

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP

Nr. 17(15)375-F



Stellungnahme

**zur Öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
des Deutschen Bundestages
am 13. Juni 2012**

**zum Antrag der Fraktion der SPD „Für einen neuen Infrastrukturkonsens:
Gemeinsam Zukunft planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen“
(Drucksache 17/9156)**

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 12. Juni 2012

I. Vorbemerkungen¹:

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Verkehrsinfrastruktur. Zu den Energienetzen und dem Luftverkehr wird nicht Stellung genommen.

1. Ein **Verkehrsinfrastrukturnetz** befindet sich **in einem permanenten Entwicklungsprozess**. Anforderungen der Mobilität, des Lärmschutzes, des Umweltschutzes, der Verkehrssicherheit oder der räumlichen Entwicklungen nehmen zu und sind aufeinander abzustimmen. Trotz des fortgeschrittenen Reifegrades des Netzes bleiben deshalb Umbau-, Ausbau- und Neubauvorhaben auf der politischen Tagesordnung, sowie eine bundesweite Netzplanung und deren Weiterentwicklung erforderlich.
2. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Bürger stärker als bisher an der Infrastrukturplanung aktiv beteiligt werden wollen. Dies beschränkt sich nicht auf die Ausgestaltung einzelner Vorhaben, es bezieht sich auch auf deren Einordnung in die Netzkonzeption. Eine **stärkere und frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit bietet** für die Infrastrukturpolitik **Chancen**: Alternative Optionen werden frühzeitiger geprüft und Problemfelder einer Planung zu einem Zeitpunkt identifiziert, zu dem die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren noch angepasst werden können. Außerdem kann die Diskussion über die Ausgestaltung der Netzplanung zu einer strategischeren Ausrichtung der Politik führen.
3. Eine stärkere Beteiligung der Bürger lenkt den Blick aber auch in höherem Maße auf die Betroffenen. Gerade bei Vorhaben an Bundesverkehrswegen ist deshalb darauf zu achten, den **Nutzen von Vorhaben für die Gesamtgesellschaft in der Abwägung ausreichend zu berücksichtigen**. Dies ist vor allem deshalb bedeutsam, weil die Zunahme des Güterverkehrs die Verkehrsentwicklung stärker als bisher prägen und der individuelle Nutzen eines Vorhabens für den einzelnen Bürger in der Region weniger als in der Vergangenheit sichtbar werden wird. Es ist daher zu begrüßen, dass der Antrag den engen Zusammenhang von Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik anspricht.
4. Neben der Beteiligung ist für die Akzeptanz bedeutsam, dass die Zeitspanne von der Beteiligung in frühen Phasen der Planung, über die Planfeststellung bis hin zu Bau und Inbetriebnahme nicht zu lang ist. Ansonsten gibt es durch Zuzug und Wegzug von Bürgern zu wenig Übereinstimmung zwischen den Beteiligten in der Planung und den vom Projekt Betroffenen. Deshalb gehören **mehr Bürgerbeteiligung und die Nutzung von Potenzialen zur Straffung der Planungs- und Genehmigungsverfahren** zusammen. Der Antrag greift beide Elemente auf. Darüber hinaus reichende Potenziale bieten sich in der engeren Verzahnung von Bedarfsfeststellung, Planung und Finanzierung.

¹ Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. setzt sich bundesweit für Mobilität und leistungsfähige, sichere Verkehrsnetze ein. Dabei sind die Qualität, Finanzierung und Organisation der Straßen besondere Schwerpunkte. Der Kreis der Mitglieder zählt rund 30 Unternehmen und Verbände aus dem In- und Ausland. Vertreten sind Automobilclubs, die Automobil- und Bauwirtschaft, das Güterkraftverkehrsgewerbe, Infrastrukturbetreiber sowie die Dienstleistungs- und Finanzwirtschaft.

II. Zur Beschleunigung von Planungen und ihrer gerichtlichen Überprüfung

5. Modernes Projektmanagement und eine Strukturierung des Erörterungstermins werden befürwortet. Sofern **Leitfäden** nicht später als verbindliche Mindeststandards interpretiert werden, können sie dazu dienen, Planfeststellungsverfahren und Erörterungstermine effizienter zu gestalten.
6. **Personelle Engpässe** sind ein zunehmendes Problem in der Planung und Genehmigung von Vorhaben. Dies gilt auch dort, wo Länder in Auftragsverwaltung für den Bund tätig werden. Neben einer Prüfung der Planungskostenpauschale, die der Bund den Ländern erstattet, die aber nicht kostendeckend ist, sollte eine engere Abstimmung zwischen Bund und Ländern bezüglich zu planender und zu finanzierender Vorhaben erfolgen. Ein realistisch formulierter Investitionsrahmenplan fördert eine Konzentration der Planungskapazitäten auf zur Umsetzung vorgesehene Projekte.
7. Die **erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts** für gesetzlich festgelegte Infrastrukturprojekte sollte im Hinblick auf die Verfahrensdauer ausgewertet werden, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Projektstau entsteht.
8. Im Hinblick auf die Beschleunigung von Planungen befürwortet Pro Mobilität, dass **Doppelprüfungen bei den Umweltverträglichkeitsprüfungen** vermieden werden sollen. Es bietet sich auch an, raumordnerische Festlegungen generell im Planfeststellungsverfahren zu treffen oder zumindest verbindliche Absichtungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung zwischen Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren festzulegen.
9. Ebenso wird befürwortet, bei Vorhaben, für die im Einzelfall die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu prüfen ist, **Bagatellschwellenwerte** für einzelne Vorhabensmerkmale zu definieren und die vorhandenen Kriterien für die Erforderlichkeit zu präzisieren. Hierzu liegen positive Erfahrungen im Landesrecht vor.
10. Die **Fakultativstellung des Erörterungstermins** hat sich bewährt. Dies dürfte sich noch weiter verstärken, wenn im Rahmen einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bereits Sachverhalte Gegenstand einer Erörterung sein werden.

III. Zur Netz- und Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege

11. Generell ist zu beachten, dass die nächste Bundesverkehrswegeplanung von einer **Vielzahl von Vorhaben geprägt sein wird, die bereits heute im Bundesverkehrswegeplan enthalten sind**. Viele der noch nicht begonnenen Vorhaben befinden sich bereits in einer fortgeschrittenen Planungs- oder Genehmigungsphase, zum Teil auch aufgrund des Zusammenwirkens mit anderen Projekten oder Projektabschnitten. Dies hat Auswirkungen auf das Informationsangebot wie auch auf die verbleibenden Möglichkeiten einer frühzeitigen Beteiligung. Bei der Formulierung von Anforderungen an die Projekte der Bundesverkehrswegeplanung ist dies zu beachten.

12. Die **Information der Bürger** sollte umfassend sein, eine Überfrachtung sollte allerdings vermieden werden. Deshalb ist es wichtig, die Funktion der Netzplanung als Ermittlung des Bedarfs („ob“) im Blick zu behalten. Dies gilt auch für die Bereitstellung von Informationen zu den Einzelprojekten, insbesondere wenn die Detailplanung schon fortgeschritten ist. Die dort erarbeiteten Unterlagen könnten vom jeweiligen Vorhabenträger der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (z.B. Homepage), während die Bundesebene ein einheitliches Informationsraster einhält. Beide Informationsangebote sollten verknüpft werden.
13. Bei der Bundesverkehrswegeplanung 2003 wurde mit der Projektdatenbank PRINS im Internet ein Grundgerüst an Informationen zur Verfügung gestellt. Es wurde nach der Fertigstellung des Plans abgeschaltet. Eine Transparenz über die Projektdaten und die Umsetzung einzelner Vorhaben war anschließend nicht mehr gegeben. Die jährlichen Investitionsberichte sind in dieser Hinsicht unzureichend. Hinzu kommt, dass manche Vorhaben im Zeitverlauf anders benannt oder in kleine Teilvorhaben untergliedert werden. Ein Betrag zu mehr Transparenz wäre eine **einheitliche Kennzeichnung von Projekten und Teilprojekten von der Projektanmeldung bis zur Fertigstellung**. Dies ermöglicht eine Identifikation von der Bundesverkehrswegeplanung, über die Haushaltsgesetzgebung bis hin zu den Investitionsberichten und allen anderen Parlamentsdrucksachen. Dies sollte sich dann auch bei den Behörden und Vorhabenträgern fortsetzen, bei denen Informationen zur weiteren Projektplanung bereit gestellt werden.
14. Die **Methodik von Prognosen und Nutzen-Kosten-Analysen** nach Auftragsvergabe ins Eigentum der öffentlichen Hand übergehen zu lassen, wäre kein geeigneter Ansatz. Planungsbüros müssten ihr Know-how offen legen und damit Wettbewerbern zugänglich machen. Die Bereitschaft, in die Weiterentwicklung der Methodik zu investieren, würde abnehmen. Ein Ansatz zur Zertifizierung von Bewertungsmethodik durch einen unabhängigen Gutachter könnte hier ein besserer Weg sein.

Veröffentlichungen zur Bewertungsmethodik, die Gegenstand der Konsultation der Bürger sein sollen, sollten sich auf die methodischen Grundlagen und deren Erklärung konzentrieren. Für weitergehende Informationen wurde zur letzten Bundesverkehrswegeplanung ein **Bericht zur Bewertungsmethodik** veröffentlicht, der viele Fragen beantwortet hat. In welchen Feldern darüber hinaus reichender Informationsbedarf besteht, wäre zu prüfen. Generell sollte die Diskussion über die Ausgestaltung der Methodik aufgrund der Komplexität vorrangig mit den Verbänden geführt werden.

15. Eine generelle **Verpflichtung zur Prüfung der Akzeptanz eines Vorhabens** durch den Anmelder wird nicht befürwortet. Eine solche Prüfung könnte aber auf freiwilliger Basis zum Beispiel in Form einer unverbindlichen Konsultation oder Bürgerbefragung erfolgen. Dadurch könnten Problemfelder identifiziert und Handlungsoptionen ausgelotet werden. Besondere Aussagekraft hätten sie bei Vorhaben mit begrenzter überregionaler Wirkung. Generell gilt, dass eine frühzeitige Information über ein Vorhaben und die geprüften Projektalternativen sinnvoll ist. Aufgrund des überregionalen Charakters hängt die Akzeptanz eines Bundesverkehrswegeprojekts üblicherweise aber nicht allein vom direkten Projektumfeld ab, da der Nutzen weiträumig anfällt.

16. Eine **qualifizierte Verbändebeteiligung** im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung und die **Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesverkehrswegeplans durch die breite Öffentlichkeit vor dem Kabinettsbeschluss** sind tragfähige Herangehensweisen, die fachlichen Input und die Einbindung der Bürger gleichermaßen gewährleisten. Letztere sollte sich auf den Planentwurf und den Umweltbericht beziehen.
17. Aus einer Bürgeranhörung zum Entwurf einer Bundesverkehrswegeplanung **Aussagen zur Akzeptanz** ableiten zu wollen, ist dagegen **kritisch zu sehen**. Es entspricht dem Charakter der Bürgerbeteiligung, dass sich vor allem jene beteiligen werden, die Verbesserungen und kritische Einwände einbringen wollen, also mit dem vorliegenden Entwurf nicht zufrieden sind. Aus den Rückäußerungen lassen sich daher Aussagen zu Ursachen von möglichen Akzeptanzproblemen, nicht jedoch zur Akzeptanz selbst ableiten. So zeigt das Ergebnis des Volksentscheides zu Stuttgart 21 im Land Baden-Württemberg, dass öffentlich wahrnehmbare Meinung und Wählerstimmen nicht zwangsläufig übereinstimmen müssen.
18. Die **Bundesverkehrswegeplanung** mündet in den Bedarfsplan, der Festlegungen zur Dimensionierung eines Vorhabens trifft. Diese **möglichst offen zu halten** führt zu dem Problem, dass die Aussagekraft der Netzplanung im Hinblick auf die Projektbewertung erheblich geschwächt und kaum noch Planungssicherheit gegeben wäre. Die Alternativenprüfung sollte daher vor der Bedarfsentscheidung umfassend erfolgen. Außerdem sollten noch nicht planfestgestellte Vorhaben des laufenden Bedarfsplans einer erneuten Projektbewertung unterzogen werden.
19. Die Öffentlichkeit auch bei der **Erarbeitung der Bedarfspläne** zu beteiligen, erscheint – in der Abwägung von Aufwand und Ertrag – angesichts der Beteiligung bei der Bundesverkehrswegeplanung nur von geringem Nutzen. Diese sollte sich daher allenfalls auf Änderungen gegenüber der Konsultation zum Bundesverkehrswegeplan beschränken, da ansonsten vor allem einer erneute Einreichung bereits vorliegender Stellungnahmen zu erwarten wäre.
20. Es ist zu begrüßen, dass regelmäßig ein **Verkehrsinfrastrukturbericht** vorgelegt werden soll. Dieser sollte sich nicht allein auf den Unterhaltungszustand beziehen, sondern auch die Verkehrs-, Stau und Unfallentwicklung darstellen und auf Stau- und Unfallschwerpunkte hinweisen. Pro Mobilität hat dazu gemeinsam mit anderen Verbänden 2009 einen Vorschlag vorgelegt.
21. Die Überlegung, für Gesetzesvorhaben bundesweite **Volksentscheide** zuzulassen, würde bedeuten, die Bürger über Ausbaugesetze für Bundesschienenwege und Bundesfernstraßen abstimmen zu lassen. Hier wäre zu erwarten, dass Projekte vor allem nach regionalem Proporz und weniger nach verkehrlicher Dringlichkeit Eingang in den Bedarfsplan finden würden, um in allen Landesteilen auf Zustimmung zu stoßen. Angesichts der knappen Investitionsmittel sollten bundesweit verkehrlich begründete Prioritäten für dringende Vorhaben gesetzt werden.

IV. Zum Fachplanungsrecht

22. Die Durchführung und der Zeitpunkt einer Bürgerbeteiligung sollten im **Ermessen der Vorhabenträger und der Behörden** liegen. Dies erscheint angemessen, da der Anreiz hoch ist, davon Gebrauch zu machen. Die Planung lässt sich so unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz frühzeitig optimieren und die Aussichten auf eine zügige Genehmigung durch die Vorklärung strittiger Punkte verbessern.

Unklar bleibt, ob sich „**verbindliche Qualitätsstandards**“ auf die Art der Ausgestaltung einzelner Beteiligungselemente oder die feste Vorgabe bestimmter Beteiligungsformen beziehen sollen. Im Hinblick auf die Festlegung zur Ausgestaltung der Beteiligung erscheinen die vier Elemente (1) Information durch den Vorhabenträger, (2) Möglichkeit zur Äußerung, (3) Erörterung und (4) ein Bericht an die Planfeststellungsbehörde geeignet. Eine Vorgabe bestimmter Beteiligungsformen wird nicht befürwortet.

23. Eine **Einbindung** der Öffentlichkeit schon **im Vorfeld der Planfeststellung** wird unterstützt. Dies sollte auch die Alternativenprüfung umfassen. Die Freiwilligkeit sollte dabei bewahrt werden. Eine Dokumentation sollte erfolgen, im Falle eines Verzichts auf Einbindung der Öffentlichkeit auch dessen Begründung. Im Planfeststellungsverfahren sollte die Beteiligung weiterhin auf unmittelbar Betroffene und Umweltverbände begrenzt bleiben.

24. Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bundesverkehrswege- wie auch der Projektplanung und -genehmigung ist vor allem eine **kommunikative Herausforderung**. Es gilt, fachlich relevante Veröffentlichungen durch für die Allgemeinheit verständliche Darstellungen zu ergänzen und neue Wege der Präsentation (z.B. Simulationen) zu nutzen.

25. **Von Enteignung betroffene Bürger** sollten schriftlich informiert werden.

26. Die **Einrichtung einer Bürgerstiftung** wird nicht befürwortet, zumal damit auch institutionelle Strukturen entstehen könnten, bei denen ein Eigeninteresse an Projektkonflikten nicht ausgeschlossen wäre. Die gestiegene öffentliche Wahrnehmung für Planungsfragen bei Infrastrukturprojekten sorgt dagegen für einen hohen Anreiz bei Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und zuständigen politischen Mandatsträgern, Alternativen rechtzeitig zu prüfen und die Öffentlichkeit zu informieren.

V. Fazit:

1. Infrastrukturpolitik braucht eine stärkere Verankerung in der Gesellschaft. Eine engere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Infrastrukturplanung auf der Projekt- und der Netzebene ist dafür eine wesentliche Voraussetzung. Sie lässt darüber hinaus eine Verbesserung der Planungsergebnisse, eine Stärkung des Vertrauens in Planungs- und Genehmigungsverfahren, sowie eine höhere Akzeptanz der beschlossenen Vorhaben erwarten.
2. Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt nicht die Entscheidungen von Behörden im Rahmen der Planfeststellung. Sie ist eine wichtige Ergänzung. Von großer Bedeutung ist die frühzeitige Information der Öffentlichkeit über ein Vorhaben und die frühzeitige Abwägung von Alternativen. Auf diese Weise lassen sich kritische Punkte einer Planung und Möglichkeiten zu deren Behebung mit den Bürgern diskutieren.
3. Einer vermehrten Öffentlichkeitsbeteiligung ist per se eine Tendenz zur Verlängerung der zeitlichen Dauer von Planung und Genehmigung immanent. Bessere Planungsergebnisse und ergänzende Maßnahmen zur Verkürzung bzw. besseren Abstimmung der Verfahren sollten dem entgegen wirken.
4. Bei der Bundesverkehrswegeplanung sollte die enge fachliche Begleitung bei den Verbänden angesiedelt sein und die breite Öffentlichkeit gemäß Strategischer Umweltprüfung durch eine Internetkonsultation vor dem Regierungsbeschluss zum Planentwurf und dem Umweltbericht einbezogen werden.
5. Ein Betrag zu mehr Transparenz wäre eine einheitliche Kennzeichnung von Projekten und Teilprojekten von der Projektanmeldung bis zur Fertigstellung, also von der Bundesverkehrswegeplanung über die Haushaltsgesetzgebung bis hin zu den Investitionsberichten und anderen parlamentarischen Unterlagen.
6. Eine Bedarfsfestlegung für die Bundesebene durch Volksabstimmungen über Infrastrukturplanungen wird nicht befürwortet.
7. Um die Akzeptanz von Infrastrukturplanung beim Bürger zu verbessern, ist es außerdem notwendig, in überschaubaren Zeiträumen von der Planung zur Inbetriebnahme einer Infrastruktur zu kommen. Dies bedeutet Bedarfsentscheidung, Planung und Finanzierung besser aufeinander abzustimmen.