamen IT-Lösungen mit VHT, da behördenseitig zentrale Beschaffung und Einrichtung möglich.		
Fazit: Laufende Kosten	Im eingeschwungenen Zustand sind die Abläufe etabliert und die Transaktionskosten sinken; problematisch: bundesweit einheitliche IT.	Mittelfristig etwas weniger Personalkosten und wiederkehrende IT-Anpassungen günstiger.	Bündelungsvorteile in Behörde dürfte höheren Abstimmungsbedarf beim VHT leicht überwiegen; problematisch: bundesweit einheitliche IT.	
Bewertung laufende Kosten	**0/+**	**+/++**	**0/+**	
Beschreibung: Praktikabilität (Realisierbarkeit und Anpassungsfähigkeit)	- Die Realisierbarkeit hängt maßgeblich von der finanziellen Situation des Landes und dem politischen Willen ab: sie dürfte für die Optimierungsschritte, die nicht unerhebliche finanzielle Aufwendungen mit sich bringen, für ressourcenschwache AHB kaum gegeben sein; keine direkte Beeinflussbarkeit durch Bund als Verantwortlicher der Bundesschienenwegeplanung; - Die Anpassungsfähigkeit dürfte bei größeren, ressourcenstarken AHB kein Problem darstellen; kleinere AHB dürften auch nach gewissen Optimierungen keine hinreichende Anpassungsfähigkeit aufweisen.	- Die Realisierung setzt erhebliche Anpassungen voraus; insofern ist mit einer angemessenen Umsetzung nur bei einem klaren und verbindlichen Bekenntnis des Bundes zu rechnen; - Die Anpassungsfähigkeit der so geschaffenen Einheiten dürfte – nach gewisser Einarbeitungszeit – angesichts ihrer Größe, hinreichenden Verfahrenszahlen und möglicher bundesweiter Poollösungen kein Problem darstellen.	- Die Realisierung setzt erhebliche Anpassungen voraus; insofern ist mit einer angemessenen Umsetzung nur bei einem klaren und verbindlichen Bekenntnis der Länder zu rechnen; ein solches ist jedenfalls für einzelne Länder angesichts der finanziellen Lage und/oder wegen geringer Verfahrenszahlen wenig wahrscheinlich; - Bei einer angemessenen Ausstattung und nach gewisser Einarbeitungszeit dürften die AHB/PFB grds. das gesamte Verfahren angemessen führen können und hinreichend anpassungsfähig sein; - Behörden mit wenig Verfahren würden strukturellen Erfahrungsmangel aufweisen und wohl auch	- Die Realisierbarkeit stellt sich als zentrales Problem von M3 dar: die Offenlegung von unterausgestatteten AHB dürfte auf politischer Ebene nicht immer gewünscht sein; zudem dürfte es Länder geben, die aus politischen Gründen das AHV nicht abgeben möchten; - Soweit kleine AHB erhalten bleiben, wären sie strukturell nicht in der Lage, die Anforderungen von M0+ umzusetzen. - Wenn nur wenige AHV vom EBA durchgeführt werden müssen, könnte dies die Realisierungschancen schmä-

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
			bei Großverfahren oder bei Belastungsspitzen deutlich an die Grenzen stoßen; diese würde in dem Ausmaß verstärkt, wie keine angemessene Ausstattung vorliegt.	lern, da ein recht hoher Aufwand für einen geringen Effekt betreiben werden müsste; - Bzgl. der Anpassungsfähigkeit: Soweit übertragen wird, gelten grds. die Aussagen von M1, allerdings dürften die Außenstellen, bei denen nicht alle AHB übertragen, einen geringeren Größen- und Verbundvorteil haben; auch der bundesweite Personalpool würde seine Stärke nicht vollständig ausspielen können; im Übrigen die Aussagen zu M0+ .
Fazit: (nur) Anpassungsfähigkeit[325]	Gute bis sehr gute Anpassungsfähigkeit bei ressourcenstarken/größeren AHB, eher schwache Anpassungsfähigkeit bei ressourcenschwachen/kleineren AHB.	Durchweg große Einheiten mit zentralem Personalpool für Belastungsspitzen/Spezialfragen.	Gute bis sehr gute Anpassungsfähigkeit bei ressourcenstarken/größeren Behörden, eher schwache Anpassungsfähigkeit bei ressourcenschwachen/kleineren Behörden.	
Bewertung: (nur) Anpassungsfähigkeit	**+**	**++**	**+**	
Beschreibung: Qualität/ Einheitlichkeit	- Die Qualität maßgeblicher Prozessergebnisse würde sich verbessern; - Qualitätsstandards würden erweitert und flächendeckend befolgt.	- Qualitätsstandards könnte leichter festgelegt und durchgesetzt werden, da es weniger Akteure gäbe; - Einheitliche Standards und elektronische Arbeitsumgebung lassen	- Qualitätsstandards könnten behördenintern leichter festgelegt werden; Absprachen mit dem VHT würden eher erschwert, da es eine Vielzahl von PFB gäbe;	- Soweit übertragen wird, gelten grds. die Feststellungen M1, allerdings müsste das EBA u.U. Qualitätsstandards für nur recht wenige AHV formulieren;

[325] Es wurde bewusst nur die Anpassungsfähigkeit mit „+/-" bewertet, da die Realisierbarkeit allein von politischen Entscheidungen abhängt, die vom Gutachter nicht abschließend prognostiziert werden können.

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
		sich leichter umsetzen, da die Zahl der Akteure reduziert.	- Bundesweite Standards müssten festgelegt und umgesetzt werden; - Sollte sich die Unterausstattung einzelner AHB auch auf das PFV erstrecken, würde auf das Gesamtverfahren gesehen ein teils erheblicher Qualitätsverlust einstellen.	- Im Übrigen gelten die Aussagen von M0+ entsprechend.
Fazit: Qualität	Verbesserung, wenn auch flächendeckende/bundesweite Umsetzung schwieriger.	Zeigt das größte Potential, da zentrale Qualitätsvorgaben und Qualitätssicherung möglich.	Verbesserung, wenn auch flächendeckende/bundesweite Umsetzung schwieriger; Problem der Fortsetzung bestehender Unterausstattung im PFV.	
Bewertung: Qualität	**+**	**+/++**	**0/+**	
Beschreibung: Verfahrenstransparenz (inkl. Verfolgung Verfahrensverläufe)	- Verfahrensverläufe könnten nachvollzogen und etwaige Probleme erkannt werden; - Gemeinsame IT-Lösungen mit dem VHT werden idealerweise bundesweit angestrebt; - Insgesamt hoher Koordinierungsaufwand und je nach Ausgangsausstattung hoher IT-Investitionsbedarf.	- Durch personelle Identität ist der Kenntnisstand in weiten Teilen im Verfahren ohnehin kein Problem; - Gemeinsame Software mit VHT leichter umzusetzen.	- Durch personelle Identität ist der Kenntnisstand in weiten Teilen im Verfahren ohnehin kein Problem; - Gemeinsame Software mit VHT schwieriger umzusetzen, da es eine Vielzahl von PFB gäbe.	- Soweit übertragen wird, gelten die Feststellungen M1, im Übrigen von M0+.
Fazit: Transparenz	Verbesserung durch Implementierung von Software- und Rückmeldesystemen; dennoch bleiben Schnittstellen zwischen zwei Behörden.	Verfahrensstand immer bekannt, da in derselben Einheit bearbeitet, nur ein Akteur für gemeinsame IT-Lösungen.	Verfahrensstand immer bekannt, dafür zahlreiche PFB, mit denen VHT IT-Lösungen finden muss.	
Bewertung: Transparenz	**+**	**++**	**+/++**	

Unterziele	M0+	M1	M2	M3
Akzeptanz (formale Unabhängigkeit AHB, örtliche Nähe, Beteiligungsmöglichkeiten)	- Eine hohe Verfahrensakzeptanz dank formal unabhängiger AHB, in weiten Teilen hoher örtlicher Nähe und angemessener Beteiligungsmöglichkeiten.	- Möglicherweise geringere Akzeptanz mangels formal unabhängiger AHB und geringerer örtlicher Nähe; - Beteiligungsmöglichkeiten könnten auf informatorischer Ebene durch bundesweite Standards und gemeinsame Plattform erleichtert werden.	- Möglicherweise geringere Akzeptanz mangels formal unabhängiger AHB; zugleich in einzelnen Regionen ggf. höhere Akzeptanz wegen örtlicher Nähe auch der PFB.	- Soweit übertragen wird, gelten die Feststellungen M1, im Übrigen von M0+.
Fazit: Akzeptanz	Keine Veränderung ggü. M0.	Formale Unabhängigkeit dürfte angesichts des klaren Teilhabe- und Verfahrensrecht der Betroffenen bundesweit für Akzeptanz des Verfahrens nicht überbewertet werden; örtliche Nähe geringer, aber mit 12 Außenstellen und 15 Standorten weiterhin gut in der Breite aufgestellt; umgekehrt gemeinsame Plattform zur Verfahrensinformation eher wenig relevant, da bereits heute die Information idR gut funktioniert (und zentraler Schritt der „physischen“ Auslegung unabhängig davon erfolgt).	Wegfall der formalen Unabhängigkeit und (regional) möglicherweise höhere Akzeptanz von Landes-PFB heben sich in etwa auf.	
Bewertung: Akzeptanz	**0**	**-/0**	**0**	

Danach zeigen alle Modelle Optimierungspotentiale. Mit Blick auf Verfahrensdauer, laufende Kosten, Anpassungsfähigkeit, Qualität und Einheitlichkeit sowie Planung und Verfolgung von Verfahrensverläufen weist M1 die größten Potentiale auf. Dies liegt im Wesentlichen erstens in der Konzentration von Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren in einer Behörde und der damit verbundenen immanenten Reduzierung von Schnittstellen (insbesondere bei den Verfahrensschritten der Vollständigkeitsprüfung und der Erstellung der abschließende Stellungnahme; der Verfahrenstransparenz und beim Kommunikationsaufwand). Zweitens in der hinreichenden Größe der Außenstellen, sodass bundesweit kontinuierlich hinreichende Verfahrenszahlen und Personalpools gegeben sind. Drittens in der Möglichkeit, zentral einheitliche Standards bzgl. IT, Arbeitsabläufen und Ergebnissen umzusetzen. Lediglich könnte das Modell durch den Wegfall der formalen Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde und wegen der Verringerung der örtlichen Nähe auf eine geringere Akzeptanz einiger Betroffener stoßen.

5.3.2.3 *Umstellungsaufwand*

Der Umstellungsaufwand divergiert zwischen den Modellen, wobei die Konzentrationsmodelle wegen der neu zu schaffenden Anhörungs- bzw. (Bundeseisenbahn-)Planfeststellungseinheiten größerer Anpassungen als die Fortentwicklung des Status quo bedürfen.

6 Literaturverzeichnis

Albrecht, Anett, Die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg, Berlin 2012.

Appel, Ivo, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz, in: D.Heckmann/R.P. Schenke/G. Sydow, Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, Festschrift für Thomas Würtenberger, Berlin 2013, S. 341-357.

Appel, Ivo, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012.

Arndt, Ulrich, Die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen Verwaltungsrecht, DVBl 2015, S. 6-10.

Auby, Jean-Marie/Auby, Jean-Pierre/Bon, Pierre/Terneyre, Philippe, Droit administratif des biens, 5ieme édition, Paris 2008.

Bauer, Christian, Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfalle: Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?, Der moderne Staat, Vol. 8., Heft 2, 2015, S. 273-293.

Beckmann, Martin, § 11 UVPG, in: Hoppe, Werner/Appold, Wolfgang (Hg.): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar mit Erläuterungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, 3. Auflage Köln, Berlin, München 2007.

Bier, Wolfgang, § 50 VwGO in: Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/ders., VwGO. Kommentar, 33. EL Juni 2017.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Innovationsforum Planungsbeschleunigung – Abschlussbericht, 2017.

Bundesrat Drucksache 333/2013, Verordnung über die Zuweisung der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur (Planfeststellungszuweisungverordnung - PlfZV), 25.04.2013.

Bundestag Drucksache 12/5014, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – EneuOG), 25.05.1993.

Catharin, Wolfgang/Gürtlich, Gerhard, Eisenbahngesetz, 2. Aufl. Wien, 2010.

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Sachstandsanalyse der Anhörungsverfahren für Eisenbahnen des Bundes Arbeitsfassung vom 20.06.17, 2017.

Dürr, Hansjochen, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 10. Aufl. 2014.

Ennöckl, Daniel/Raschauer, Nicolas, Kommentar zum UVP-G: Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, 2. Aufl. 2006.

Fränkel-Häberle, Cristina, Zur Multifunktionalität der Partizipation bei großen Infrastrukturvorhaben, DÖV 2016, S. 548

Feldmann, Mirja, Neue Wege bei der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und mehr Transparenz im Umweltbereich. Ausgewählte Neuerungen des Umweltverwaltungsgesetzes für Baden-Württemberg, NVwZ 2015, S. 321–327.

Fellenberg, Frank, § 18a AEG, in: Hermes, Georg/Sellner, Dieter (Hg.): Beck'scher AEG-Kommentar. Allgemeines Eisenbahngesetz, 2. Auflage München 2014.

Godfrin, Philippe/Degoffe, Michel, Droit administratif des biens, 9ieme édition, Paris 2009.

Hermes, Georg/Kupfer, Dominik, § 43 EnWG, in: Britz, Gabriele/Hellermann, Johannes/Hermes, Georg (Hg.): EnWG Kommentar, 3. Aufl. München 2014.

Isensee, Josef, in: ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat, 3. Aufl. 2009.

Kallerhoff, Dieter, § 25 VwVfG, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 8. Auflage München 2014.

Kirchberg, Josef-Walter, § 2 Ablauf und rechtliche Steuerung des Verfahrens, in: Ziekow, Jan (Hg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Auflage München 2014, S. 7-74.

Knauff, Matthias, Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, DÖV 2012, S 1.

Kramer, Urs, Allgemeines Eisenbahngesetz, 1. Auflage Baden-Baden 2012.

Kromer, Michael, § 17a FStrG, in: Müller, Hermann/Schulz, Gerhard/Bender, Michael (Hg.): Bundesfernstraßengesetz. Mit Bundesfernstraßenmautgesetz; Kommentar, 2. Auflage München.

Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs, in: dies., Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz, 1. Aufl. 2012.

Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs, Erläuterungen zum BEVVG, in Kunz, Urs/Kramer, Wolfgang (Hg.), Eisenbahnrecht. Systematische Sammlung mit Erläuterung der deutschen, europäischen und internationalen Vorschriften, Loseblattwerk, 46. Auflage München 2017.

Lecheler, Helmut, Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?, DVBl 2007, S. 713–719.

Lieber, Tobias, § 73 VwVfG, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar, 1. Auflage Baden-Baden.

Missling, Stefan, § 43 EnWG, in: Danner, Wolfgang/Theobald, Christian (Hg.): Energierecht. Energiewirtschaftsgesetz mit Verordnungen EU-Richtlinien Gesetzesmaterialien Gesetze und Verordnungen zu Energieeinsparung und Umweltschutz sowie andere energiewirtschaftlich relevante Rechtsregelungen; Kommentar, 90, Stand: Januar 2017 (91. Erg.-Lfg.) München (Beck-Online : Bücher).

Möstl, Markus, Normative Handlungsformen. § 19 Allgemeiner Teil, in: Ehlers, Dirk/Pünder Herrmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, S. 595 ff.

Naujoks, Marco, in: Säcker, Franz Jürgen, Berliner Kommentar zum Energierecht, 3. Aufl. 2014.

Nebel, Asmus/Riese, Christoph, in: Steinbach, Armin/Franke, Peter: Kommentar zum Netzausbau, 2. Aufl. 2017.

Nebel, Asmus/Riese, Christoph, in: Steinbach, Armin, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, 2012.

Neumann, Werner/Külpmann, Christoph, § 73 VwVfG, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. München 2018.

Pietzcker, Jost, § 42 VwGO, in: Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang, VwGO. Kommentar, 33. EL Juni 2017.

proLIBRIS Verlagsgesellschaft (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, 7. Aufl. Linz, 2016.

Reinhardt, Rüdiger/Schäfer, Barbara, Bundeswasserstraßengesetz, 2. Auflage Baden-Baden 2014.

Rudolf, Walter, § 141. Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI. Bundesstaat, 3. Aufl. 2008.

Sachs, Michael, § 40 VwVfG, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/ders., Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018.

Schladebach, Marcus, Staatsverträge zwischen Ländern – Grundfragen eines intraföderalen Kooperationsinstruments, VerwArch 98 (2007), S. 238 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl. 2007.

Schink, Alexander, in: Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2014.

Schulz, Sönke, Tillich, Maximilian Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, S. 1338 ff.

Siegel, Thorsten, Neue Querschnittsaufgaben und Gewaltenteilung. Zur Vereinbarkeit der neuen IT-Strukturen und damit verbundener Beschaffungen mit der vertikalen und der horizontalen Gewaltenteilung, in: Der Staat 49 (2010), S. 299 ff.

Siegel, Thorsten, Die Behördenpräklusion und ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsrecht in: DÖV 14/2004, S.589-595.

Steinbach, Armin/Franke, Peter in: dies. Kommentar zum Netzausbau, 2. Aufl. 2017.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, 9. Aufl. 2018.

Van Lang, Agathe/Gondouin, Geneviève/Inserguet-Brisset, Véronique; Dictionnaire de droit administrative, 5ieme édition, Paris 2008.

Vedder, Christoph, Intraföderale Staatsverträge, Baden-Baden 1996.

Warmke, Reinhard, Verwaltungsabkommen in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick. Die Verwaltung 24 (1991), S. 455 ff.

Ziekow, Jan, VwVfG, 3. Aufl. 2013.

Ziekow, Jan, Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages Band I: Gutachten/Teil D: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D1 (D37), 2012.

Ziekow, Jan/Bauer, Christian u.a.: Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts, Texte 21/2018, Umweltbundesamt 2018, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-03-01_texte_21-2018_umweltinspektionen.pdf (zuletzt abgerufen am 30.05.18).

7 Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: abgeschlossene Planrechtsverfahren 13
Tabelle 2: Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG iVm § 18a AEG 21
Tabelle 3: Auslegung des Plans – Zeitlicher Ablauf 24
Tabelle 4: Einwendungen 25
Tabelle 5: Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange 26
Tabelle 6: Bestimmungen über den Erörterungstermin 27
Tabelle 7: Modelle der Zuständigkeitsverteilung 30
Tabelle 8: Zuständigkeit bei Eisenbahnen des Bundes 31
Tabelle *9: Zuständigkeiten im Bereich Bundesfernstraßen* 32
Tabelle 10: Zuständigkeiten im Bereich der Landesstraßen 34
Tabelle 11: Zuständigkeiten im Bereich der Bundeswasserstraßen 36
Tabelle 12: Zuständigkeiten im Bereich der Energieleitungen (Beispiele) 36
Tabelle 13: Vertiefte Untersuchung 40
Tabelle 14: Standardisierte Befragungen 41
Tabelle 15: Organisation Zuständigkeit 1 48
Tabelle 16: Organisation Zuständigkeit 2 48
Tabelle 17: Ausbildungshintergrund der befragten Anhörungsbehörden 49
Tabelle 18: Personalengpässe 50
Tabelle 19: Personelle Unterstützung 51
Tabelle 20: Technische Unterstützung 51
Tabelle 21: Kommunikationsflüsse mit dem Vorhabenträger aus Sicht der AHB 52
Tabelle 22: Kommunikationsflüsse mit dem EBA aus Sicht der AHB 52
Tabelle 23: Kommunikationsflüsse mit den TÖB aus Sicht der AHB 52
Tabelle 24: Kommunikationsflüsse mit den auslegenden Stellen aus Sicht der AHB 53
Tabelle 25: Kommunikationsflüsse mit anerkannten Umweltvereinigungen aus Sicht der AHB 53
Tabelle 26: Kommunikationsflüsse mit Bürgerinitiativen aus Sicht der AHB 53
Tabelle 27: Kommunikationsflüsse mit Einwendern aus Sicht der AHB 53
Tabelle 28: Informationsaustausch und Kooperationsbereitschaft mit den AHB 54
Tabelle 29: Belastungsbedingte Verzögerungen 57
Tabelle 30: Abgefragte Verfahrensmerkmale 58
Tabelle 31: Abstimmung von Zeiträumen 60
Tabelle 32: Vorankündigung von Verfahren (Dauer in Kalendertagen) 61
Tabelle 33: Prüfung von Antragsunterlagen (Dauer in Kalendertagen) 64
Tabelle 34: Nachforderungen zu Planunterlagen 65
Tabelle 35: Abstimmung von Nachforderungen mit EBA 65
Tabelle 36: Vorliegen vollständiger Unterlagen (Dauer in Kalendertagen) 65
Tabelle 37: Vorbereitung der Auslegung (Dauer in Kalendertagen) 66
Tabelle 38: Beteiligung der TÖB (Dauer in Kalendertagen) 67
Tabelle 39: Auslegung (Dauer in Kalendertagen) 68
Tabelle 40: Art der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an VHT nach Angaben der Bahn 70
Tabelle 41: Form der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an VHT nach Angaben der Bahn 70
Tabelle 42: Art der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an EBA nach Angaben des EBA 70

Tabelle 43: Form der Weiterleitung von Stellungnahmen und Einwendungen an EBA nach Angaben des EBA 71
Tabelle 44: Ende der Einwendungsfrist bis zum Versand (Dauer in Kalendertagen) 71
Tabelle 45: Austausch zu Stellungnahmen und Einwendungen 72
Tabelle 46: Erstellung der Erwiderungen (Dauer in Kalendertagen) 73
Tabelle 47: Art des Versands der Einwendungen 74
Tabelle 48: Einbezug von Akteuren in die Festlegung des Erörterungstermins durch die AHB 75
Tabelle 49: Dauer Beginn der Erörterung (Dauer in Kalendertagen) 77
Tabelle 50: Einschätzung der Qualität der abschließenden Stellungnahme durch die EBA-Außenstellen 79
Tabelle 51: Erstellung abschließende Stellungnahme (Dauer in Kalendertagen) 80
Tabelle 52: Verfahrensverläufe im Vergleich (Dauer in Kalendertagen) 90
Tabelle 53: Arbeits- und zeitintensive Prozesse im AHV aus Sicht der AHB 93
Tabelle 54: Ursachen von Wartezeiten im AHV aus Sicht der AHB 94
Tabelle 55: Ursachen von Wartezeiten im AHV aus Sicht des EBA 95
Tabelle 56: Ursachen von Wartezeiten im AHV aus Sicht des VHT 95
Tabelle *57:* Ausgangspunkt Infrastrukturvergleich 105
Tabelle *58:* Weitere Zuständigkeiten der Organisationseinheiten im Straßenbereich 105
Tabelle 59: Anzahl der durchgeführten Verfahren im Bereich Landesstraße 106
Tabelle 60: Anzahl der durchgeführten Verfahren im Bereich Bundeswasserstraße 106
Tabelle 61: Personalbestand und -einsatz 106
Tabelle 62: Belastungsbedingte Verzögerungen 107
Tabelle 63: Personalengpässe 107
Tabelle 64: Prüfung von Antragsunterlagen (Dauer in Kalendertagen) 108
Tabelle 65: Anfertigung der Erwiderungen (Dauer in Kalendertagen) 108
Tabelle 66: Abschluss der Erörterungen (Dauer in Kalendertagen) 109
Tabelle 67: Abschluss des Verfahrens mit Erörterungstermin (Dauer in Kalendertagen) 109
Tabelle 68: Gesamtdauern (in Kalendertagen) 110
Tabelle 69: Prüfkriterien, Untersuchungsfragen und Vergleichsmaßstab ggü. M0 167
Tabelle 70: Beschleunigungspotential Vollständigkeitsprüfung (in Arbeitstagen) 178
Tabelle 71: Beschleunigungspotential abschließende Stellungnahme (in Arbeitstagen) 191
Tabelle *72:* Zusammenfassung der Modelle mit Blick auf Beschleunigungspotentiale 194
Tabelle *73:* Realisierbarkeit und Anpassungsfähigkeit 205
Tabelle 74: Organisatorische Identität vs. Trennung 217
Tabelle 75: Fazit des Modellvergleichs 219
Tabelle 76: Übersicht des Modellvergleichs 225
Tabelle 77: Kostenposten 231

Abbildung 1: Verfahrensbelastung 01.01.2013 - 31.12.2016 je AHB 56
Abbildung 2: Vorankündigung von Verfahren 63
Abbildung 3: Dauer der Prüfung der Antragsunterlagen (in Tagen) 64
Abbildung 4: Abschluss der Prüfung bis Vorliegen vollständiger Unterlagen (in Tagen) 66
Abbildung 5: Dauer der Vorbereitung der Auslegung (in Tagen) 67
Abbildung 6: Dauer der Beteiligung Träger öffentlicher Belange (in Tagen) 68
Abbildung 7: Dauer der Auslegung (in Tagen) 69
Abbildung 8: Dauer bis zum Versand der Stellungnahmen und Einwendungen (in Tagen) ...72
Abbildung 9: Dauer der Erstellung der Erwiderungen durch den Vorhabenträger (in Tagen) 73

Abbildung 10: Dauer der Vorbereitung des Erörterungstermins (in Tagen).....77
Abbildung 11: Dauer der Erstellung der abschließenden Stellungnahme (in Tagen) 80
Abbildung 12: Dauer der Prüfung der Anträge bei Verfahren mit und ohne Planänderung (in Tagen).....81
Abbildung 13: Dauer der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung mit und ohne Planänderung (in Tagen).....82
Abbildung 14: Dauer der Erstellung der Erwiderungen mit und ohne Planänderung (in Tagen) 83
Abbildung 15: Dauer der Vorbereitung des Erörterungstermins mit und ohne Planänderung (in Tagen).....84
Abbildung 16: Dauer der Fertigstellung des Abschlussberichts mit und ohne Planänderung (in Tagen).....85
Abbildung 17: Einhaltung der gesetzlichen Fristen 86
Abbildung 18: Verfahrensverläufe in Kalendertagen.....88
Abbildung 19: Prozentuale Zeitanteile in Verfahrensverläufen.....89

8 Abkürzungsverzeichnis

ABS	Ausbaustrecke
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AH	Anhörung
AHB	Anhörungsbehörde
AHV	Anhörungsverfahren
AP	Arbeitspaket
APV	Amt für Planfeststellung Verkehr
aSN	Abschließende Stellungnahme
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Österreich)
Az	Aktenzeichen
BAV	Bundesamt für Verkehr (Schweiz)
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BB	Brandenburg
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BE	Berlin
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BEVVG	Gesetz über die Eisenbahnverwaltung des Bundes
BEVVGzustBehV	Landesverordnung über die zuständige Behörde für das Anhörungsverfahren nach dem Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes und dem Magnetschwebebahnplanungsgesetz
BIM	Building Information Modeling
BK	Baukosten
BL	Bundesland
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMVIT	Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie
BSWAG	Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZR	Bezirksregierung
CEnv	Code de l’environnement
CExpr	Code de l’expropriation

DUP	*déclaration d'utilité publique*
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EBG	Eisenbahn Gesetz (Schweiz)
EisbG	Eisenbahngesetz (Österreich)
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EP	*enquête publique*
EÖT	Erörterungstermin
ET	Erörterungstermin
EÜ	Eisenbahnüberführung
EZuVO	Eisenbahnzuständigkeitsverordnung
EZV	Eidgenössische Zollverordnung (Schweiz)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FLStrZV	Fern- und Landesstraßenzuständigkeitsverordnung
GG	Grundgesetz
GKVS	Gemeinsamen Konferenz der Abteilungsleiter Verkehr und Straßenbau der Länder
GR	Grundsatzangelegenheiten
HB	Bremen
HE	Hessen
HessVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HH	Hamburg
HlG	Hochleistungsstreckengesetz (Österreich)
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HWG	Hamburgisches Wegegesetz
ISB	Infrastrukturbetreiber
IT	Informationstechnik
iVM	in Verbindung mit
LA	Landesamt
LBM	Landesbetrieb Mobilität
LD	Landesdirektion
Lph	Leistungsphase
LSW	Lärmschutzwand
LUFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
M	Modell
MV	Mecklenburg-Vorpommern

NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NBS	Neubaustrecke
NdsStrWG	Niedersächsisches Straßen- und Wegegesetz
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfahlen
PF	Planfeststellung
PFA	Planfeststellungsabschnitt
PFB	Planfeststellungsbehörde
PF-RL	Planfeststellungsrichtlinie
PFV	Planfeststellungsverfahren
PlafeR	Planfeststellungsrichtlinie
PK	Planungskosten
PM	Projektmanagement
Reg	Regierung
RL	Richtlinie
RP	Regierungspräsidium
RP	Rheinland-Pfalz
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Stellungnahmen
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm (Schweiz)
StrG	Straßengesetz
StrVO	Verordnung zur Durchführung straßenrechtlicher Vorschriften
Stn	Stellungnahme
TH	Thüringen
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UmweltR	Umweltrecht
USG	Umweltschutzgesetz (Schweiz)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Österreich)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

VHT	Vorhabenträger
VO	Verordnung
VPVE (Schweiz)	Verordnung über Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz (Österreich)
VwGH	Verwaltungsgerichtshof (Österreich)
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WRG	Wasserrechtsgesetz (Österreich)
ZustVVerk	Verordnung über Zuständigkeiten im Verkehrswesen
ZustVOMWVL	Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung

9 Anlagen zum Gutachten

9.1 Modellhafte Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Verfahren durch die DB AG[326]

Die Laufzeit von Projekten hat unmittelbaren Einfluss auf die Projektkosten. Daher hat die Realisierung von Beschleunigungseffekten im Anhörungsverfahren positive Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte.

Eine modellhafte Herleitung der Effekte kann anhand der nachfolgend beschriebenen Parameter vorgenommen werden. Der Kostenumfang eines Projektes bestimmt sich auch anhand der Zeitdauern für die Planung und Realisierung. Daher werden die Planungs- und Baukosten nominalisiert, d. h. sie werden unter Berücksichtigung der zu erwartenden Preis- und Lohnsteigerungen ermittelt. Hierbei kann man sich an sog. Kostenindizes oder auch alternativ an der Inflationsrate orientieren. Quelle hierfür ist u. a. das Statistische Bundesamt, welches rückblickend für das jeweils letzte Jahr die Entwicklungen zusammenfasst.[327]

Geht man davon aus, dass die Projekte mit einer bislang realistischen Laufzeit kalkuliert wurden, kann man bei einer Zeiteinsparung in der Phase der Zulassungsentscheidung die Kostensteigerung, die dem jeweiligen Projekt zugrunde gelegt wurde entsprechend zurückrechnen. Über die Vielzahl der im Bundesverkehrswegeplan 2030 aufgelisteten Projekte ergibt sich, dass bereits jeder Monat zeitliche Beschleunigung der Projekte erhebliche Einsparungen im Bundeshaushalt zur Folge hätte und somit mehr Projekte realisiert werden könnten.

Der Betrachtung wurden die Prämissen zugrunde gelegt, dass die Projekte planfeststellungsbedürftig sind und ab dem 01.01.2019 in die Leistungsphasen 3 und 4 der HOAI (sog. Entwurfs- und Genehmigungsplanung) kommen, also das planungsrechtliche Zulassungsverfahren durchlaufen. Ferner wurde unterstellt, dass diese Planungsphase aufgrund der Optimierung der Anhörungsverfahren beschleunigt durchgeführt werden kann und sich folglich die Gesamtlaufzeit jedes einzelnen Projektes entsprechend verkürzt. Zur Vereinfachung der Darstellung wurde ein Beschleunigungszeitraum von 12 Monaten angenommen. Auf der Abbildung A1 werden die Baukosten dargestellt, wie sie aktuell ermittelt wurden. Auf der Abbildung A2 werden die in der Abbildung A1 angegebenen Jahresscheiben durch den Faktor der Rückrechnung geteilt, d. h., der aktuell angesetzte Nominalisierungsfaktor wird herausgerechnet. Hieraus ergibt sich ein Einspareffekt der Baukosten über alle Projekte in der Modellrechnung in Höhe von 1,96 %.

[326] Dies stellt eine eigenständige Abschätzung durch die Deutsche Bahn AG dar.
[327] Vgl. Statistisches Bundesamt, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr210.html

Abbildung A1: Darstellung Baukosten Aktuell

Baukosten (BK) - Aktuell

Aktuell

Baukosten												
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**Summe**
Projekt 1				1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000			10.000
Projekt 2				1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000			10.000
Projekt 3						1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	10.000
Projekt 4						1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	10.000
Projekt 5						1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	10.000
Projekt 6						1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	10.000
Projekt 7						1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	10.000
Projekt 8				1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000			10.000
Projekt 9			1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000				10.000
Projekt 10				1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000			10.000
												100.000
Faktor B1	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	
Faktor B2	1,0000	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	

Abbildung A2: Darstellung Baukosten nach Optimierung

Baukosten (BK) – Nach Optimierung (12 Monate) / Delta

Nach Optimierung (12 Monate)

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	Summe
Projekt 1	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980	-	-		9.804
Projekt 2	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980	-	-		9.804
Projekt 3	-	-	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980		9.804
Projekt 4	-	-	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980		9.804
Projekt 5	-	-	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980		9.804
Projekt 6	-	-	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980		9.804
Projekt 7	-	-	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980		9.804
Projekt 8	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980	-	-		9.804
Projekt 9	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980	-	-	-		9.804
Projekt 10	-	-	980	1.961	1.961	1.961	1.961	980	-	-		9.804
												98.039

Delta

Delta Absolut		- 1.961
Delta in %		**- 1,96%**

Faktor B1 Optimierung Baukosten (keine Optimierung erwartet)
Faktor B2 Nominalisierungsfaktor 1/1,02 bei Beschleunigung um 1 Jahr

Entsprechend lässt sich auch für die einzusetzenden Planungskosten verfahren. Neben den beschriebenen Effekten kommt hinzu, dass eine Beschleunigung der Planung in den Leistungsphasen 3 und 4 der HOAI tatsächliche Kosteneinsparungen für das Vorhalten des Personals insbesondere für die Projektmanagementaufgaben ergibt. Bei einem Beschleunigungszeitraum von 12 Monaten entspricht dies einer Reduzierung der Kosten für die Aufwendungen des Projektmanagements in den Leistungsphasen 3 und 4 der HOAI um geschätzte 30 %. Dies ist in den folgenden Abbildungen dargestellt. Auf der Abbildung A3 werden die Planungskosten dargestellt, wie sie aktuell ermittelt wurden. Auf der Abbildung A4 werden die in der Abbildung A3 angegebenen Jahresscheiben durch den Faktor der Rückrechnung P2 geteilt, d. h., der aktuell angesetzte Nominalisierungsfaktor wird herausgerechnet. Der Faktor P1 berücksichtigt darüber hinaus die Reduzierung der Aufwendungen des Projektmanagements (PM) in den Leistungsphasen (Lph) 3 und 4 der HOAI um geschätzte 30 %. Hieraus ergibt sich ein Einspareffekt der Planungskosten über alle Projekte in der Modellrechnung in Höhe von 3,73 %.

Abbildung A3: Darstellung Planungskosten Aktuell

Planungskosten (PK) - Aktuell

Aktuell

Planungskosten												
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Summe
Projekt 1	-	-	-	200	400	400	400	400	200	-	-	2.000
Projekt 2	-	-	-	200	400	400	400	400	200	-	-	2.000
Projekt 3	-	-	-	-	-	200	400	400	400	400	200	2.000
Projekt 4	-	-	-	-	-	200	400	400	400	400	200	2.000
Projekt 5	-	-	-	-	-	200	400	400	400	400	200	2.000
Projekt 6	-	-	-	-	-	200	400	400	400	400	200	2.000
Projekt 7	-	-	-	-	-	200	400	400	400	400	200	2.000
Projekt 8	-	-	-	200	400	400	400	400	200	-	-	2.000
Projekt 9	-	-	200	400	400	400	400	200		-	-	2.000
Projekt 10	-	-	-	200	400	400	400	400	200	-	-	2.000
												20.000
Faktor P1	1,0000	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	0,9820	
Faktor P2	1,0000	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	0,9804	

Abbildung A4: Darstellung Planungskosten nach Optimierung

Planungskosten (PK) – Nach Optimierung (12 Monate) / Delta

Nach Optimierung (12 Monate)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Summe
Projekt 1	-	-	193	385	385	385	385	193	-	-		1.925
Projekt 2	-	-	193	385	385	385	385	193	-	-		1.925
Projekt 3	-	-	-	-	193	385	385	385	385	193		1.925
Projekt 4	-	-	-	-	193	385	385	385	385	193		1.925
Projekt 5	-	-	-	-	193	385	385	385	385	193		1.925
Projekt 6	-	-	-	-	193	385	385	385	385	193		1.925
Projekt 7	-	-	-	-	193	385	385	385	385	193		1.925
Projekt 8	-	-	193	385	385	385	385	193	-	-		1.925
Projekt 9	-	193	385	385	385	385	193	-	-	-		1.925
Projekt 10	-	-	193	385	385	385	385	193	-	-		1.925
												19.255
										Delta Absolut		- 745
										Delta in %		- 3,73%

Delta

Faktor P1 Optimierung Planungskosten, 30% (geschätzt) weniger PM in Lph 3-4

Faktor P2 Nominalisierungsfaktor 1/1,02 bei Beschleunigung um 1 Jahr

Die beiden Faktoren Baukosten und Planungskosten zusammen betrachtet zeigen, dass bereits bei geringen Planungsbeschleunigungen ggf. erhebliche Kosteneinsparungen über die Vielzahl der Verfahren erzielt werden können. Aus einer gemittelten Berechnung der möglichen Reduzierung der Baukosten und der Planungskosten ergibt sich ein Gesamteffekt von 2,25 % an Kostenersparnis bei einer Beschleunigung von 12 Monaten. Dies ist in Abbildung A5 zusammengefasst dargestellt.

Die Entwicklung ist in Tabelle A6 auch für geringere Beschleunigungseffekte monatsweise dargestellt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Effekte nicht unmittelbar mit Einführung der Modellentscheidung entstehen, sondern erst mit Eintritt der Beschleunigungseffekte über die Laufzeit der Projekte.

Abbildung A5: Darstellung Gesamtkosten und Gesamteffekt (Modell)

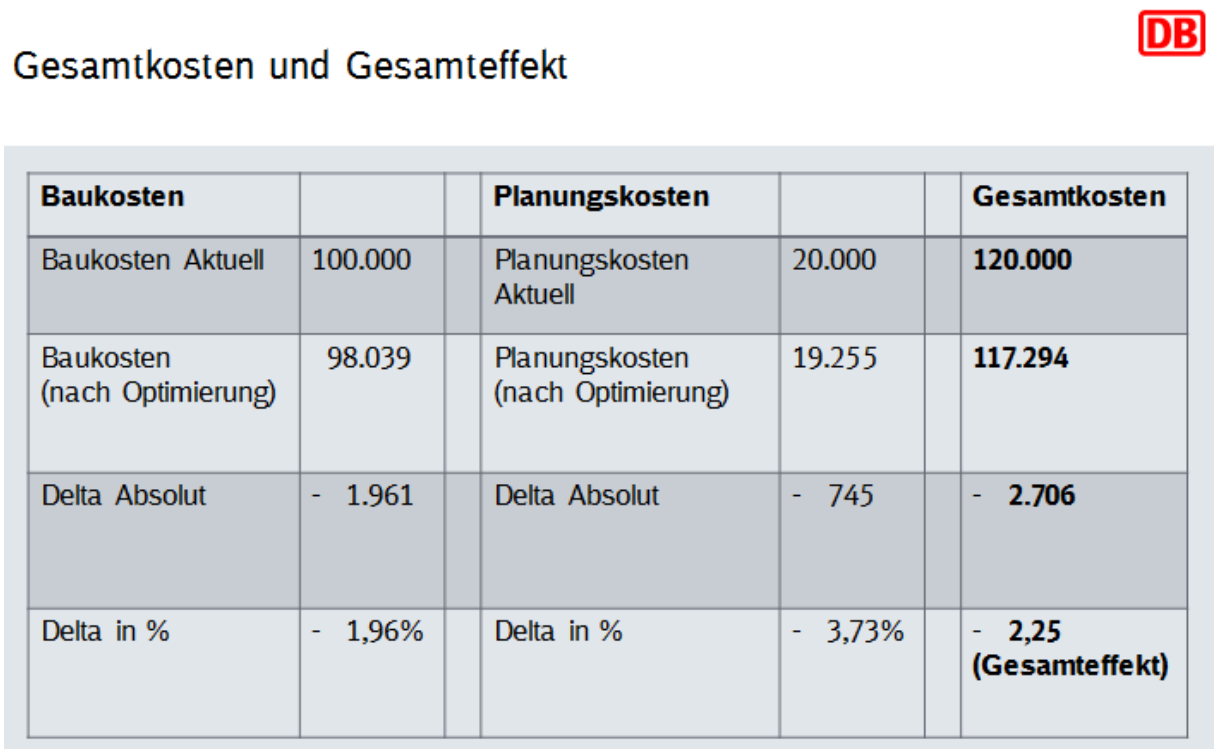


Tabelle A1: Darstellung der modellhaften Berechnung der Kosteneffekte

ZEITEINSPARUNG IN MONATEN	KOSTENEFFEKT (IN %)
12	-2,25
11	-2,07
10	-1,88
9	-1,69
8	-1,50
7	-1,32
6	-1,13
5	-0,94
4	-0,75
3	-0,56
2	-0,38
1	-0,19

Grundsätzlich sieht der Bundesverkehrswegeplan 2030 Investitionen von 112,3 Milliarden Euro in die Eisenbahninfrastruktur vor. Auf die Jahre für die Jahre 2016-2030 entfallen 92,0 Milliarden Euro, was rund 6,1 Milliarden Euro jährlich entspricht. Allein für Aus- und Neubauprojekte sind gut 1,7 Milliarden Euro im Jahr vorgesehen.[328]

Es ist erkennbar, dass mit den zu erwartenden Beschleunigungseffekten erhebliche wirtschaftliche Effekte verbunden sind.

[328] Vgl. BMVI: Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 14 abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile

Leitfaden
Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins

Forschungsprojekt „Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes“

1. Funktion und Gegenstand des Erörterungstermins

Sinn und Zweck der Erörterung ist einerseits die Feststellung und Klärung aller für eine Entscheidung erheblichen Fakten und Gesichtspunkte sowie andererseits die Optimierung der Planung im Sinne eines Ausgleichs der in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen. Der Erörterungstermin ist insoweit regelmäßig Höhepunkt[329] des Anhörungsverfahrens und dient dem subjektiven Rechtsschutz sowie der Konfliktbefriedung.[330]

Nach § 73 Abs. 6 S. 1, 7 VwVfG ist die Anhörungsbehörde grundsätzlich verpflichtet, spätestens drei Monate nach Ablauf der Einwendungsfrist die abgegebenen Stellungnahmen und Einwendungen mit dem Vorhabenträger, den Behörden und Vereinigungen, die Stellungnahmen abgegeben haben, sowie den Einwendern im Rahmen eines Präsenztermins zu erörtern. Grundsätzlich hindert diese Verpflichtung die Anhörungsbehörde nicht daran, vor oder neben dem Erörterungstermin einzelne Fragen mit dem Vorhabenträger und den Betroffenen zu besprechen, um die Durchführung des Erörterungstermins zu erleichtern oder einen Verzicht darauf zu ermöglichen (s.u.).

Der Ablauf des Erörterungstermins selbst bemisst sich gemäß § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG nach § 67 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 Nr. 1, 4, Abs. 3 VwVfG sowie § 68 VwVfG, die die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren zum Gegenstand haben. Die Ergebnisse des Erörterungstermins werden im Rahmen der Niederschrift und der abschließenden Stellungnahme zum Anhörungsverfahren festgehalten (siehe Leitfaden zur abschließenden Stellungnahme).

§ 18a Nr. 1 AEG eröffnet der Anhörungsbehörde die Möglichkeit, auf die Erörterung zu verzichten. Dies ist nicht von bestimmten Voraussetzungen abhängig, sondern liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Anhörungsbehörde.[331] Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers soll dadurch einerseits in weniger konfliktträchtigen Fällen auf eine Erörterung verzichtet werden können, in denen beispielsweise keine Stellungnahmen oder Einwendungen eingegangen, diese bereits zurückgenommen worden sind oder wenn einem angekündigten Verzicht auf den Erörterungstermin nicht widersprochen wird. Ebenso soll es andererseits in besonders konfliktträchtigen Fällen möglich sein, auf den Erörterungstermin zu verzichten, wenn absehbar ist, dass der Termin seiner Befriedungsfunktion nicht gerecht und die vorliegenden Einwendungen nicht ausgeräumt werden können.[332] Intendiert ist der Verzicht auf den Termin im Deckblattverfahren, vgl. § 18a Nr. 2 AEG.

Verzichtet die Anhörungsbehörde auf eine Erörterung, dann hat sie nach § 18a Nr. 1 AEG ihre Stellungnahmen zum Abschluss des Anhörungsverfahrens innerhalb von sechs Wochen abzugeben und zusammen mit den sonstigen aufgeführten Unterlagen der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten (siehe Leitfaden zur abschließenden Stellungnahme).

[329] Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle S. 203.
[330] Vgl. BT-Drs. 7/910, S. 88; Lieber Rn. 272 ff.; Ziekow § 73 Rn. 57.
[331] Vgl. Neumann/Külpmann Rn. 112 f.
[332] Vgl. BT-Drs. 16/3158, S. 38; Fellenberg Rn. 112; Kramer vor Rn. 1.

2. Vorbereitung des Erörterungstermins

2.1 Erwiderungen durch den Vorhabenträger

Die Erörterung darf wegen des Prinzips der substanziellen Anhörung erst durchgeführt werden, wenn eine hinreichend problembezogene Erörterung der Stellungnahmen und Einwendungen zu erwarten ist.[333] Deshalb hat sich – wenn auch nicht rechtlich vorgeschrieben – mehrheitlich die Praxis etabliert, dass der Vorhabenträger Erwiderungen zu den eingegangen Stellungnahmen und Einwendungen verfasst, bevor der Termin durchgeführt wird, und diese ggf. den betroffenen Trägern öffentlicher Belange, Vereinigungen und Einwendern im Vorfeld des Erörterungstermins übermittelt werden, um den fachlichen Austausch im Rahmen des Erörterungstermins vorzubereiten und ggf. Einwendungen im Vorfeld des Erörterungstermins auszuräumen.[334]

Um eine zeitnahe Erstellung von Erwiderungen durch den Vorhabenträger zu ermöglichen sollten Stellungnahmen und Einwendungen direkt nach dem Eingang bei der Anhörungsbehörde (zumindest in elektronischer Form) weitergeleitet werden. Umfang und Ausgestaltung der Erwiderungen liegen im Ermessen des Vorhabenträgers, allerdings sollte er für die Erleichterung der Anschlussarbeiten durch Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde eine synoptische Darstellung wählen, die er in analoger und elektronischer Form weiterleitet. Als zu erwidernde Einwendungen und Stellungnahmen gelten alle Bedenken, die im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung von betroffenen Bürgern, Trägern öffentlicher Belange und anerkannten Vereinigungen geltend gemacht worden sind. Hierbei muss erkennbar sein, an welcher Stelle und aus welchen Gründen Bedenken gegen das Vorhaben bestehen.[335] Umfassende Fragen an den Vorhabenträger sind nicht als erwiderungsbedürftig zu qualifizieren, solange aus der Zielrichtung der Frage keine konkreten Bedenken und Einsprüche gegen das Vorhaben abgeleitet werden können. Es ist jedoch generell zu empfehlen, konkrete Fragen zum Vorhaben soweit wie möglich zu beantworten, wenn dies mit vertretbarem Arbeitsaufwand verbunden ist. Einwendungen und Stellungnahmen dienen nicht der politischen Auseinandersetzung oder der Erforschung der Motive des Vorhabenträgers. Sollte der Vorhabenträger eine Einwendung als irrelevant für das Planfeststellungsverfahren einstufen, kann er dies so kennzeichnen. Bei Zweifelsfragen sollte er sich mit der Anhörungsbehörde abstimmen, um einerseits unnötige Erwiderungen zu vermeiden und zugleich keine berechtigten Einwendungen abzuschneiden.

Mit Blick auf eine übersichtliche Darstellung der Erwiderung empfiehlt sich eine Anfertigung der Erwiderungen als Synopse, wobei entweder die Einwendung zitiert oder paraphrasiert und ggf. gruppiert wird. Bei letzterem müssen die Nummern entsprechend aufgeführt werden:

Lfd.-Nr.	Stellungnahme/Einwendung	Erwiderung

[333] Zum Grundsatz der substantiellen Anhörung vgl. BVerwGE 75, 214 (227); Lieber Rn. 275; Neumann/Külpmann Rn. 128 ff.

[334] Es kann in Einzelfällen mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Verfahrensdauer zweckmäßig sein, auf Erwiderungen des Vorhabenträgers im Vorfeld des Erörterungstermins zu verzichten, wenn durch andere geeignete Maßnahme eine substanzielle Anhörung gewährleistet ist.

[335] Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 19; BVerwGE 60, 297 (300); BVerwG, NVwZ 2010, S. 180; NVwZ 2004, S. 861; Lieber Rn. 177, 205 ff.

Mit Blick auf die teilweise erheblichen Bearbeitungsdauern sollte mit dem Vorhabenträger nach dem Ablauf der Einwendungsfrist und der ersten Sichtung der Stellungnahmen und Einwendungen ein Zeitrahmen für die Erstellung der Erwiderung abgestimmt werden, der als Orientierungspunkt für die Vorbereitung des Erörterungstermins dienen sollte. Sollte es dem Vorhabenträger nicht möglich sein, seine Erwiderungen im abgestimmten Zeitrahmen zu erstellen, dann sollte er die Anhörungsbehörde hierüber umgehend informieren und einen neuen Zeitrahmen abstimmen.

2.3 Terminierung

Auf der Grundlage des Zeitrahmens sollten nach Möglichkeit bereits frühzeitig geeignete Termine für die Durchführung des Erörterungstermins mit dem Vorhabenträger identifiziert werden, um sicherzustellen, dass dieser seine Projektplaner und Gutachter für den Termin bereithält.

Sollte die Möglichkeit bestehen, unverbindlich geeignete Räumlichkeiten für die potentiellen Termine zu reservieren, dann sollte hiervon Gebrauch gemacht werden, da Raumknappheit mitunter zu großen Verzögerungen führen kann. Sollte eine Reservierung mit einem Kostenrisiko verbunden sein, sollte dies mit dem Vorhabenträger abgesprochen werden, sodass dieser entscheiden kann, ob ihm der mögliche Zeitgewinn das monetäre Risiko wert ist.

Grundsätzlich muss eine Teilnahme aller Einwender am Erörterungstermin möglich sein.[336]

2.4 Ankündigung

Nach § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG sind Zeit und Ort des Erörterungstermins mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen und die Träger öffentlicher Belange, anerkannten Vereinigungen und Einwender, die Stellungnahmen und Einwendungen abgegeben haben, zu benachrichtigen. Neben der Ankündigung des Termins sollten auch die Erwiderungen des Vorhabenträgers und allgemeine Informationen zum Erörterungstermin verschickt werden. Folgende Hinweise sollten hierbei enthalten sein:

- Der Erörterungstermin ist nicht öffentlich (§ 73 Abs. 6, § 68 Abs. 1 VwVfG). Daher ist nur der nachfolgend bezeichnete Personenkreis teilnahmeberechtigt:
    - Einwender und Betroffene[337], sowie deren gesetzliche Vertreter, Bevollmächtigte und Beistände
    - Mitarbeiter der am Verfahren beteiligten Behörden und Träger öffentlicher Belange sowie
    - Vertreter des Vorhabenträgers und deren Sachverständige
- Die Teilnehmer werden gebeten, sich beim Einlass durch einen Lichtbildausweis auszuweisen und sich in die Anwesenheitsliste einzutragen.
- Um schriftlich erhobene Einwendungen aufrecht zu erhalten, ist es nicht erforderlich, im Termin zu erscheinen. Es ist auch nicht erforderlich, die bereits schriftlich vorgebrachten Einwendung im Erörterungstermin mündlich zu wiederholen, damit diese berücksichtigt werden. Im Erörterungstermin können keine neuen Einwendungen vorgebracht werden. Eine Vertiefung der bereits erhobenen Einwendungen ist selbstverständlich zulässig.

[336] Vgl. BVerwG, UPR 1998, S. 346; NuR 1998, S. 603; Lieber Rn. 299; Ziekow § 73 Rn. 63.
[337] Es empfiehlt sich, den Unterschied zwischen den beiden Personengruppen im Hinweis zu erläutern.

- Es bietet sich bei größeren Verfahren an, die Einwendungen im Voraus des Erörterungstermins thematisch aufzubereiten, dies im Voraus anzukündigen und auch in dieser Reihenfolge auf dem Präsenztermin zu besprechen.
- Im Erörterungstermin wird auch nicht über die Höhe eventueller Entschädigungsansprüche verhandelt. Mögliche Ansprüche werden in einem gesonderten Verfahren – dem Enteignungs- und Entschädigungsfeststellungsverfahren – geregelt. Dieses wird erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt.
- Über die mündliche Verhandlung wird eine Niederschrift gefertigt, die die Ergebnisse der Verhandlung zusammenfasst.

Bei größeren und/oder mehrtägigen Erörterungsterminen bietet es sich an, im Vorfeld eine grobe Tagesordnung festzulegen und diese bei der Ankündigung bekannt zu machen, um eine zielgerichtete Teilnahme zu ermöglichen.

3. Ablauf

Für die Strukturierung des Erörterungstermins ist allein die Anhörungsbehörde verantwortlich. Sie ergibt sich aus den verfahrensspezifischen Merkmalen und der Einwendungssituation, weshalb hier nur allgemeine Empfehlungen ausgesprochen werden können.

- Der Erörterungstermin ist als nicht-öffentliche Veranstaltung durchzuführen, um der Teilnahme von nicht-betroffenen Akteuren und möglichen Störungen vorzubeugen, die eine zielgerichtete Diskussion verhindern könnten. Deshalb empfiehlt es sich, Einlasskontrollen durchzuführen. Sollten neben den geladenen Teilnehmern weitere Teilnehmer (z.B. Presse) zugelassen werden, bedarf dies der Zustimmung aller geladenen Teilnehmer. Ab einem gewissen Umfang empfiehlt es sich, den Teilnehmern entsprechend der Teilnehmerliste Nummern zuzuordnen, die im Vorfeld von Redebeiträgen genannt werden sollen, um die Anfertigung und Auswertung des Protokolls zu erleichtern.
- Zu Beginn des Termins sollten der Gegenstand und Ablauf des Termins, die anwesenden Vertreter der Anhörungsbehörde sowie des Vorhabenträgers und seine Sachverständigen kurz vorgestellt werden. Anschließend sollte die Nichtöffentlichkeit festgestellt werden oder ggf. über die Zulassung weiterer Personen entschieden werden. Nachdem die Nichtöffentlichkeit festgestellt wurde ist der Erörterungstermin formell zu eröffnen.
- Die Erörterung dient der Sachverhaltsermittlung und nicht der politischen Auseinandersetzung, der Erforschung der Motive des Vorhabenträgers oder der Verzögerung des Verfahrens. Gleichwohl mag es sinnvoll sein, solche Statements in einem begrenzten Zeitrahmen zu Beginn des Termins zuzulassen, um Druck aus der Veranstaltung zu nehmen.
- Der Verhandlungsleiter hat auf eine sachgerechte und effiziente Durchführung hinzuwirken. Ihm steht das Recht zu, Einwendungen zu gliedern, Einwendungen zu interpretieren und zusammenzufassen. Dabei darf den Einwendern nicht der Anspruch auf substantielle Erörterung genommen werden, aber es besteht auch kein unbegrenztes Rederecht. Um Verzögerungen des Termins zu vermeiden, sollten Einwendungen abmoderiert und die bestehenden Positionen dokumentiert werden, wenn ein entsprechender Meinungsaustausch stattgefunden hat.
- Es ist das Recht des Verhandlungsleiters, auf die Einhaltung der Tagesordnung hinzuwirken, aber auch Abweichungen vorzunehmen, wenn diese sachlich gerechtfertigt

sind. Es ist das Risiko des Einwenders, wenn er nicht dauerhaft am Erörterungstermin teilnimmt und dadurch für ihn relevante Themen verpasst.

- Im Vorfeld der inhaltlichen Auseinandersetzung sollte der Zweck dargelegt werden. Folgende Punkte sollten hierbei noch einmal betont werden:
  - Im Erörterungstermin können keine neuen Einwendungen vorgebracht werden. Eine Vertiefung der bereits erhobenen Einwendungen ist selbstverständlich zulässig. Auf eine reine Wiederholung der bereits schriftlich vorgebrachten Einwendung sollte dagegen verzichtet werden, da dies nicht zu neuen Erkenntnissen führt und die Einwendung in dieser Form bereits – wie oben dargelegt – Bestandteil des Verfahrens ist.
  - Im Erörterungstermin wird auch nicht über die Höhe eventueller Entschädigungsansprüche verhandelt. Mögliche Ansprüche werden in einem gesonderten Verfahren – dem Enteignungs- und Entschädigungsfeststellungsverfahren – geregelt. Dieses wird erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt.
- Hierbei sollte auch dargelegt werden, wie das Verfahren im Nachgang des Erörterungstermins weiterlaufen und abgeschlossen wird.
- Die Pflicht zur Erörterung von Einwendungen beschränkt sich auf den Meinungsaustausch und bedeutet nicht,
  - dass der Vorhabenträger Lösungen für die angesprochenen Bedenken und Probleme anbieten muss oder
  - in irgendeiner Form ein Konsens zwischen den Beteiligten herbeigeführt werden muss.
- Im Rahmen der inhaltlichen Auseinandersetzung mit Einwendungen und Stellungnahmen sollte jeweils festgestellt werden, inwieweit Einwendungen oder Bedenken durch Gegenäußerungen des Vorhabenträgers ausgeräumt wurden und welche Einwendungen und Bedenken weiterhin aufrechterhalten werden. Die Ergebnisse sind in der Niederschrift festzuhalten.
- Vor Abschluss des Termins sollte der Verhandlungsleiter mittels Nachfrage feststellen, ob alle im Vorfeld des Termins vorgebrachten Bedenken und Einwendungen erörtert wurden.

Grundsätzlich müssen die Ergebnisse des Erörterungstermins im Rahmen eines Protokolls festgehalten werden, vgl. §§ 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 4 VwVfG. Art und Form der Protokollierung variieren in der Praxis und können sich aus dem Verfahrensgegenstand und der Einwendungssituation ergeben. § 68 Abs. 4 S. 2 VwVfG nennt Mindestanforderungen an den Inhalt; insbesondere muss deutlich werden, ob Einwendungen ausgeräumt wurden oder aufrechterhalten werden und inwiefern der Vorhabenträger Zusagen gemacht hat (siehe Leitfaden abschließende Stellungnahme).

4. Literatur

Fellenberg, Frank, § 18a AEG, in: Hermes, Georg/Sellner, Dieter (Hg.): Beck'scher AEG-Kommentar. Allgemeines Eisenbahngesetz, 2. Auflage Jahr 2014, München, S. 986–1030.

Kramer, Urs, Allgemeines Eisenbahngesetz, 1. Auflage 2012, Baden-Baden.

Lieber, Tobias, § 73 VwVfG, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar, 1. Auflage 2014, Baden-Baden, S. 1752–1836.

Neumann, Werner/Külpmann, Christoph, § 73 VwVfG, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 9. Auflage 2017, München.

Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Auflage 2003, Karlsruhe.

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 3. Auflage 2013, Stuttgart.

9.3 Leitfaden Abschließende Stellungnahme

Leitfaden

Erstellung der abschließenden Stellungnahme im Anhörungsverfahren nach §§ 18 ff. AEG, § 73 VwVfG

Forschungsprojekt „Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes“

1. Rechtliche Grundlagen: Funktion und Inhalt der abschließenden Stellungnahme

§ 73 Abs. 9 VwVfG sieht vor, dass die Anhörungsbehörde spätestens einen Monat nach Abschluss des Erörterungstermins eine abschließende Stellungnahme[338] zum Anhörungsverfahren an die Planfeststellungsbehörde weiterleitet[339]. Ebenfalls weitergeleitet werden der Plan, Stellungnahmen und Einwendungen sowie das Protokoll über den Erörterungstermin[340].

Der Inhalt der abschließenden Stellungnahme erschließt sich aus ihren Funktionen sowie den Anforderungen an das Protokoll des Erörterungstermins[341]. Teilweise präzisierende Aussagen trifft RL 20 Abs. 1 der Planfeststellungsrichtlinien des Eisenbahn-Bundesamts (Stand 03/2017)[342]; allerdings entfalten sie keine verbindliche Wirkung, da das Anhörungsverfahren in der Verantwortung der Länder liegt. Vor diesem Hintergrund gilt: Da die Planfeststellungsbehörde nicht in das Anhörungsverfahren involviert und insbesondere nicht zur Teilnahme am Erörterungstermin verpflichtet ist, hat sie nicht zwingend Kenntnis vom Verfahrensverlauf, von Einwendungen, Stellungnahmen und Erwiderungen des Vorhabenträgers und deren Bearbeitungsstand. Dieses Informationsdefizit soll die abschließende Stellungnahme ausgleichen. Auf ihrer Grundlage muss die Planfeststellungsbehörde in der Lage sein, die verfahrensabschließende Entscheidung zu treffen, die eine Abwägung aller vorhabenrelevanten Belange einschließt. Folglich muss die Stellungnahme folgende Punkte aufführen[343]:

- die abwägungserheblichen Belange, soweit sie im Anhörungsverfahren zutage getreten sind,
- den wesentlichen Inhalt von Einwendungen, Stellungnahmen und Erwiderungen, vgl. § 68 Abs. 4 S. 2 VwVfG,
- welche Einwendungen und Forderungen zurückgenommen wurden oder aufrechterhalten werden, welchen seitens der Vorhabenträgerin stattgegeben wird und wie ihnen Rechnung getragen werden soll (vgl. § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG);

Darüber hinaus kann die Anhörungsbehörde in ihrer Stellungnahme Schutzvorkehrungen oder Schutzanlagen nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG empfehlen, die ihrer Ansicht nach erforderlich sind.[344] Um Doppelarbeiten zu vermeiden, sollte sie hiervon nur dann Gebrauch machen, wenn sie diesbezüglich eine besondere Fachkenntnis aufweist, die erkennbar der Planfeststellung zu Gute kommt. In jedem Fall deutlich darzustellen sind entsprechende Vorschläge der TÖB.

---

[338] Im Folgenden wird auch die Bezeichnung „Abschlussbericht“ verwendet.
[339] Wird auf den Erörterungstermin verzichtet, muss der Abschlussbericht sechs Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist an die Planfeststellungsbehörde weitergeleitet werden.
[340] Vgl. dazu auch RL 20 Abs. 1 der Planfeststellungsrichtlinien des EBA (Stand 03/2017), https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/PF/Planfeststellung/51_pf_richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=5https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/PF/Planfeststellung/51_pf_richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=5, letzter Zugriff: 05.04.2018, S. 41.
[341] Vgl. zu dessen Inhalt *Dürr, Hansjochen*, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 68 VwVfG, Rn. 28; *Neumann, Werner*, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 139; *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 68 Rn. 10.
[342] Vgl.https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/PF/Planfeststellung/51_pf_richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=5, letzter Zugriff: 05.04.2018.
[343] Vgl. *Ziekow,* Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 72.
[344] Vgl. RL 20 Abs. 1 der Planfeststellungsrichtlinien des EBA; *Neumann, Werner*, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 VwVfG, Rn. 139.

2. Leitfaden: Erstellung einer qualitativ hochwertigen abschließenden Stellungnahme

2.1 Herangehensweise

Insbesondere in Verfahren, in denen sich ein komplexer oder langwieriger Verlauf abzeichnet, sollte möglichst frühzeitig mit der Erstellung des Abschlussberichts begonnen werden[345]:

- Anschreiben des EBA prüfen: Führt es die vor dem eigentlichen AHV vorgenommenen Schritte wie Scoping-Termin oder Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht nach § 7 UVPG auf?
- Die einzelnen Schritten des AHV parallel zu ihrer Vornahme dokumentieren (Prüfung des Plans[346], Zeitraum der TÖB-Beteiligung, Weiterleitung an Gemeinden, …).
- Thematische Sortierung der Einwendungen bereits während des Eintreffens. Diese Sortierung umgehend im Bericht festhalten und nach dem Erörterungstermin mit Inhalt füllen.

Die Protokollierung des Erörterungstermins sollte im Rahmen der verfügbaren finanziellen und personellen Kapazitäten in einer Form erfolgen, die sich unkompliziert für den Abschlussbericht weiterverarbeiten lässt.

- Liegt die Reinschrift eines stenographierten Protokolls voraussichtlich nach vertretbarer Zeit vor? Ist ein solches Protokoll bei erhöhtem Zeitaufwand erforderlich?
- Erleichtert ein Ergebnisprotokoll die Erstellung des Abschlussberichts? Kann es mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erstellt werden?

Die Formatierung des Abschlussberichts sollte durch eine Absprache zwischen allen AHB und dem EBA festgelegt werden. Entsprechende Vorschläge sind als Anlagen beigefügt. Anlage 1 ist ein Gliederungsmuster mit Ausfüllhinweisen in Textform und Anlage 2 enthält Formatierungshinweise für eine synoptische Darstellung der Einwendungen und Stellungnahmen, die zusätzlich zum Abschlussbericht in dessen Anlage einzureichen ist. Folgende Punkte seien besonders hervorgehoben:

- Die synoptische Darstellung der Einwendungen und Stellungnahmen soll tabellarisch erfolgen[347].
- Wichtige Textteile sind – fett formatiert – hervorzuheben[348].
- Dateiformat: Word oder PDF?
  Wichtig ist, dass eine digitalisierte Form des Abschlussberichts an das EBA weitergeleitet wird, die nicht kopiergeschützt ist.

[345] Mit Blick auf mögliche Erledigungen von Einwendungen und Stellungnahmen, Änderungen der Unterlagen etc. können änderungsgeneigte Abschnitte zunächst stichpunktartig dokumentiert werden.
[346] Eine Doppelprüfung durch EBA und AHB ist zu vermeiden. Die AHB prüft daher lediglich, ob die Unterlagen auslegungsfähig sind, also die Anstoßfunktion erfüllen, vgl. Kapitel 3.1.1 des Abschlussberichts.
[347] Vgl. Anlage 2.
[348] Vgl. Anlage 2: „Vermerk verfristet“, „Vermerk erledigt“.

- Ggf. Word und PDF an das EBA weiterleiten[349].
- Optimale Aufbereitung der PDF-Datei: nicht kopiergeschützt; Überschriften durch Querverweise mit dem Inhaltsverzeichnis verlinken.
- Muster für Dateinamen (keine Sonder- und Leerzeichen verwenden).
  - Die Dateinamen zur abschließenden Stellungnahme sollten enthalten:
    - Erstellungsdatum (umgekehrte Schreibweise, d. h. Monat vor Tag)
    - Urheber
    - Dateiinhalt („Abschließende Stellungnahme“ sollte mit „AbStn“ abgekürzt werden)
    - Vorhaben/Verfahren (sollte mit einem von der PFB oder AHB vergebenen Kürzel abgekürzt werden, z.B. ABS-123 oder HP-Musterpunkt)
    - Beispiel: 2018-11-03_RP-Musterstadt_AbStn_ABS-123

Als Anlagen zur abschließenden Stellungnahme sind jedenfalls folgende Unterlagen an das EBA weiterzuleiten (siehe auch Anlagenliste im Gliederungsmuster):

- Der gesamte Verfahrensordner der AHB mit Anschreiben an Kommunen bzgl. Bekanntmachung der Offenlage, Nachweisen der erfolgten Bekanntmachung und der Offenlage, Anhörungsschreiben an die Träger öffentlicher Belange (Verteiler), weiterem Schriftverkehr, Ladung zum Erörterungstermin, Protokoll über den Erörterungstermin.
- Die Synopse der Einwendungen, Stellungnahmen und Erwiderungen des Vorhabenträgers.
- Die Einwendungen und Stellungnahmen sowie die Erwiderungen des Vorhabenträgers im Original (zusätzlich zur Synopse)[350].
- Alle Offenlageexemplare der Planunterlagen (falls die Offenlage in mehr als einer Kommune erfolgte).

2.2. Inhalt und Gliederung

Ein Muster für die Gliederung der abschließenden Stellungnahme findet sich in Anlage 1. Die an den einzelnen Punkten erforderlichen Inhalte werden dort ebenfalls genannt.
Wichtig ist, dass das Dokument ein Inhaltsverzeichnis mit Seitenzahlen enthält. Außerdem sei hervorgehoben, dass die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 24 Abs. 1 S. 1 UVPG) nach dem Wegfall von § 11 S. 4 UVPG a. F. nunmehr Teil der abschließenden Stellungnahme ist[351]. Die Einwendungen und Stellungnahmen zum Vorhaben sind in der abschließenden Stellungnahme paraphrasiert in Textform wiederzugeben. Zusätzlich sind sie als Anlage zur abschließenden Stellungnahme in synoptischer Darstellung einzureichen. Ein Muster für Formatierung und Inhalt dieser Synopse findet sich in Anlage 2. Die Synopse

[349] Dadurch lassen sich die Vorteile beider Dateiformate nutzen. Vorteil Word: Bei Nutzung der Überschriftfunktion lässt sich mittels der Navigationsleiste auf der linken Seite leicht im Dokument springen. Vorteil PDF: Unveränderlichkeit, Formatierung bleibt stets erhalten.
[350] Nach dem Wortlaut des § 73 Abs. 9 VwVfG sind nur die nicht erledigten Einwendungen weiterzuleiten. Mit Blick auf eine optimale Information der Planfeststellungsbehörde empfiehlt sich jedoch, auch die erledigten Einwendungen weiterzuleiten.
[351] Vgl. Punkt D. des Gliederungsmusters in Anlage 1.

dient als Arbeitsmittel während des Anhörungsverfahrens und leistet eine systematische Dokumentation des Werdegangs der Eingaben. Sie listet die Stellungnahmen und Einwendungen auf und wird im Verfahrensgang befüllt. So kann die vollständige Erfassung und Abarbeitung garantiert und Bezüge zu anderen Dokumenten (Erörterungsbericht) aufgezeigt werden.

Auf materiell-rechtliche Wertungen und Empfehlungen sollte im Regelfall verzichtet werden, um Doppelarbeiten durch das insoweit letztlich zuständige und verantwortliche EBA zu vermeiden und den Prozess der Erstellung der abschließenden Stellungnahme zu beschleunigen. In begründeten Ausnahmefällen kann eine solche Wertung erfolgen, um die Planfeststellungsbehörde auf besondere Problematiken hinzuweisen.

3. Literatur

Dürr, Hansjochen, § 68 VwVfG, in: Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar, 10. Auflage Köln, S. 1304–1312.

Kirchberg, Josef-Walter, § 2 Ablauf und rechtliche Steuerung des Verfahrens, in: Ziekow, Jan, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, S. 7-75.

Lieber, Tobias, § 73 VwVfG, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar, 1. Auflage 2014, S. 1752–1836.

Neumann, Werner, § 73 VwVfG, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 8. Auflage München, S. 2272–2322.

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 3. Auflage, Stuttgart 2013.

Anlage 1: Muster für die Gliederung der abschließenden Stellungnahme

Abschließende Stellungnahme der *(… (AHB))* gemäß § 73 Abs. 9 VwVfG zu dem Vorhaben/Verfahren *(… (im Weiteren: Kürzel))*

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung 279

I. Gegenstand des Anhörungsberichts 279

II. Voraussetzungen des Anhörungsverfahrens 279

1. Zuständigkeit der Anhörungsbehörde 279

2. Vorliegen aller auszulegenden Unterlagen 279

3. Anstoßfunktion 279

B. Verfahrensgang 279

I. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange 279

II. Beteiligung der Öffentlichkeit 280

III. Erörterungstermin 280

IV. Verfahren zur Planänderung 281

V. Weitere Sachverhaltsaufklärung und Unterlagen 281

C. Ergebnis des Anhörungsverfahrens und Stellungnahme der Anhörungsbehörde 282

I. Verfahrensrügen 282

II. Wasserhaushalt 282

1. Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange 282

a) Erledigte Stellungnahmen 282

b) Nicht erledigte Stellungnahmen 283

2. Stellungnahmen der Vereinigungen nach § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG 283

a) Erledigte Stellungnahmen 283

b) Nicht erledigte Stellungnahmen 283

3. Einwendungen Privater und Hoheitsträger hinsichtlich eigener Rechte und Interessen 283

a) Erledigte Einwendungen 283

b) Nicht erledigte Einwendungen 283

III. Naturschutz und Landschaftspflege 283

IV. Gebietsschutz 283
V. Artenschutz 283
VI. Immissionsschutz 283
VII. Abfallwirtschaft, Altlasten und Bodenschutz …….. 283
VIII. Land- und Forstwirtschaft ……. 283
IX. Denkmalschutz ……. 283
X. Brand- und Katastrophenschutz ……. 283
XI. Öffentliche Ver- und Entsorgungsanlagen …….. 283
XII. Straßen, Wege Zufahrten …… 284
XIII. Kampfmittel …… 284
XIV. Ausführungs- und Planungsvarianten …… 284
XV. Sonstige öffentliche Belange …… 284
XVI. Inanspruchnahme von Grundeigentum und sonstigen Rechten Dritter …… 284
XVII. Sonstige private Einwendungen, Bedenken und Forderungen …… 284

D. Zusammenfassende Darstellung nach § 24 Abs. 1 UVPG 284

E. Anlagen 284

I. Planunterlagen inklusive aller Planänderungen 284
II. Verfahrensakte 284
III. Stellungnahmen der TÖB 284
IV. Stellungnahmen der Vereinigungen 284
V. Einwendungen 284
VI. Erwiderungen des VHT 284
VII. Synopse Eingaben und Erwiderungen 284
VIII. Protokoll Erörterungstermin 284
IX. Separat dokumentierte Zusagen und Vereinbarungen 284
X. Weitere Gutachten oder Informationen 284

Kommentierte Gliederung mit Ausfüllhinweisen (kursiv):

A. Einleitung

I. Gegenstand des Anhörungsberichts

- *Anhörungsverfahren zum Vorhaben (kurze Beschreibung)*
- *Beginn und Ende des Anhörungsverfahrens*
- *Gegenstand des Anhörungsverfahrens (ggf. Ausgangsplanung, Planänderungen)*

II. Voraussetzungen des Anhörungsverfahrens

- *Eingangsdatum der Unterlagen vom EBA*

1. Zuständigkeit der Anhörungsbehörde

- *Angabe der Vorschriften, aufgrund derer die Zuständigkeit besteht.*

2. Vorliegen aller auszulegenden Unterlagen

- *Prüfung, ob alle verpflichtend auszulegenden Unterlagen vorliegen, insbesondere § 19 Abs. 2 UVPG*

3. Anstoßfunktion

- *Prüfung der Anstoßfunktion der Unterlagen für das Anhörungsverfahren, Datum nennen: Wann war die Auslegungsfähigkeit der Unterlagen gegeben?*

B. Verfahrensgang

- *Aufzählung der Verfahrensschritte. Gesetzlich vorgeschriebene Verfahrensschritte sind zwingend darzustellen. Entscheidungen sind ggf. zu begründen. Daten, die Hinweise auf die Ordnungsgemäßheit des Verfahrens geben können, sind anzugeben, z.B. Datum, Ort, Zeitdauer, Frist, Form, Übermittlungsart, Bekanntmachungsorgan.*

I. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

- *Aufforderung der Behörden und Stellen deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (TÖB), zu einer Stellungnahme unter Fristsetzung, § 73 Abs. 2 und 3a S. 1 VwVfG; § 17 UVPG.*
- *Aufzählung der ausgewählten TÖB.*
- *Begründung der ausgewählten TÖB.*
- *Aufzählung der TöB, die keine Stellungnahmen abgegeben haben.*
- *Aufzählung der TöB, die Stellungnahmen mit Zustimmung oder ohne Bedenken, Forderungen oder Empfehlungen abgegeben haben.*
- *Fristberechnung Stellungnahmefrist.*
- *Aufzählung der TÖB, die Stellungnahmen mit Bedenken, Forderungen und Empfehlungen abgegeben haben unter Angabe, falls verfristet.*
- *Weiterleitung der Stellungnahmen an Vorhabenträger mit Aufforderung zur Erwiderung.*
- *Weiterleitung an EBA zur Kenntnis.*

- *Eingang der Erwiderung des Vorhabenträges. Erwähnung, falls auf Stellungnahmen nicht erwidert wurde.*

II. Beteiligung der Öffentlichkeit

- *Veranlassung der Planauslegung in den Gemeinden. Begründung der Auswahl der Gemeinden, § 72 Abs. 2 VwVfG.*
- *Alternativ: Entscheidung zum Verzicht auf Auslegung, Erteilung der Gelegenheit zur Planeinsicht für Betroffene und Vereinigungen, angemessene Fristsetzung zur Einsichtnahme und Fristsetzung zur Einwendung. Begründung des Verzichts, Begründung der Angemessenheit der Einsichtnahme-Frist, Erwähnung der Hinweiserteilung für Einwendungs-Fristversäumnis. § 73 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 und 3 VwVfG.*
- *Ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung durch die Gemeinden. Begründung der Ortsüblichkeit, § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG. Erwähnung des Inhalts der Bekanntmachung (u.a. Einwendungen, Form, Frist, Folge Fristversäumung, bei § 21 Abs. 3 UVPG Verlängerung möglich). § 73 Abs. 4 S. 1, 3 und 4, Abs. 5 S. 2 VwVfG; § 19 Abs. 1 UVPG, §§ 21 Abs. 1, 2, 4 und 5 UVPG, § 22 Abs. 1 S. 3 UVPG; § 21 Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 73 Abs. 3a S. 1 VwVfG.*
- *Benachrichtigung nicht ortsansässiger Betroffener von der Auslegung. Erwähnung der Hinweiserteilung wie in ortsüblicher Bekanntmachung. § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG.*
- *Aufzählung gesondert benachrichtigter Betroffener.*
- *Aufzählung Stellungnahmen mit Zustimmung oder ohne Bedenken, Forderungen, Empfehlungen*
- *Fristberechnung Stellungnahmefrist und Einwendungsfrist.*
- *Aufzählung der Vereinigungen, die Stellungnahmen mit Bedenken, Forderungen und Empfehlungen abgegeben haben unter Angabe, falls verfristet.*
- *Aufzählung der Einwendungen mit Bedenken, Forderungen und Empfehlungen, unter Angabe derer, die verfristet sind.*
- *Weiterleitung der Stellungnahmen und Einwendungen an Vorhabenträger mit Aufforderung zur Erwiderung.*
- *Weiterleitung an EBA zur Kenntnisnahme.*
- *Eingang der Erwiderung des Vorhabenträges. Erwähnung, falls auf Stellungnahmen oder Einwendungen nicht erwidert wurde.*
- *Bei gleichförmigen Eingaben, § 17 Abs. 1 VwVfG: Öffentliche Bekanntmachung, Erwähnung der Hinweiserteilung, dass Eingaben unberücksichtigt bleiben können und der Aufforderung der Bestellung eines gemeinsamen Vertreters. § 72 Abs. 2, 17 Abs. 2 und 4 VwVfG. Siehe auch differenzierte Darstellung in der Synopse.*
- *Auslegung des Plans. Erwähnung des erforderlichen Umfangs und der Zugänglichkeit der Unterlagen. § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG; § 19 Abs. 2 S. 1 UVPG.*

III. Erörterungstermin

- *ortsübliche Bekanntmachung des Erörterungstermins (ggf. schon in ortsüblicher Bekanntmachung der Auslegung enthalten, § 73 Abs. 7 VwVfG). Begründung der Ortsüblichkeit, Erwähnung der Hinweiserteilung für den Fall des Ausbleibens der Beteiligten. § 73 Abs. 6 S. 2, S. 6, § 67 Abs. 1 S. 3 VwVfG.*
- *Alternativ: Verzicht auf Erörterungstermin. Begründung des Verzichts. § 73 Abs. 6 S. 6, § 67 Abs. 2 Nr. 1 und 4 VwVfG; § 18a Nr. 1 AEG.*

- *Benachrichtigung Vorhabenträger, TÖB, Einwender sowie Vereinigungen, die Stellungnahmen abgegeben haben über Erörterungstermin, § 73 Abs. 6 S. 3 VwVfG.*
- *Alternativ für Einwender und Vereinigungen: Öffentliche Bekanntmachung des Erörterungstermins anstatt ortsübliche Bekanntmachung. Erwähnung der Einhaltung der entsprechenden Regeln, Erwähnung der Hinweiserteilung für den Fall des Ausbleibens der Beteiligten. § 73 Abs. 6 S. Abs. 4 und 5, Abs. 6 S. 6, § 67 Abs. 1 S. 3 VwVfG.*
- *Erörterungstermin, Erörterung mit Vorhabenträger, TÖB, Betroffenen, Einwendern und Vereinigungen, die Stellungnahmen abgegeben haben. Begründung, wenn keine Erörterung einzelner Punkte, über die Erörterung begehrt wurde. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG.*
- *ggf. Gestattung der Teilnahme von Dritten mit Begründung, § 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 1 VwVfG.*
- *ggf. Entfernung von Personen mit Begründung, § 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 3 VwVfG.*
- *Anfertigung einer Niederschrift über den Erörterungstermin, Erwähnung der Ordnungsgemäßheit der Niederschrift, § 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 4 VwVfG.*

IV. Verfahren zur Planänderung

- *Anzahl der Planänderungen, Verweis auf entsprechende Unterlagen.*
- *Angabe Zeitpunkt und Inhalt (knapp) der jeweiligen Planänderung sowie Begründung (z.B.: Anpassung an Sachverhalt, irrtümliche Darstellung, Reaktion auf Stellungnahme oder Einwendung, Reaktion auf Gutachten).*

- *Darstellung des jeweils durchgeführten Verfahrens:*

    - *Nachhaltung der erforderlichen Formalitäten (Unterlagen, Darstellung) der Planänderung.*
    - *Ggf. vollständige neue Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich der Änderungen, § 22 Abs. 1 UVPG.*
    - *Alternativ Verzicht. Begründung des Verzichts. § 22 Abs. 2 UVPG.*
    - *In diesem Fall zumindest Beteiligung durch Mitteilung von Änderung und Erteilung der Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen gegenüber TÖB, Dritten und Vereinigungen. Begründung der Auswahl (Aufgabenbereiche oder Belange erstmals oder stärker berührt), Erwähnung der Hinweiserteilung für Einwendungs-Fristversäumnis. § 73 Abs. 8 S. 1, Abs. 4 S. 3 und 4 VwVfG.*
    - *Darstellung von Stellungnahmen und Einwendungen wie oben.*
    - *Zudem: Auslegung in weiteren Gemeinden (Auslegungs- und Erörterungsverfahren wie oben). Begründung der Auswahl (Auswirkungen auf Gemeindegebiet). § 73 Abs. 8 S. 2, Abs. 2 – 6 VwVfG.*
    - *Ggf. Verzicht auf Erörterungstermin, Begründung des Verzichts, § 18a Nr. 2 AEG.)*

V. Weitere Sachverhaltsaufklärung und Unterlagen

- *Angabe, wenn im Laufe des Anhörungsverfahrens durch amtswegige Ermittlung, Gutachten etc. weitere Erkenntnisse gewonnen worden sind.*
- *Verweis auf entsprechende Unterlagen in den Anlagen.*
- *Angabe, wie diese in das Verfahren eingebracht worden sind.*

C. Ergebnis des Anhörungsverfahrens und Stellungnahme der Anhörungsbehörde

(Ab hier thematisch gliedern[352], zum Beispiel anhand der üblichen Gliederung des begründenden Teils eines Planfeststellungsbeschlusses. Untergliederung siehe wie folgt. Sollte es zu einem Thema mehrere Unterthemen geben, bietet sich eine weitere Untergliederung an, die dann erneut mit den hier unter II.1., II.2., II.3. dargestellten Inhalten zu befüllen ist. Ob dies nötig ist, hängt von der Differenziertheit der Kritikpunkte der Eingaben ab.

Die Ausführungen sollen erschöpfend sein, es soll keinesfalls hinsichtlich ganzer Eingaben oder hinsichtlich des Inhalts oder Verlaufs einzelner Eingaben auf die Synopse zurückgegriffen werden müssen. Gleichzeitig soll aber eine Bündelung der Informationen erzielt werden. Dies geschieht primär durch die thematische Sortierung, identische Kritikpunkte und identische Lösungen sind nur einmal auszuformulieren.

Die intensive Auseinandersetzung der Anhörungsbehörde mit den Stellungnahmen und Einwendungen und den zugrunde liegenden Sachverhalten befähigt sie dazu eine Aufbereitung vorzunehmen, die sicherstellt, dass alle Eingaben, die folgende Auseinandersetzung und das Ergebnis (und damit die wesentlichen konfliktiven Themen) im Planfeststellungsbeschluss abgebildet werden. Diesem Zweck dient die hiesige Darstellung.

Ausführungen sind nur zu machen, wenn und soweit hierzu im Anhörungsverfahren Stellungnahmen und/oder Einwendungen eingereicht worden sind oder Erkenntnisse gewonnen wurden. Die aufgeworfenen Betroffenheiten sind darzustellen. Über das Anhörungsverfahren hinaus trifft die Anhörungsbehörde keine Pflicht zu Ausführungen.)

I. Verfahrensrügen

- *Sofern erhoben, hier vorab thematisieren.*

II. Wasserhaushalt

1. Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange

- *Auflistung der TÖB, die zu diesem Thema Stellungnahmen unter Bedenken, Forderungen und Empfehlungen abgegeben haben; ggf. auf Verfristung hinweisen.*

a) Erledigte Stellungnahmen
(Ausführungen können hier wegen der Erledigung knappgehalten werden. Es gelten dennoch die allgemeinen Hinweise unter C.)

- *Auflistung der davon erledigten Stellungnahmen.*
- *Wiedergabe des Inhalts der Stellungnahmen (gebündelt).*
- *Wiedergabe der Erwiderungen des VT.*
- *Austausch im Erörterungstermin.*
- *Feststellung der Erledigung durch die AHB.*
- *Darstellung, wie diese Erledigung zustande gekommen ist (formal gesehen durch Rücknahme oder Erledigt-Erklärung, in der Sache durch Klärung des*

[352] Das EBA bevorzugt eine primär thematische Gliederung; in der Praxis kommt auch die primär akteursbezogene Darstellung zum Einsatz: I. Stellungnahmen TÖB, II. Einwendungen TÖB, III. Stellungnahmen Umweltvereinigungen, IV. Einwendungen Umweltvereinigungen, V. Einwendungen Privater. Innerhalb der Gruppen dann jeweils thematisch.

Sachverhalts, Einigung infolge Zusagen des VT, Planänderung ö.ä., ergänzendes Fachgutachten).

b) Nicht erledigte Stellungnahmen

- Auflistung der davon nicht erledigten Stellungnahmen.
- Wiedergabe des Inhalts der Stellungnahmen (gebündelt).
- Wiedergabe der Erwiderungen des VT.
- Austausch im Erörterungstermin.
- Darstellung des letzten Konfliktstandes.
- Feststellung durch die AHB, dass keine Erledigung eingetreten ist.

2. Stellungnahmen der Vereinigungen nach § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG

   (inhaltlich wie unter 1. dargestellt)

   a) Erledigte Stellungnahmen
   b) Nicht erledigte Stellungnahmen

3. Einwendungen Privater und Hoheitsträger hinsichtlich eigener Rechte und Interessen

   (inhaltlich wie unter 1. dargestellt)

   a) Erledigte Einwendungen
   b) Nicht erledigte Einwendungen

III. Naturschutz und Landschaftspflege

(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

IV. Gebietsschutz („Natura 2000“-Gebiete)
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

V. Artenschutz
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

VI. Immissionsschutz
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

VII. Abfallwirtschaft, Altlasten und Bodenschutz
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

VIII. Land- und Forstwirtschaft
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

IX. Denkmalschutz
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

X. Brand- und Katastrophenschutz
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

XI. Öffentliche Ver- und Entsorgungsanlagen
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)

XII. Straßen, Wege Zufahrten
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)
XIII. Kampfmittel
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)
XIV. Ausführungs- und Planungsvarianten
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)
XV. Sonstige öffentliche Belange
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)
XVI. Inanspruchnahme von Grundeigentum und sonstigen Rechten Dritter
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)
XVII. Sonstige private Einwendungen, Bedenken und Forderungen
(Untergliederung ab hier wie unter II. dargestellt)……

D. Zusammenfassende Darstellung nach § 24 Abs. 1 UVPG

(Darstellung hier, denn: „Die Erarbeitung erfolgt auf der Grundlage des UVP-Berichts, der behördlichen Stellungnahmen nach § 17 Absatz 2 und § 55 Absatz 4 sowie der Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit nach den §§ 21 und 56. Die Ergebnisse eigener Ermittlungen sind einzubeziehen.“ § 22 Abs.1 S. 2 UVPG)

E. Anlagen

I. Planunterlagen inklusive aller Planänderungen
II. Verfahrensakte
III. Stellungnahmen der TÖB
IV. Stellungnahmen der Vereinigungen
V. Einwendungen
VI. Erwiderungen des VHT
VII. Synopse Eingaben und Erwiderungen
VIII. Protokoll Erörterungstermin
IX. Separat dokumentierte Zusagen und Vereinbarungen
X. Weitere Gutachten oder Informationen

Anlage 2: Muster für die synoptische Darstellung der Stellungnahmen und Einwendungen

Als Anlage zu der Abschließenden Stellungnahme sind in dieser Synopse alle Einwendungen und Stellungnahmen, die folgende Auseinandersetzung und das Ergebnis systematisch darzustellen. Für jede Einwendung bzw. Stellungnahme ist eine gesonderte Tabelle erforderlich. Die Sortierung ist nicht relevant.

Kennzahl[i]	***TÖB, Organisationseinheit***[ii] ***oder Einwender: Nachname, Vorname der Person / Rechtsträger Bezeichnung***[iii] ***Vollständige Anschrift*** ***Vertreter***[iv] ***/ Rechtsanwalt mit Anschrift, Vermerk Vollmacht***[v]
Schriftsatzdatum Stn/Einwendung und Eingangsdatum Stn/Einwendung, ***Vermerk verfristet***[vi]	*Paraphrasierende Wiedergabe der Einwendung oder Stellungnahme.* • *Punkt 1* • *Punkt 2* • *Punkt 3*
Schriftsatzdatum Erwiderung und Eingangsdatum Erwiderung VHT[vii]	*Paraphrasierende Wiedergabe der Erwiderung.* • *Punkt 1*[viii] • *Punkt 2*[ix] • *Punkt 3*[x]
Ggf. Replik	
Ggf. Duplik	
Erörterungstermin	• *Ausgetauschte Argumente wiedergeben, Textpassage im ET-Protokoll angeben*
Stellungnahme der AHB	• *Ggf. Aufgabenbereich des TÖB erläutern, wenn nicht geläufig.* • ***Vermerk erledigt / nicht erledigt*** • *Wenn erledigt: Näher begründen*[xi]*. Sofern Zusage VHT: Für Einwender und VHT muss erkennbar sein, was zugesagt wurde und wie verbindlich die Zusage ist.* • *Wenn nicht erledigt: Ggf. Bewertung des fachlich befassten TÖB herausstellen*[xii]*. Sofern sich unter dem Eindruck des Anhörungsverfahrens unabhängig von Empfehlungen der TÖB Hinweise zu folgenden Fragen aufdrängen, kann die AHB auch auf sie eingehen: Anordnung von Schutzmaßnahmen oder Auflagen? Entschädigung?* • *Auf Ausführungen, die bereits weiter oben erfolgt sind und die nur wiederholt werden müssten, kann verwiesen werden.*

(Kommentar: Die Angaben in der Synopse sollen im Hinblick auf den inhaltlichen Austausch, dessen Ergebnis und die Meta-Daten möglichst erschöpfend sein, ein Rückgriff auf die originalen Eingaben, Erwiderungen und das Protokoll des ET ist optimalerweise nicht mehr erforderlich. Sind aufgrund der Stellungnahme oder Einwendung Informationen durch amtswegige Ermittlung, Ermittlungsaufgabe an den Vorgabenträger, Fachgutachten etc. gewonnen worden, die in den Austausch eingeflossen sind, ist dies kurz unter Verweis auf die Anlagen darzustellen. Auch verfristete Eingaben sind darzustellen, da eine Entscheidung über die Berück-

sichtigung der PFB obliegt. Eine Trennung nach unterschiedlichen Beteiligtengruppen und darunter nach erledigt und nicht erledigt bietet sich an, im Übrigen kann die Sortierung chronologisch erfolgen.)

---

[i] Beispiele:
„1.1-StnTÖB“ für Musterstadt, Musteramt;
„1.2-StnTÖB“ für Musterstadt, Musteramt;
„2-StnTÖB“ für Polizeipräsidium Musterstadt;
„1-StnV“ für Muster-Naturschutzverein e.V.;
„1-E“ für Einwendungen zur Geltendmachung eigener Rechte oder Interessen;
„2.1-E“, „2.2-E“, „2.3-E“ für Sammeleinwendungen oder inhaltlich identische Einzeleinwendungen bis 50 Personen (für jede Person eine Kennzahl);
„3.1-E bis 3.x-E“ für Sammeleinwendungen oder inhaltlich identischen Einzeleinwendungen über 50 Personen (Die persönliche Kennzahl-Zuordnung erfolgt nicht hier, sondern auf der Unterschriftenliste/den Einzeleinwendungen).
Erläuterung: Die Verbindung einer chronologisch vergebenen Zahl mit einem Kürzel für die Art der Eingabe gibt eine bessere Orientierung, wenn an anderer Stelle ggf. nur die Kennzahl verwendet wird.

[ii] Beispiel: Stadt Frankfurt am Main der Magistrat, Straßenverkehrsamt

[iii] Beispiele:
- Muster, Max;
- Im Falle von Sammeleinwendungen bis 50 Personen: ggf. „Personenkreis zusammengeschlossen als Bürgerinitiative Lärmschutz Frankfurt a.M.“; Muster, Max; Müller, Hans; etc. parallel sortiert zu den vergebenen Kennzahlen;
- Im Falle von Sammeleinwendungen über 50 Personen: ggf. „Personenkreis zusammengeschlossen als Bürgerinitiative Lärmschutz Frankfurt a.M.“, Vertreter (natürliche Person) Meier, Horst.
- Gemeinde Bad Vilbel, Anschrift;
- GmbH (…), Anschrift.

[iv] Beispiel: Vertreten durch den Geschäftsführer (…) Anschrift.

[v] Beispiel: Vertreten durch (…), Vollmacht bei den Akten S.
BEACHTE: Bei anwaltlich vertretenen Einwendern muss der Name des Vertreters genannt werden, um fehlerhafte Zustellungen zu vermeiden, vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 VwZG.

[vi] Beispiel: Stellungnahme vom (…), eingegangen am (…) VERFRISTET (oder freibleibend)

[vii] Beispiel: Erwiderung des VHT vom (…), eingegangen am (…)

[viii] Beispiel: Der VHT hat aufgrund der Aufforderung der AHB Folgendes erwidert: (…)

[ix] Beispiel: Der VHT hat aufgrund ergänzender Hinweise der AHB auf (…) Folgendes erwidert: (…)

[x] Beispiel: Der VHT hat folgende Zusage gemacht: (…)

[xi] Formale Erledigung durch Rücknahme oder Erledigt-Erklärung? Inhaltliche Erledigung durch Klärung des Sachverhalts? Einigung infolge Zusagen des VHT, Planänderung ö.ä., ergänzendes Fachgutachten?

[xii] Die AHB hat darauf hinzuwirken, dass die TÖB Vorschläge zu Nebenbestimmungen vollziehbar mit rechtlicher Begründung formulieren.