

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

15.6.2012

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages

Herrn Vorsitzenden
Dr. Anton Hofreiter
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Bearbeitet von
Dr. Markus Brohm (DLT)
Thomas Kiel (DST)

Telefon +49 30 590097-331
Telefax +49 30 599097-430

E-Mail:
markus.brohm@landkreistag.de
thomas.kiel@staedtetag.de
bernd.duesterdiek@dstgb.de

Aktenzeichen
III/31 (DLT)
66.11.50 (DST)

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD „Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Gemeinsam Zukunft planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen“ (BT-Drs. 17/9156)

Sehr geehrter Herr Dr. Hofreiter,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 13.6.2012 bedanken wir uns und dürfen zu dem Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/9156) wie folgt Stellung nehmen.

Wir gehen dabei davon aus, dass sich diese Vorschläge nicht auf die kommunale Bauleitplanung und kommunale Infrastrukturvorhaben, sondern auf Fachplanungen für bedeutende Infrastrukturvorhaben in den einzelnen Fachsektoren beziehen.

1. Beschleunigungen von Planungen und ihrer gerichtlichen Überprüfung

Planfeststellungsverfahren werden nach unserer Wahrnehmung bereits heute zumeist nach den Regeln modernen Projektmanagements gestaltet und Erörterungstermine entsprechend den zu erörternden Aspekten strukturiert. Gleichwohl ist es hilfreich, über rechtlich nicht verbindliche Leitfäden zusätzliche Hinweise und Anleitungen für eine effiziente und zielführende Verfahrensgestaltung zu geben. Ferner halten wir eine ausreichende Personalausstattung bei den Genehmigungsbehörden für unabdingbar. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für gesetzlich festgelegte Infrastrukturprojekte begrüßen wir.

Eine Prüfung, inwieweit durch eine Annäherung oder ein parallele Ausgestaltung von Raumordnungs-/Linienbestimmungs- und Planfeststellungsverfahren eine Beschleunigung der Planung von Infrastrukturvorhaben ermöglicht werden kann, unterstützen wir grundsätzlich. Wir geben insoweit allerdings auch zu bedenken, dass die unterschiedlichen Zielsetzungen der Verfahren – und die Verantwortlichkeiten der jeweiligen Entscheidungsträger – dabei nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Die Prüfung möglicher Alternativplanungen im Bereich der Bundesverkehrswegeplanung und bei bundesweiten Energietrassen unter Beteiligung der Öffentlichkeit unterstützen wir nachdrücklich. Eine solche Beteiligung muss aber so früh wie möglich, jedenfalls deutlich vor Beginn des förmlichen Verfahrens, erfolgen. Erfolgt eine Alternativenprüfung erst unmittelbar vor der Eröffnung des eigentlichen Planfeststellungsverfahrens, kann im Einzelfall das Spektrum theoretisch denkbarer, gänzlich konträrer Alternativplanungen – wie sie im Zuge einer Öffentlichkeitsbeteiligung zudem ohne jede nähere Konkretisierung aufgeworfen werden können –, nicht mehr hinreichend geprüft werden. Eine inhaltliche Prüfung und Bewältigung wird in diesem Verfahrensstand administrativ kaum zu leisten sein und sollte sich daher bei Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens auf die Information aus den vorgelagerten Planungsprozessen beschränken. Die Prüfung von Planungs- und Ausführungsvarianten im Rahmen des geplanten Vorhabens ist demgegenüber bereits heute Praxis und insoweit rechtlich geboten, als Rechtsbeeinträchtigungen durch das geplante Projekt auf ein unvermeidbares Mindestmaß zu beschränken sind.

Der Vermeidung von Doppelprüfungen im Raumordnungsverfahren und im nachfolgenden Zulassungsverfahren im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit wird unseres Erachtens bereits heute etwa durch die Regelungen in § 15 Abs. 2, § 16 Abs. 2 oder § 17 Abs. 3 UVP-Gesetz Rechnung getragen. Wir halten es für richtig, dass die Genehmigungsbehörden dabei in eigenem Ermessen darüber entscheiden, inwieweit Ergebnisse aus vorangegangenen Umweltprüfungen einbezogen werden sollen oder ob die Situation eine erneute umfassende Analyse aller Auswirkungen des Vorhabens erfordert.

Die Definition von Bagatellschwellenwerten für einzelne Vorhabensmerkmale (Anhang 2 Nr. 1 UVP-Gesetz) und die Präzisierung vorhandener Kriterien für die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist grundsätzlich geeignet, Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Gleichzeitig ist aus unserer Sicht allerdings auch zu bedenken, dass damit eine Begrenzung administrativer Entscheidungsspielräume einhergeht, die der Verwaltung nicht die Möglichkeit nehmen darf, im Einzelfall angemessene Bewertungen zu treffen.

Eine Erweiterung der Spielräume der Genehmigungsbehörden zur Festsetzung von Ausgleichs- und Entschädigungsmaßnahmen für Beeinträchtigungen der Anwohner durch Lärm oder Energietrassen befürworten wir.

Bezüglich der Forderung nach Entschädigungszahlungen an betroffene Anwohnerinnen und Anwohner und die Schaffung eines funktionalen Ersatzes für beeinträchtigtes Wohnungseigentum verweisen wir auf die etablierte enteignungsrechtliche Dogmatik und den Finanzierungsvorbehalt. Verbindliche Mindestabstände von Hochspannungsleitungen zu Wohngebäuden sollten sich in erster Linie nach gesundheitlichen Kriterien richten. Soweit die gebotenen Abstände nicht einzuhalten und Grundrechtsbeeinträchtigungen unvermeidbar sind, sollten auch hier unverändert die bestehenden enteignungsrechtlichen Entschädigungsgrundsätze Anwendung zu finden.

Im Hinblick auf eine Ausweitung des Klagerechts von Umweltverbänden drängen wir auf eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben entsprechend dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12.5.2011, die inzwischen durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs eingeleitet worden ist.

Soweit mit der geforderten „Konzentration der gerichtlichen Überprüfung von Planungsergebnissen“ auf die Frage, ob vorgeschriebene Bewertungs-, Abwägungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren eingehalten worden sind, bezweckt wird, administrative Entscheidungsspielräume bei komplexen Planungs- und Abwägungsprozessen zu stärken, begrüßen wir dies im Grundsatz. In der Sache verstehen wir die Forderung allerdings im Wesentlichen als einen Appell an einen „judicial self restraint“, der sich einer gesetzgeberischen Regelung weitgehend entzieht und den sich die Rechtsprechung gegenüber administrativen Entscheidungsspielräumen daher letztlich selbst auferlegen muss, da die Gerichte im Rahmen ihrer Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen und die Abwägung betroffener Grundrechte im Ergebnis in jede administrative Entscheidung „einbrechen“ können.

2. Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich der Netz- und Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege und Energieleitungen

Eine transparente Bedarfsermittlung für Infrastrukturprojekte unter Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Netz- und Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege und Energieleitungen begrüßen wir grundsätzlich. Gleichzeitig sehen wir hier jedoch auch natürliche Grenzen für eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung.

So sprengt eine „alle Aspekte der Bedarfsplanung“ umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung den Rahmen dessen, was insoweit – sowohl fachlich und zeitlich seitens der breiteren Öffentlichkeit als auch administrativ – zu leisten ist. Die Veröffentlichung – zumindest zentraler – Planungs- und Berechnungsgrundlagen, die bspw. über das Internet zugänglich gemacht werden, halten wir für hilfreich. Hinsichtlich der Offenlegung methodischer Grundlagen und Detailannahmen der Bedarfsermittlung und ihrer nachvollziehbaren Erläuterung, weisen wir jedoch darauf hin, dass hier die Gefahr eines „informativischen Overkills“ besteht, der eine Bürgerbeteiligung letztlich ad absurdum führt und in der „Informationsflut“ erstickt. Die Verfahren sollten insoweit nicht überfrachtet werden.

Daneben stellt sich die Frage, wie die „Repräsentativität“ des Ergebnisses einer Bürgerbeteiligung sicherzustellen ist. Immerhin kann dieses allein auf die Willensbekundung einer gut organisierten, engagierten Minderheit zurückzuführen sein und muss sich nicht mit dem „Willen der Mehrheit“ decken – nicht zuletzt ist auch dies eine Erkenntnis aus dem Streit um Infrastrukturprojekte wie „Stuttgart 21“. Bei der Festsetzung von Planungsprioritäten muss zudem gewährleistet sein, dass etwa auch die strukturpolitischen Anliegen wirtschaftlich schwächerer Regionen, die möglicherweise keine zahlenmäßig starke Lobby haben, angemessen berücksichtigt werden.

Die Forderung, bei der Ermittlung des Bedarfs an Bundesverkehrswegen in allen Phasen eine qualifizierte Verbändebeteiligung sicherzustellen, begrüßen wir. Gerade weil eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung an administrative Grenzen stößt, sehen wir insoweit die Möglichkeit, wichtige Bürgeranliegen über die Verbände zu bündeln und Planungsprozesse zu entlasten.

Wesentliche Motivation für Bürgerbeteiligung ist nicht zuletzt eine „individuelle Betroffenheit“. Diese kann häufig jedoch erst anhand konkretisierter Planungen festgestellt werden. Eine Akzeptanzbewertung auf der Ebene der – eine Detailplanung noch nicht umfassenden – Bundesverkehrsnetzplanung erscheint insofern schwierig und kann dem dahinterstehenden Ziel kaum gerecht werden. Das gilt nicht zuletzt, wenn gleichzeitig erklärtermaßen „hinreichende Planungsspielräume“ erhalten bzw. eröffnet werden sollen.

Die Forderung, künftig nur noch Projekte in die Netzplanung für Bundesverkehrswege aufzunehmen, deren Akzeptanz nachgewiesen gesichert ist, halten wir nicht für praktikabel. Sie würde für eine Vielzahl von Vorhaben zu einem zu frühen Zeitpunkt ein K.O.-Kriterium bedeuten. Projekte des Bundesverkehrswegeplanes werden aufgrund ihrer Auswirkungen vor Ort bei den unmittelbar Betroffenen oftmals nicht auf Akzeptanz stoßen, selbst wenn sie im gesamtgesellschaftlichen Interesse sinnvoll sind. Bei grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten, die z.B. wie die Fehmarnbelt-Querung per Staatsvertrag vereinbart werden, würde eine solche Forderung die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik beeinträchtigen.

Die regelmäßige Vorlage eines „Verkehrsinfrastrukturberichts“, der alle Verkehrswege (Straßen, Schienennetz, Wasserwege und Flughäfen) des Bundes, der Länder und der Kommunen umfasst, kann die Transparenz zwischen den einzelnen Verkehrsträgern erhöhen, die Einordnung und Bewertung von Einzelprojekten erleichtern und eine Grundlage für eine verkehrsträgerübergreifende Infrastrukturpolitik schaffen. Ein solcher umfassender Verkehrsinfrastrukturbericht wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt, muss aber zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmt werden. Aus ihm könnten auch die Finanzierungsbedarfe abgeleitet werden, die dann als anerkannte Grunddaten Eingang in die Revision der Entflechtungsmittel und in die Neuverteilung der Bund-Länder-Finzen nach 2019 finden müssten.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Netzentwicklungsplanung von Energieleitungen, die nach § 12 c Abs. 3 Energiewirtschaftsgesetz neben der Umweltverträglichkeit insbesondere auch Fragen der Bedarfsermittlung umfasst, sollte unseres Erachtens näher geprüft werden. Dies gilt auch für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung des Bundesbedarfplans, da zu begründen wäre, warum sich die Öffentlichkeitsbeteiligung allein auf die unverbindliche Netzentwicklungsplanung beschränken sollte.

Die Notwendigkeit, auf Bundesebene generell Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zu Gesetzesvorhaben zu ermöglichen, sehen wir nicht. Über die Schaffung eines Infrastrukturkonsenses geht diese Forderung deutlich hinaus.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich des Fachplanungsrechts

Das Stellen eines Bürgeranwalts, der die Bürgerinnen und Bürger auf Kosten der Genehmigungsbehörde bzw. des Planungsträgers in allen Fragen der Beteiligung berät, sollte für größere Infrastrukturvorhaben des Bundes und der Länder durchaus ermöglicht, aber nicht zwingend in allen Verfahren eingeführt werden, zumal wir die heute bereits üblichen Rechts- und Rechtsbehelfsbelehrungen – namentlich in Informationsschreiben, im Zuge von Erörterungsterminen und im Anschluss an Verwaltungsentscheidungen – insoweit grundsätzlich für ausreichend und angemessen halten. Soweit das Stellen eines Bürgeranwalts für alle Infrastrukturvorhaben vorgesehen und den Kommunen als zusätzliche Aufgabe übertragen werden sollte, verweisen wir auf das Problem der Finanzierung und die Konnexitätsregeln.

Eine verbindliche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhabengenehmigungen im Planfeststellungsverfahren wird von den Gemeindlichen Spitzenverbänden nachdrücklich unterstützt. Der Deutsche Landkreistag hält demgegenüber die größere Flexibilität der vom BMI vorgeschlagenen Änderung von § 25 Abs. 3 VwVfG für sinnvoll, die die Planfeststellungsbehörden lediglich verpflichtet, auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken und ihnen damit die notwendigen Gestaltungsmöglichkeiten im Einzelfall belässt, nicht zuletzt um mögliche Eingriffe in Grundrechte privater Vorhabenträger, die von dieser Regelung ebenfalls betroffen wären, auf das unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen.

Die Einschaltung externer Moderatoren oder Mediatoren ist bereits heute möglich. Sie kann im Einzelfall angemessen sein, für eine verbindliche Regelung besteht unseres Erachtens insoweit jedoch kein Bedarf.

Die verbindliche Prüfung von – möglicherweise gänzlich konträren – Alternativplanungen ist, wie in anderem Zusammenhang bereits ausgeführt, im eigentlichen Planfeststellungsverfahren administrativ nur eingeschränkt zu leisten, und muss insoweit seine Grenzen finden. Die Prüfung von Planungs- und Ausführungsvarianten ist demgegenüber bereits heute Praxis und insoweit rechtlich geboten, als Rechtsbeeinträchtigungen durch das geplante Projekt auf ein unvermeidbares Mindestmaß zu beschränken sind.

Die Einführung „verbindlicher Transparenzstandards“ und deren abstrakt-generelle Definition auf Gesetzesebene halten wir grundsätzlich für problematisch: Was der Transparenz eines Verfahrens dient, bestimmt sich in hohem Maße situativ.

Eine „unverzügliche“ Veröffentlichung oder Auslage „sämtlicher“ der Genehmigungsbehörde vorliegenden Unterlagen, die je nach Vorhaben ganze „Regalschränke von Aktenordnern“ umfassen können, geht unseres Erachtens an der Verwaltungsrealität vorbei und wird in der Praxis häufig kaum zu leisten sein. Mit einer Veröffentlichung sämtlicher Unterlagen ist zudem dem Interesse an einer transparenten Verfahrensgestaltung und an einer Beteiligung der Öffentlichkeit auch vielfach nicht gedient, da eine Befassung in dieser Breite und Tiefe durch die breitere Öffentlichkeit schon zeitlich kaum zu leisten ist. Vielmehr besteht auch hier die Gefahr eines „informativischen Overkills“. Nach den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder und nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestehen bereits umfangreiche Informationsansprüche. In verständlicher Sprache gefasste Zusammenfassungen des Projekts und Visualisierungen von Planungen und Planungsalternativen sind nach unserer Wahrnehmung schon heute den Planungsunterlagen beigelegt, wo sich dies anbietet oder von Betroffenen gewünscht wird.

4. Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Flughafen- und Flugroutenplanungen

Eine Beteiligung aller von den An- und Abflugrouten betroffenen Kommunen (Städte, Landkreise und Gemeinden) sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Planfeststellung von Flughäfen und bei den Vorplanungen zur Festlegung von An- und Abflugrouten befürworten wir ebenso wie ihre Einbindung in die Fluglärmkommission als beratendes Gremium.

Um die lokale Betroffenheit beurteilen zu können, sollten mögliche Flugroutenänderungen und ihre Auswirkungen in den Planungsunterlagen frühzeitig erläutert werden.

Als „Runden Tisch“ und begleitendes Gremium zur Öffentlichkeitsbeteiligung halten wir Nachbarschaftsräte unter Einbindung von Kommunen und Bürgern beim Neu- und Ausbau von Flughäfen für sinnvoll und geeignet, vor Ort Lösungen zu finden, die Beeinträchtigungen auf ein unvermeidbares Mindestmaß begrenzen und zumindest in gewissem Umfang Akzeptanz sichern können.

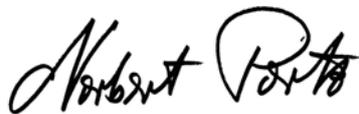
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Folkert Kiepe
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Ralf Bleicher
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes