

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Wortprotokoll
76. Sitzung

Öffentliche Anhörung

Berlin, den 13. Juni 2012, 11.00 Uhr
Sitzungsort: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1
Berlin
Sitzungssaal: 3.101 (Anhörungssaal)

Vorsitz: Dr. Anton Hofreiter, MdB

TAGESORDNUNG:

Einzigiger Tagesordnungspunkt

S. 3

Antrag der Abgeordneten Sören Bartol, Florian Pronold,
Hans-Joachim Hacker, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion der SPD

Für einen neuen Infrastrukturkonsens:
Gemeinsam Zukunft planen - Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen

BT-Drucksache 17/9156

Sachverständigenliste / Stellungnahmen

S. 24

Anwesenheitsliste*

Mitglieder des Ausschusses

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

CDU/CSU

Bilger, Steffen
Fischer, Dirk
Götz, Peter
Holmeier, Karl
Jarzombek, Thomas
Kammer, Hans-Werner
Lange, Ulrich
Lietz, Matthias
Ludwig, Daniela
Schnieder, Patrick
Sendker, Reinhold
Storjohann, Gero
Vogel, Volkmar
Wichtel, Peter

SPD

Bartol, Sören
Beckmeyer, Uwe
Burkert, Martin
Gottschalck, Ulrike
Groß, Michael
Hacker, Hans-Joachim
Herzog, Gustav
Kumpf, Ute
Lühmann, Kirsten

FDP

Döring, Patrick
Körber, Sebastian
Luksic, Oliver
Müller, Petra
Simmling, Werner
Staffeldt, Torsten

DIE LINKE.

Behrens, Herbert
Bluhm, Heidrun
Leidig, Sabine
Lutze, Thomas

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Herlitzius, Bettina
Hofreiter, Anton, Dr.
Kühn, Stephan
Wagner, Daniela

Stellv. Mitglieder des Ausschusses

Aumer, Peter
Bellmann, Veronika
Börnsen, Wolfgang
Dörflinger, Thomas
Granold, Ute
Heiderich, Helmut
Hübinger, Anette
Kaufmann, Stefan, Dr.
Koeppen, Jens
Lach, Günter
Mayer, Stephan
Stracke, Stephan
Vaatz, Arnold
Wegner, Kai

Brase, Willi
Groschek, Michael
Hinz, Petra
Kahrs, Johannes
Ortel, Holger
Paula, Heinz
Pronold, Florian
Rossmann, Ernst Dieter, Dr.
Schwarzelühr-Sutter, Rita

Goldmann, Hans-Michael
Günther, Joachim
Höferlin, Manuel
Kamp, Heiner
Lindner, Christian
Sänger, Björn

Enkelmann, Dagmar, Dr.
Menzner, Dorothee
Remmers, Ingrid
Seifert, Ilja, Dr.

Ebner, Harald
Nestle, Ingrid
Paus, Lisa
Wilms, Valerie, Dr.

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Antrag der Abgeordneten Sören Bartol, Florian Pronold, Hans-Joachim Hacker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Gemeinsam Zukunft planen - Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen

BT-Drucksache 17/9156

Vorsitzender: Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Gäste, liebe Sachverständige. Ich möchte Sie recht herzlich begrüßen zu unserer öffentlichen Anhörung. Gegenstand dieser Anhörung ist ein Antrag der SPD-Fraktion: „Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Gemeinsam Zukunft Planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen“. Das ist ein Thema, was in letzter Zeit sehr intensiv in der Debatte war. Ich glaube man sagt nichts Falsches, dass unter anderem die Auseinandersetzung um *Stuttgart 21* die Debatte stark befeuert hat. Als Sachverständige darf ich dazu ganz herzlich begrüßen: Herrn Folkert Kiepe vom *Deutschen Städtetag*, Herr Stefan Gerwens von *Pro Mobilität*, Herrn Prof. Dr. Thomas Groß von der *Universität Osnabrück - Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung*, Herrn Tilmann Heuser vom *Bund für Umwelt und Naturschutz – Landesverband Berlin*, Herrn Dr. Möbius vom *Bundesverband der Deutschen Industrie*, Frau Prof. Dr. Andrea Versteyl, *Fachanwältin für Verwaltungsrecht* und Herrn Siegfried de Witt, ebenfalls *Fachanwalt für Verwaltungsrecht*. Seien Sie uns recht herzlich willkommen!

Ein großer Teil der Sachverständigen hat auch schriftliche Stellungnahmen eingereicht, dafür danken wir Ihnen. Sie haben jetzt drei Minuten Zeit, die wichtigsten Punkte Ihres Statements nochmals hervorzuheben. Ich bitte Sie auch, sich möglichst an diese Zeitvorgabe zu halten, denn es ist immer sehr unangenehm, jemanden unterbrechen zu müssen, wenn er sein Hauptargument noch nicht vorgebracht hat. Wir haben die Erfahrung aus vergangenen Anhörungen, dass die Sachverständigen, die die drei Minuten einhalten konnten, in der Regel auch sehr pointiert Ihre Meinung vorgebracht haben. Danach haben die Abgeordneten die Möglichkeit zu fragen, und zwar maximal zwei Fragen an maximal zwei Sachverständige, die dann die Möglichkeit haben, sofort zu antworten – unser bewährtes System. Dann ist der nächste Abgeordnete an der Reihe. Wir haben bis etwa 13.00 Uhr Zeit, deswegen ist es immer sinnvoll, sich pointiert auszudrücken. Wir haben – wie üblich –

die Möglichkeit, dass Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse auch noch Fragen stellen können. Wenn alle einverstanden sind, erstellen wir, wie immer bei öffentlichen Anhörungen, ein Wortprotokoll. Wir beginnen wie immer alphabetisch und damit hat Herr Gerwens als erster das Wort. Bitte!

Stefan Gerwens (Pro Mobilität): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Vielen Dank für die Möglichkeit hier eine Stellungnahme abzugeben. Pro Mobilität begrüßt es sehr, dass sich die Diskussionen der letzten Jahren um eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung, mittlerweile nun in die Phase der Umsetzung in rechtliche und auch in informelle Rahmen hinentwickelt. Wir sind der Meinung, dass die Infrastrukturpolitik eine stärkere Verankerung in der Gesellschaft, eine engere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Infrastrukturplanung sowohl auf der Projekt- wie auf der Netzebene braucht. Wir erwarten, dass es eine Verbesserung auch der Planungsergebnisse gibt, eine Stärkung des Vertrauens in die Planungs- und Genehmigungsverfahren und auch eine höhere Akzeptanz der dann beschlossenen Vorhaben. Die generelle Zielrichtung des Antrags finden wir, trägt dem Rechnung. Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt aber unserer Ansicht nach nicht die Entscheidung von Behörden im Rahmen der Planfeststellung. Öffentlichkeitsbeteiligung ist aber eine wichtige Ergänzung. Von großer Bedeutung ist für uns 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 frühzeitig diskutieren und zwar bevor es in die Planfeststellungsverfahren geht. Eine vermehrte Öffentlichkeitsbeteiligung führt erst einmal in der Tendenz zu einer Verlängerung der zeitlichen Dauer von Planung und Genehmigung. Deswegen ist es für uns besonders wichtig, dass auch ergänzende Maßnahmen zur Verkürzung und besseren Abstimmung der Verfahren dem entgegenwirken. Hier finden wir es positiv, dass der Antrag die Integration von Verfahren in Erwägung zieht, Doppelprüfungen zur Umweltverträglichkeit eindämmen will und bei der Einzelfallprüfung zur Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung Bagatellschwellenwerte für einzelne Vorhabensmerkmale vorsieht.

Zur Bundesverkehrswegeplanung: Hier müssen wir davon ausgehen, dass es eine Vielzahl von Vorhaben geben wird, die bereits heute im Bundesverkehrswegeplan enthalten sind und wo teilweise auch schon mit der Planung begonnen wurde. Das hat natürlich auch Einfluss auf die

Frage, welche Anforderung man an diese Projekte stellt, im Hinblick auf das Informationsangebot und auch im Hinblick auf die Möglichkeiten einer frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit. Ich denke hier zum Beispiel an die im Antrag erwähnte Pflicht zu einer Bürgerbefragung. Da halten wir einen freiwilligen Ansatz für geeigneter. Bei der Bundesverkehrswegeplanung sollte unserer Ansicht nach die breite Öffentlichkeit gemäß der strategischen Umweltprüfung durch eine Internetkonsultation vor dem Regierungsbeschluss zum Planentwurf und dem Umweltbericht einbezogen werden. Die engere fachliche Begleitung der Bundesverkehrswegeplanung sehen wir aufgrund der Komplexität der dort behandelten Dinge eher bei den Verbänden. Aus einer Bürgeranhörung zum Entwurf der Bundesverkehrswegeplanung können auch keine Aussagen zur Akzeptanz abgeleitet werden. Jene, die sich dort einbringen, haben vor allem Verbesserungen und kritische Einwände zu dem vorgelegten Entwurf im Blick. Aus den Rückäußerungen lassen sich deshalb – was ja auch wichtig ist – Aussagen zu Ursachen von möglichen Akzeptanzproblemen ermitteln, jedoch keine Aussagen zur Akzeptanz selbst. Ich denke da an das Beispiel *Stuttgart 21*, wo die Stimmung ja doch in der öffentlichen Meinung eine andere war, als nachher das Ergebnis der Wählerstimmen.

Ein weiterer Punkt, den wir kritisch sehen, ist die Frage der Flexibilität bei der Dimensionierung der Vorhaben. Hier halten wir es für wichtig, dass die alternative Prüfung vor der Bedarfsentscheidung umfassend erfolgt und nicht später nach der Bedarfsentscheidung Anpassungen an den Projekten vorgenommen werden sollen. Kurz noch zwei, drei weitere Punkte. Wir würden ...

Vorsitzender: Zwei, drei weitere Punkte wird nicht klappen, Sie sind schon bei fast fünf Minuten...

Stefan Gerwens (Pro Mobilität): Dann einen weiteren Punkt zum Abschluss. Wir halten es für sehr wichtig, die Bedarfsentscheidung, die Planung und die Finanzierung besser aufeinander abzustimmen, weil dadurch die Verfahren von der Infrastrukturplanung bis zur Inbetriebnahme kürzer werden und letztendlich damit auch die Akzeptanz beim Bürger verbessert wird. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Prof. Dr. Groß!

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Herr Vorsitzender, meinen Damen und Herren. Ich bedanke mich für die Einladung und die Gelegenheit vor Ihnen meine Position nochmal kurz zusammenzufassen. Ich begrüße es, dass der Antrag der SPD einen deutlichen Ak-

zent auch auf den Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren legt. Ich habe aber ein bisschen Bedenken, dass er offensichtlich diese Formen der Partizipation vor allem als Mittel zur Verbesserung der Akzeptanz eines wohl nach wie vor an sich als zwingend notwendig gesehenen Ausbaus der Infrastruktur ansieht. Das unterschätzt – meiner Meinung nach – den Eigenwert der Partizipationsverfahren und auch die Anforderung, die sich auch unter anderem aus dem Europarecht ergibt, dass nämlich die Bürgerbeteiligung ergebnisoffen und frühzeitig stattfindet und auch die Frage, ob ein bestimmtes Projekt überhaupt realisiert werden sollte, umfassen muss. Es ist in der Demokratieforschung inzwischen überwiegend anerkannt, dass der Legitimationsbedarf staatlicher Entscheidungen gerade auch im Bereich der Infrastrukturplanung nicht einfach durch Gesetze und den Hinweis auf die demokratische Legitimation der entscheidungsbefugten Behörden gedeckt werden kann, sondern, dass zu einem demokratischen Planungsverfahren eben auch eine intensive und frühzeitige Bürgerbeteiligung gehört. Nicht in dem Sinne, dass man da in jedem Fall zu einem Konsens finden kann. Es bleiben selbstverständlich Interessengegensätze und die müssen dann auch von den zuständigen Behörden oder auf der obersten Ebene möglicherweise auch vom Gesetzgeber entschieden werden.

Aber wenn man von vornherein mit der Einstellung heran geht: Ein bisschen mehr Bürgerbeteiligung, dann werden die Bürger am Ende schon die Sache schlucken. Das ist ein unzureichender Ansatz. Das bedeutet insbesondere, dass wir bei unseren mehrstufigen Planungsverfahren – wie wir sie im Verkehrswesen, wie auch bei der Energienetzplanung haben –, dass wir dort vor allem die Öffentlichkeitsbeteiligung auf den vorgelagerten Stufen stärken müssen, insbesondere beim Bundesverkehrswegeplan. Ich bin sowieso der Auffassung, dass der gesetzlich geregelt werden müsste, was das Verfahren und auch was die Kriterien für seine Erstellung, insbesondere auch für die Alternativprüfung, angeht. Und dass es bereits auf dieser Stufe eine intensive Öffentlichkeitsbeteiligung geben muss, sowohl für jedermann unter Nutzung des Internets, als auch und insbesondere für die Verbände. Hier möchte ich nochmal besonders die Rolle der Umweltverbände hervorheben. Das ist jetzt zwar ansatzweise vorgesehen, im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung, sollte aber noch detaillierter geregelt werden und ernster genommen werden. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Groß, vorbildlich zwei Minuten! Herr Heuser!

Tilmann Heuser (BUND e.V.): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Auch von meiner Seite aus, herzlichen Dank für die Einladung. Ich finde es toll, dass jetzt Bürgerbeteiligung so breit diskutiert wird und doch auch mit einem relativ hohen Konsens, dass wir da mehr machen müssen. Ich sehe auch in dem SPD-Antrag sehr viele gute Ansatzpunkte, tatsächlich Planungen bürgerfreundlicher und effizienter zu gestalten. Angesichts des Zeitlimits möchte ich eigentlich nur kurz auf drei Punkte eingehen. Zum einen, wenn wir über Bürgerbeteiligung reden und über eine Stärkung der Beteiligung der Bürger, geht es auch ganz massiv darum, Politik – also Parlamente auf kommunaler Ebene, auf Landesebene und auch Sie hier im Deutschen Bundestag – stärker zu beteiligen, in diesem Planungsverfahren und tatsächlich auch stärker in den Entscheidungsprozessen mit einzubinden. Der zweite Punkt: Wenn wir jetzt nur Bürgerbeteiligung an die bisherigen Verfahren irgendwo anpflocken – sei es wir reden häufiger mal miteinander, sei es auch in der Mediation –, kommen wir nicht wirklich vorwärts. Wir brauchen eine Bürgerbeteiligung, die es ernst meint. Genauso wie man integrierte Verkehrspolitik ernst meint, brauchen wir auch eine generelle Reform der Planungsverfahren. Das heißt, wir müssen eigentlich die Planung vom Kopf auf die Füße stellen und gerade vielmehr diskutieren, was für Verkehrskonzepte wir machen wollen und weniger, wo läuft konkret die Trasse entlang.

Der dritte Punkt: Wir müssen dann tatsächlich die Randbedingungen dafür schaffen, um diese Planungsprozesse mitzugestalten. Das bedeutet auch, dass wir uns die Finanzierungsinstrumente generell überlegen müssen. Denn wenn der Hauptgrund für die A 100 – nach Aussage vom Regierenden Bürgermeister Klaus Wowereit – ist, dass man das Geld vom Bund nicht verfallen lassen will, sich aber durchaus vorstellen könnte, das Geld auch woanders zu investieren, ist das eine Bankrotterklärung für die Verkehrspolitik und die Verkehrsplanung hier in Deutschland. Dann reden wir nicht über Sinn oder Unsinn von Verkehrsprojekten, sondern darüber: Wie holen wir gegebenenfalls Geld ins Land? Deshalb zu dem ersten Punkt vielleicht auch nochmal. Sie kennen es ja ganz konkret, Sie bekommen die ganzen Anfragen von den Bürgern auf den Tisch, dürfen dann gucken, wie Sie gegenüber dem Bundesverkehrsministerium, dem Landesministerium und sonst wo versuchen, die Punkte dann mit einzubringen. Sie wissen, die ganzen Projekte werden in Zeitungen und überall diskutiert. Nicht diskutiert werden die derzeitigen Planungsverfahren. Da ackert die Verwaltung vor sich hin, dann hat man die offizielle Anhörung und dann kommt der Planfeststellungsbeschluss. Das heißt, wir müssen wirklich gucken: wie können

wir diese ganzen Prozesse, die derzeit laufen, viel stärker in den Planungsprozess integrieren? Damit wir es auch wirklich schaffen, mal eine konsistente Planungsdiskussion hinzubekommen und nicht über fünf verschiedene Arenen verschiedene Projekte zu diskutieren.

Dann der andere Punkt, der besseren Beteiligung der Bürger – darauf hatte ich grade auch schon hingewiesen: Es bringt relativ wenig, jetzt allein die Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren oder auch im Raumordnungsverfahren zu stärken, wenn wir nicht grundlegend darüber auch diskutieren: Welches Verkehrskonzept liegt einer Planung denn eigentlich zugrunde? Das heißt, wenn keine Alternativen diskutiert werden können, die von den Bürgern vor Ort eingebracht werden, hat eine Bürgerbeteiligung keinen Sinn. Dann werden die zentralen Punkte, die sie einbringen wollen, nicht aufgenommen. Das heißt, wir steigern – sozusagen – nochmal ganz massiv den Frust. Wir müssen die Voraussetzung schaffen, dass wir tatsächlich dahin kommen, eine echte Alternativendiskussion zu bieten und das bedeutet auch, die Planungsprozesse umzugestalten oder da stufenweise vorzugehen, wo wir auch sinnvoll abschieben können. Wo wir uns aber auch diese permanenten lähmenden politischen Prozesse um Einzelprojekte ersparen. Wir diskutieren die Y-Trasse seit etwa 20 Jahren. Sind wir einen Millimeter vorwärts gekommen? Nein! Trotzdem wird das Planungsverfahren weiter vorangetrieben, in Bezug erst mal auf Hochgeschwindigkeit. Hier geht es jetzt darum, dass man sich wirklich mal zusammensetzt und fragt: Wie bringen wir dieses Verfahren voran? Genau so ein Beispiel ist die A 39, wo eingefordert wird: Mensch, macht doch den Korridor mal als alternative leistungsfähige Bundesfernstraße! Das wird eingebracht, wird eingebracht... wird aber nicht ernsthaft diskutiert. Führt natürlich dann dazu, dass die bis zum Ende kämpfen werden, dann auch letztendlich vor Gericht gehen. Also das heißt hier – deshalb der Appell –, es geht nicht nur darum Bürger stärker zu beteiligen, sondern auch insgesamt sich zu überlegen, wie wir Verkehrsplanung modern und passend für dieses Jahrhundert schaffen können. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Kiepe!

Folkert Kiepe (Deutscher Städtetag): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Wir haben Ihnen noch keine Stellungnahme übersandt, weil das Abstimmungsverfahren unter den drei Verbänden Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund, noch nicht ganz zu Ende ist. Das werden wir nachreichen. Wir beziehen uns auch dabei auf die Stellungnahme, die wir den beiden Ministe-

rien in dieser Sache zugeleitet haben, unsere gemeinsame Stellungnahme der Bundesvereinigungen der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren. Das will ich jetzt hier aber nicht wiederholen. Das erhalten Sie mit dem angekündigten Schreiben. Ich möchte mich auf den Antrag konzentrieren, der hier vorliegt und eine ganze Palette von Anregungen enthält. Obersatz muss sein – da kann ich mich an die Vorredner anschließen: Wie gestalten wir die Infrastrukturpolitik vor den Herausforderungen Klimawandel, energetische Umsteuerung, Bevölkerungsentwicklung? Also den Dreiklang des demographischen Wandels und eben auch die Anforderung an eine entsprechende Infrastruktur im Verkehr- und Energiebereich. Das sind die zentralen Überschriften. Das kann man aber jetzt hier nicht diskutieren, da ist eine breite verkehrspolitische Diskussion dann sicher auch erforderlich. Ich möchte zu einzelnen Punkten – damit Sie hier auch für die Fragen Material haben, weil Sie ja keine Stellungnahme bekommen haben – einige Sachen ansprechen.

Zum ersten Kapitel: Beschleunigung von Planungen und ihrer gerichtlichen Überprüfung. Wir gehen davon aus, dass sich Ihre Anregungen nicht auf die kommunale Bauleitplanung beziehen, sondern auf die sektoralen Fachplanung im Einzelnen. Ich sage das deshalb so deutlich, weil wir im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung eine hervorragende Regelung haben, die wir auch – ich kann das als ehemaliger Mitarbeiter einer Großstadtverwaltung sagen – frühzeitig, Gott sei Dank, bekommen haben und die wir intensiv nutzen. Also auch informelle vorgezogene frühzeitige Bürgerbeteiligung findet dort statt. Das haben wir eben nicht bei den staatlichen Planfeststellungsverfahren. Darüber unterhalten wir uns jetzt. Diese sektoralen Planfeststellungsverfahren haben also schon von sich aus den Nachteil, dass sie eben nur sektoral konzipiert sind. Darüber muss man nachdenken, wie man das miteinander verzahnt. Die Verfahren selber werden nach unserer Kenntnis einigermaßen ordentlich gestaltet. Das moderne Projektmanagement hat auch dort Eingang gefunden. Gleichwohl halten wir es für hilfreich – das ist ja auch eine Anregung in dem Antrag – weiter Leitfäden der Praxis an die Hand zu geben, um das, was in einzelnen Bereichen besonders positiv läuft, auch für die Anderen nutzbar zu machen. Ein weiterer Aspekt, den ich ansprechen möchte, das sind die so genannten Alternativplanungen. Die sollten auf jeden Fall frühzeitig – frühzeitig heißt aus unserer Sicht vor den Planfeststellungsverfahren – beginnen. Nicht erst im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, sondern deutlich abgesetzt davor. Weil

nur so die Alternativplanung auch eine Chance hat, sonst wird das gegenüber den Bürgern – auch bei dem Anfangsstadium einer Planfeststellungsverfahrensregelung – so konkret werden müssen, dass sie dann, wenn sie da zwei oder drei oder vier Varianten diskutieren, eine Informationsflut produzieren, die kaum noch durchschaubar ist, auch nicht für die Beteiligten. Auch vor dem Hintergrund von *Stuttgart 21* könnte man wohl darüber nachdenken, ob man nicht vorher die Alternativen öffentlich diskutiert und darüber entscheidet, und dann erst mit den Planfeststellungsverfahren im Einzelnen beginnt. Das ist also unsere Haltung dazu. Insofern kommentieren wir das hier eindeutig positiv. Aber wir machen darauf aufmerksam, dass es eben vor den Planfeststellungsverfahren sein muss, nicht erst im Rahmen derselben.

Nächster Punkt: Die regelmäßige Vorlage aller Verkehrswege umfassenden Verkehrsinfrastrukturberichte. Hier sind wir drauf hingewiesen worden, dass das verwaltungsaufwändig ist. Wir halten es aber für sinnvoll, weil nur dann der integrierte Ansatz Städtebau/Verkehr überhaupt zum Tragen kommen kann und auch die anderen Politikfelder, die hier angesprochen sind. Die regelmäßige Vorlage eines solchen Berichts, halten wir eindeutig für sinnvoll. Er erhöht die Transparenz und erlaubt auch Entscheidungen und Bewertungen der einzelnen Projekte rechtzeitig. Letzter Punkt: Verbindliche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben, Genehmigungen und Planfeststellungsverfahren halten wir – jedenfalls die gemeindlichen Spitzenverbände – für notwendig und zwar verbindliche, nicht fakultative Regelungen. Das sollte man generell auch so festschreiben. Der letzte Punkt bezieht sich auf Kapitel 4 – Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Flughafen- und Flugroutenplanungen. Da können wir alle Anregungen unterstreichen. Wir halten die dort vorgelegten Veränderungswünsche alle für geboten. Vielen Dank!

Vorsitzender: Das waren jetzt sogar zwei letzte Punkte. Als nächstes Herr Dr. Möbius.

Dr. Ben Möbius (BDI e.V.): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, lieber Herr Dr. Hofreiter, meine Damen und Herren. Herzlichen Dank auch für die Einladung. Zu drei Punkten möchte ich die Einschätzung des BDI vortragen. Erstens zu den Grundsätzen des Antrages der SPD-Bundestagsfraktion, zweitens zum Thema „Planungsbeschleunigung“ im engeren Sinne, drittens zum Thema „Bürgerbeteiligung“ im engeren Sinne. Zu den Grundsätzen: Wir glauben, dass der Ansatz der SPD richtig ist, zu werben für einen neuen Konsens zur Bedeutung der Infrastruktur und auch der Verkehrsinfrastruktur

für das Industrieland Deutschland. Wir glauben auch – das sehen wir so wie die SPD-Bundestagsfraktion –, dass Akzeptanz die Basis sein muss für diesen neuen Konsens. Wir glauben außerdem, dass die Akzeptanz mit der Akzeptanz des Bedarfs und der Ziele beginnen muss. Also dass wir – wie Herr Gerwens auch gesagt hat – uns gemeinsam Mühe geben müssen, die Bedeutung der Ziele besser zu kommunizieren. Der BDI glaubt außerdem – und das steht als Gedanke auch im Antrag der SPD –, dass Planungsbeschleunigung einerseits und bessere Bürgerbeteiligung andererseits kein Gegensatz sind, sondern im Gegenteil einander bedingen, wenn man die Dinge vernünftig macht. Wir glauben, dass zur Transparenz und auch zur Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur ein Verkehrsinfrastrukturbericht wesentlich beitragen kann. Sie wissen, dass der BDI gemeinsam mit Partnern hier auch schon einen Vorschlag unterbreitet hat. Wir freuen uns, dass die SPD das aufgreift. Außerdem ist natürlich die Frage der Finanzierung auch entscheidend für die Akzeptanz und für die Geschwindigkeit der Umsetzung von Projekten und auch die materiellen Standards von Projekten.

Zweitens Planungsbeschleunigung: Wir freuen uns, dass die SPD den Vorschlag auch des BDI aufgegriffen hat, Doppelprüfungen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung künftig zu vermeiden. Wir glauben, dass eine Abschichtung hier wesentlich zur Straffung beitragen kann, ohne dass materielle Standards dadurch berührt wären. Wir halten es für richtig, einmal zu schauen, wie die erstinstanzliche Zuständigkeit in Leipzig funktioniert. Glauben aber, dass sie dem Grunde nach richtig ist. Wichtig ist nur, dass es dort keine Verzögerungen gibt. Außerdem halten wir es für richtig, die Ressourcenausstattung der Planfeststellungsbehörden zu verbessern bzw. da, wo erforderlich, anzupassen und regen an, noch stärker einen Fokus darauf zu setzen, wie denn auch durch private Dienstleister die Planungsbehörden noch stärker entlastet werden können, als das heute schon der Fall ist.

Zum Dritten Bürgerbeteiligung: Wir setzen uns ein für eine sehr frühzeitige Bürgerbeteiligung, die dann auch kontinuierlich alle Planungsphasen begleitet. Wir glauben, dass der Ansatz im Planungsvereinheitlichungsgesetz mit dem neuen § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz richtig ist, nämlich dieses optional vorzusehen und nicht justiziabel zu gestalten. Und zwar deshalb, weil wir glauben, dass Bürgerbeteiligung vor Ort maßgeschneidert werden muss und hier nicht der Tatbestand von neuen Verfahrensfehlern heraufbeschworen werden sollte. Das würde zu Gerichtsverfahren führen. Das ist

aber nicht der Sinn der Übung, sondern wir wollen ja die Partizipation der Bürger verbessern. Also maßgeschneidert, flexibel, optional, so wie es im Planungsvereinheitlichungsgesetz vorgesehen ist. Wir glauben, dass das Handbuch des Verkehrsministeriums hier hilfreiche Ideen liefert, wie man Dinge auch im Kleinen verbessern kann, mit großer Wirkung. Und auch der BDI setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten des Internets, auch der Visualisierung von Projekten vielleicht, damit auch in Einzelfällen mal die Faszination von Projekten – das ist ja auch nicht ganz ausgeschlossen –, stärker zu nutzen. Vorbehaltlich dessen, dass dort keine vertraulichen und sicherheitsrelevanten Informationen veröffentlicht werden dürfen.

Zu dem Thema Akzeptanznachweis, den die SPD vorschlägt, da haben wir Zweifel. Wir wüssten nicht, wie das eigentlich gelingen soll, wer eigentlich gefragt werden soll und welche legitimatorische Wirkung dieser Akzeptanznachweis im Vorfeld in der Diskussion über das Wie der Projekte vor Ort entfalten sollte. Wir glauben auch nicht, dass bundesweite Plebiszite über Netzplanung oder einzelne Projekte wirklich zielführend wären. Bei überregional bedeutsamen Projekten ist klar, dass hier nicht lokal abgestimmt werden kann, sondern es tatsächlich bundesweit oder überregional geschehen müsste. Das wird aber dann notwendigerweise auf einem recht hohen Abstraktionsniveau sein, so dass der Beteiligung vor Ort – wo es dann an der Basis wirklich darum geht: Wie gestalten wir das Projekt? Wie ist die Trassenführung? Wie ist der Lärmschutz? – hier eigentlich vorgegriffen wird. Das halten wir nicht für richtig. Auch die Idee einer Bürgerstiftung erschließt sich uns nicht so recht. Wir sehen den Bedarf nicht und fürchten eher, dass hier neue Strukturen geschaffen würden, die auch zusätzliche Komplexität ins Verfahren brächten. Wir glauben, dass es wichtig ist, die Bürgerbeteiligung zu verbessern – wie gesagt – auch kontinuierlich. Die Bürger haben ein Recht darauf, informiert zu werden und Gehör zu finden. Zugleich ist es aus unserer Sicht wichtig, hier auch realistische Erwartungen zu schaffen und auch zu sagen, was läuft justiziabel in die dafür vorgesehenen Verfahren und was haben auch Sie, was hat der Bundestag, politisch zu entscheiden. In diesem Sinne arbeiten wir gemeinsam sehr gern weiter, an einem breiteren Konsens für die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Möbius. Als nächstes Frau Versteyl, Sie haben das Wort!

Prof. Dr. Andrea Versteyl (Rechtsanwältin): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Vielen Dank! Mich beschäftigt das

Thema seit mehr als 20 Jahren Betreuung von Genehmigungsverfahren für Infrastrukturanlagen und Industrievorhaben. Aus dieser Erfahrung heraus kann ich nur unterstreichen, was meine Vorredner gesagt haben. Beschleunigung und verbesserte Bürgerbeteiligung sind kein Widerspruch. Gut beratene Vorhabenträger haben dies in der Vergangenheit auch getan. Wir müssen allerdings sehen, dass – aus meiner Sicht – bei den Infrastrukturvorhaben ein deutlich höherer Legitimationsbedarf besteht als bei den Industrieanlagen. Deswegen haben wir auch ein unterschiedliches Zulassungsrecht in diesem Bereich. Was ist die Erwartung der Bürger? Das ist die frühzeitige Einbindung. Das ist hier schon beim Stichwort „Alternativplanung“ genannt worden. In der Tat, Vorhabenträger haben bislang im stillen Kämmerlein die Alternativen geprüft, weil sie auch aus Rechtsgründen verpflichtet sind, sie darzulegen, um einen rechtssicheren Bescheid, der notfalls auch Grundlage für Enteignungsmaßnahmen sein kann, darzulegen. Aber Sie haben sie erstmals auf den Tisch gelegt mit dem Antrag. Hier sehe ich auch die Möglichkeit diesen Schritt der vorgezogenen Alternativenprüfung – die muss vor der Antrags-einreichung stattfinden – öffentlich zu machen. Ich sehe auch die Notwendigkeit – das Netzausbaubeschleunigungsgesetz zeigt es ja – die Bedarfsplanung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Damit haben wir ein Thema abgearbeitet, das wir dann nicht mehr in einzelnen Verfahren erörtern müssen. Wir müssen aber auch sehen, dass das Verwaltungsverfahren, das Genehmigungsverfahren, auch einen vorgezogenen Rechtsschutz bedeutet. Das heißt, wir müssen immer im Blick behalten: Wir führen zwar einen gesellschaftlichen Dialog Allersich-betroffen-Fühlender, aber wir haben solche, die eben enteignungsrechtlich oder emissionsseitig tatsächlich und unmittelbar betroffen sind. Das müssen wir gewährleisten.

Ich möchte jetzt gern zu den Vorschlägen im Einzelnen noch sagen: Auch wir sind der Überzeugung, dass es einer Ertüchtigung der Genehmigungsbehörden bedarf. Dass es bis dahin notwendig ist und Erfolg versprechend, externe Dritte einzubeziehen. Das Modell sieht ja das Bundes-Immissionsschutzgesetz für Industrieanlageneignungen schon lange vor. Das wird auch praktiziert – mit Erfolg. Außerdem gibt es eine gemeinsame Feststellung: Wenn ein externer Dritter einen Erörterungstermin leitet, dann ist zumindest das Gefühl der Neutralität deutlich höher. Zu den weiteren Vorschlägen möchte ich noch zwei Punkte nennen. Die Einbeziehung oder die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren, zu einem Zeitpunkt also, zu dem die Vorzugsvariante noch nicht feststeht, das halte ich für

notwendig und möglich. Hier sieht das Raumordnungsgesetz des Bundes bislang lediglich eine Handlungsoption für die Länder vor. Davon haben einzelne Länder Gebrauch gemacht. Aber ein Erörterungstermin im Raumordnungsverfahren findet bislang nicht statt. Da sehen wir Verbesserungsbedarf und vor allen Dingen eine Möglichkeit der frühzeitigeren Beteiligung. Mein letzter Punkt sind die verbindlichen Qualitätsstandards für frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, die zu Recht gefordert werden. Ich glaube, nachdem der Gesetzgeber in § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz diesen Spielraum relativ weit geöffnet hat, ist es nun die wesentliche Aufgabe, diese Standards festzulegen, damit die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auch zum Erfolg führen kann. Beispielsweise hat der VDI jetzt eine Initiative ergriffen, im Rahmen einer Richtlinie für die Ingenieure, die ja nun eine wesentliche Rolle in diesem Prozess haben, verbindliche Standards für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vorzulegen. Das kann natürlich und muss auch möglicherweise auf gesetzgeberischer Ebene geschehen. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes Herr de Witt, Sie haben das Wort!

Siegfried de Witt (Rechtsanwalt): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Die Zielrichtung des Antrages ist übereinstimmend mit meinen Vorrednern richtig. Wir brauchen einen breiten Konsens für den Ausbau und auch für den Erhalt der Infrastruktur. Der Bundesverkehrswegeplan mit einer breiten öffentlichen Beteiligung, welche ja die Strategische Umweltprüfung (SUP) vorschreibt, ist dazu sicherlich eine große Chance. Ich will drei Punkte hervorheben: Erstens zur Beschleunigung. Dabei müssen alle Planungsstufen in den Blick genommen werden, gerade bei den Bundesvorhaben. Wenn der Bundesgesetzgeber verbindlich über die Vorhaben beispielsweise des Bundesfernstraßenausbaues im Ausbaugesetz entschieden hat, dann ist das Ob dieser Vorhaben damit durch den demokratisch legitimierten Bundestag entschieden und kann nicht dann noch einmal erneut Gegenstand von beispielsweise Abstimmungen auf lokaler oder regionaler Ebene sein. Ich bin allerdings der Meinung, dass eine Beschleunigung möglich ist, indem die raumordnerischen Belange auch im Planfeststellungsverfahren abgeprüft werden können. Dazu sind die Behörden befugt und fachlich in der Lage. Wir könnten auf diese Weise – jedenfalls für die Bundesvorhaben – das Raumordnungsverfahren einsparen und würden damit eine Beschleunigung von durchweg zwei Jahren erreichen. Es wäre ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz ist man da mit der Bun-

desfachplanung einen halben Schritt in die richtige Richtung gegangen. Aber auch die könnte entfallen und gleich in das Planfeststellungsverfahren überleiten. Zum Zweiten: Zeitliche Vorgaben finden sich in Gesetzen, wann welche Beschlüsse zu erledigen sind, wann welche Erörterungstermine abzuhalten sind. Das klingt immer sehr gut. Diese Zeitvorgaben müssen realistisch sein und sie müssen auch sanktioniert werden können. Das heißt, wir haben hier oft private Vorhabenträger, die müssen auch die Möglichkeit haben, diese Zeitvorgaben dann durchzusetzen.

Zu dem zweiten Punkt, der im Antrag teilweise auch auftaucht, nämlich die Frage der materiellen Standards. Die Akzeptanz von Vorhaben ist auch von den materiellen Standards der Planung abhängig. Einen Ausgleichfonds halte ich für problematisch, weil er zu Mitnahmeeffekten führt. Allerdings sollte dem Vorhabenträger – gerade auch den öffentlichen Vorhabenträgern – mehr Mittel zur Verfügung stehen, um Härtefälle im Einzelfall auszugleichen. Es sollte den Vorhabenträgern auch möglich sein – jedenfalls ab der Offenlage einer Planung –, auch zum Beispiel in den Grunderwerb zu gehen. Das ist oft gerade im ländlichen Raum sehr wichtig, um zum Beispiel einen landwirtschaftlichen Betrieb aufzukaufen, um dann andere Existenzgefährdungen auszuschließen. Dringend erforderlich – das ist eine nicht ganz einfache, aber wichtige Anforderung – sind die Verbesserungen der Standards. Wenn ich insbesondere an das Naturschutzrecht denke, das eine zunehmende Bedeutung hat, da ist es erforderlich, fachliche Standards für die Ermittlung und Bewertung zu entwickeln. Wir sind gespannt, was jetzt aus der Verordnung zur Eingriffsregelung kommt. Das dauert alles sehr lange. Das müsste schneller geschehen. Hier bräuchten wir einheitliche fachliche Bewertungskriterien.

Zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Chance, aber keine Garantie für mehr Akzeptanz. Wenn jetzt immer der Appell an die Verwaltung gerichtet ist, dann habe ich hier zu ergänzen: Eine demokratische Planungskultur ist nicht nur von den Verwaltungen zu entwickeln, sondern ebenso von den Bürgern. Also diesen Appell richten Sie bitte auch an die Bürger. Ich bin der Meinung, dass der Vorhabenträger selbst entscheiden sollte, ob und wie er eine solche frühzeitige Bürgerbeteiligung durchführt. Denn die Situationen in den Planungsverfahren vor Ort sind so unterschiedlich, dass einheitliche Standards da nicht geeignet sind. Es muss den Bürgern aber auch frühzeitig die Grenze ihrer Beteiligung aufgezeigt werden. Es muss ihnen also gesagt werden, dass jetzt nicht bei einer Beteiligung vor

Ort auch nochmal das Ob neu entschieden wird, etwa bei einem Fernstraßenausbau. Und die Frage der plebiszitären Entscheidungen: Das wird auf Bundesebene äußerst schwierig, ich kann mir kaum vorstellen wie es praktisch umzusetzen wäre. Auf lokaler Ebene, zum Beispiel beim Bau einer Umgehungsstraße, kann ich mir das wiederum sehr gut vorstellen. Die Erörterungstermine müssen gestrafft werden. Ich würde da anregen eine gesetzliche Ermächtigung durch eine Verordnung zu schaffen und Vorgaben für Erörterungstermine zu machen. Denn der Verhandlungsleiter steht unter solch einem Druck, dass er selber kaum in der Lage sein wird, einen Erörterungstermin auf wenige Tage und Redezeiten – wie Sie, Herr Vorsitzender, das gerade perfekt machen – durchsetzen zu können. Deswegen braucht er im Rücken eine entsprechende rechtliche Ermächtigung. Zum Schluss: Naturschutzvereinigungen sind zu beteiligen, daran führt kein Weg mehr vorbei. Ich bin der Meinung, dass man sie dann auch – möglichst frühzeitig – auffordern muss, ihre Kenntnisse zur Verfügung zu stellen, bewehrt mit einer entsprechenden Präklusionsregelung. Das heißt, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligungen mit einer entsprechenden Aufforderung an die Vereinigungen. Und dann, wenn das nicht geliefert wird, sind sie präkludiert. Das sind in Kürze meine Hauptpunkte. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank! Damit hat der Kollege Schnieder das Wort.

Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU): Ich bin erfreut, dass nicht nur uns hier im Bund die Parlamentarier, sondern auch bei den Sachverständigen eigentlich die Erkenntnis eint, dass eine intensivere, frühzeitige, kontinuierlichere Bürgerbeteiligung notwendig und auch zielführend ist. Zugleich bin ich froh, dass eigentlich übereinstimmend festgestellt worden ist, dass eine Ausweitung, eine Verbesserung von Bürgerbeteiligung und zugleich eine Straffung von Verfahren kein Widerspruch sein muss, sondern eigentlich Hand in Hand gehen muss. Ich glaube, dass wir im Wesentlichen nur bei einzelnen Punkten hier auseinanderliegen. Deshalb meine Frage an Herrn Gerwens und Herrn Dr. Möbius, die dazu auch deutlich Stellung genommen haben: Was halten Sie von den starren gesetzlichen Pflichten, die hier aufgebürdet werden sollen, von wesentlichen neuen Berichtspflichten, von neuen Standards, mit Blick auf die Zeitdauer von Verfahren? Oder ist es nicht sinnvoller, das dort flexibler zu handhaben, manches optional zu regeln, wie im Handbuch der Bundesregierung, das eine Art Baukastensystem vorsieht. Glauben Sie, dass es bei den Beschleunigungsmöglichkeiten, die ja aufgezeigt worden sind, wirklich um – sagen wir mal – fun-

damentale Verkürzung, Straffung von Verfahren geht, oder ob das nicht – ich übertreibe jetzt vielleicht ein bisschen – doch um marginale Zeitsparung geht? Oder kann man damit in der Tat Verfahren komplett zusammenschmelzen?

Vorsitzender: Herr Gerwens!

Stefan Gerwens (Pro Mobilität): Herr Schnieder, ich glaube, dass sich das Umfeld im Vergleich zu vor einigen Jahren deutlich verändert hat. Dass der Bürger heute mit einem anderen Selbstbewusstsein auch auf Verwaltungen zugeht. Dass die Verwaltungen auch anders mit den Bürgern oder mit dem Wunsch nach mehr Beteiligung umgehen. Deshalb glaube ich auch, dass man nicht zwingend eine formelle Festlegung braucht, sondern dass dieser flexible Ansatz der gewählt worden ist, sinnvoll ist, weil einfach das gesellschaftliche Klima sich auch so verändert hat, dass eher der Anspruch gesehen wird und nicht mehr die Bittstellerfunktion des Bürgers. Dementsprechend, Herr de Witt hatte ausgeführt, dass die Verwaltungen ja die Flexibilität auch brauchen, dass die Projektgegebenheiten immer sehr unterschiedlich sind. Deswegen halte ich einen flexiblen Ansatz, einen Ansatz, der Freiräume eröffnet für die Verwaltungen und die Vorhabenträger, für ausreichend. Bezüglich der Kürzung und Straffung finde ich es schon bedeutsam, dass man sich natürlich auch – und ich hatte die Punkte vorhin, glaube ich, kurz erwähnt – über die Zusammenlegung von Raumordnung und Planfeststellungsverfahren Gedanken machen will. Dass man bei der SUP in beiden Verfahrensschritten, wenn man die Zusammenlegung nicht erreicht, eine klarere Abgrenzung, Abschichtung vornehmen soll. Ich finde das sind Punkte, die auf jeden Fall dazu beitragen würden, dass man Beschleunigungen erreicht.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Gerwens! Herr Dr. Möbius!

Dr. Ben Möbius (BDI e.V.): Ich glaube auch, dass der legitime Wunsch der Öffentlichkeit insbesondere vor Ort an Verfahren beteiligt zu werden, hinreichend großen faktischen Druck ausüben wird, dies dann auch zu tun. Sodass wir diese Gefahr jetzt eigentlich nicht sehen, dass man da mit Pflichten schon deshalb kommen muss, weil es sonst nicht stattfinden würde. Wir glauben, dass eine allzu starre standardisierte Festlegung sogar eher kontraproduktiv wäre für diese Beteiligung. Weil es ja gerade darum geht, vor Ort zu schauen: Was ist das eigentlich für ein Projekt? Wer ist da betroffen? Wer ist da interessiert? Und was sind dann geeignete Formen? Das Vertrauen – finde ich – sollte dann auch vorhanden sein, dass alle Beteiligten schauen,

was macht dort Sinn und was macht dort weniger Sinn. Wir glauben nicht, dass es da das Allheilmittel gibt, eine Schablone, die für alles trägt, sondern dass dieser flexible Ansatz eigentlich erfolversprechender und auch sachgerechter ist. Sie haben das Handbuch erwähnt. Ich glaube schon, dass dort eine ganze Menge sehr interessanter Ideen enthalten sind, die zum Teil ja auch schon ins Werk gesetzt werden. Zum Teil aber auch als *best practice* – neudeutsch gesprochen – erhalten können. Und man sieht, es sind häufig eher kleinere Dinge, die aber eine sehr große Wirkung entfalten können. Die Frage: Wie sind eigentlich die Öffnungszeiten bei der Planauslegung? Kann man da auch am Wochenende hingehen? Kann man da am Abend mal hingehen? Kann man die Dinge kopieren? Kann ich die mitnehmen? All solche Dinge spielen eine wichtige Rolle, so dass wir glauben, dass dieser differenzierte flexible Ansatz der Richtige ist. Eine Planungsbeschleunigungswirkung, sehen wir schon, sowohl bei den Doppelprüfungen – Stichwort: UVP – als auch bei dem noch weitergehenden Vorschlag, den wir eigentlich auch für wegweisend halten, den Herr de Witt vorgetragen hat – nämlich die Dinge zu verschmelzen, Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren. Das macht schon was aus.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Möbius! Kollege Hacker, Sie haben das Wort.

Hans-Joachim Hacker (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich möchte mich bei Ihnen für Ihre Stellungnahmen recht herzlich bedanken und würde eine Frage an Herrn Prof. Groß richten wollen und eine an Herrn Heuser. Herr Prof. Groß, in Abweichung zu der Mehrheitsmeinung Ihrer sachverständigen Kolleginnen und Kollegen haben Sie sich hinsichtlich der Zusammenlegung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren – natürlich immer unter Bürgerbeteiligung, so wie wir das im Antrag verstehen – differenziert geäußert und auf die Eigenständigkeit des Raumordnungsverfahrens verwiesen. Meine Frage lautet: Sehen Sie hier nicht doch einen gewissen Handlungsrahmen, den Sie vielleicht nochmal darstellen könnten im Sinne einer Beschleunigung, natürlich immer unter dem Aspekt der Bürgerbeteiligung, durch Zusammenlegung von Elementen dieses Verfahrens. Denn in der Praxis ist das ja so, dass bestimmte Prüfungsprozesse aus beiden Verfahren nacheinander dann nochmal durchgeführt werden und im jetzigen Raumordnungsverfahren ja eine echte Bürgerbeteiligung nicht stattfindet. Das ist die Frage an Sie. Und an Herrn Heuser: Wir haben mit dem Antrag ja eine Reihe von Vorstellungen vorgelegt: Alternativplanung schon im Vorfeld, Doppelungen vermeiden, Erweiterung der Spielräume zur Festsetzung von

Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzbeschaffung bei Enteignung und Ausweitung des Klagerechts der Verbände. Die Frage konkret lautet: Wie bewerten Sie diese Vorstellung im Vergleich zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Vorsitzender: Vielen Dank, Kollege Hacker! Herr Groß, bitte beginnen Sie.

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Ich bin in der Tat der Meinung, dass man auf eine Zwischenstufe zwischen einer Netzplanung auf Bundesebene und der konkreten Projektgenehmigung im Planfeststellungsverfahren nicht verzichten kann, jedenfalls nicht generell. Insbesondere nicht bei größeren Infrastrukturmaßnahmen, weil die ja auch eine ausgesprochen weitreichende Raumwirksamkeit haben und die Raumverträglichkeitsprüfung, also die Frage, wie ein Vorhaben mit anderen Raumnutzungen konkurriert und was deswegen die beste räumliche Dislozierung etwa einer Autobahn oder eines Flughafens oder auch einer Stromtrasse ist, das ist ein so wichtiger Punkt, dass man den nicht auf das Planfeststellungsverfahren verschieben kann. Denn dort – außer man würde die vorgezogene, frühzeitige Bürgerbeteiligung sehr stark ausbauen – ist man ja schon auf die Standortwahl des Vorhabenträgers festgelegt. Also eine Zwischenstufe, wo diese Frage verschiedener Raumnutzung und der besten Positionierung eines Großvorhabens im Raum separat geprüft wird, das halte ich für dringend notwendig. Man kann eine gewisse Vereinbarung dadurch herbeiführen – das ist auch verschiedentlich schon gefordert worden –, indem man das Raumordnungsverfahren und das Linienbestimmungsverfahren, was gerade für Autobahnen ja vorgesehen ist, zusammenlegt und indem man ihm eine weitgehende Bindungswirkung dann auch für die Planfeststellung einräumt. Dann aber in der Tat auf der anderen Seite auf dieser mittleren Ebene eine substantielle Öffentlichkeitsbeteiligung einbaut.

Tilmann Heuser (BUND e.V.): Sehr geehrter Herr Hacker, meine Damen und Herren. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht ja eigentlich nur vor: Wir machen etwas mehr frühzeitige Beteiligung, ändern aber an den Randbedingungen nichts. Das heißt, Bürger werden früher eingebunden, aber mit ihren Argumenten werden sie gegen die Wand laufen, solange sich nicht grundlegend in der Verkehrsplanung etwas ändert. Weil natürlich genau die zentralen Argumente, die eingebracht werden, also was zum Beispiel Alternativen betrifft. Ich habe es vorhin genannt, nehmen Sie die A 39 und die Frage einer leistungsfähigen Bundes-

fernstraße! So was war früher mal bei der Planung der Schwarzwald-Autobahn möglich in den 80er Jahren, da hat man genau so ein Verfahren gemacht. Ist aber heute nicht möglich, außer Sie als Bundestag beschließen das. Das heißt, wenn wir diese Alternativen im Verfahren mit berücksichtigen wollen, müssen diese Fragen eben auch mit geklärt werden. Wenn Sie den Bürgern sagen: Du darfst jetzt aber nur über die Höhe der Lärmschutzwände und ob die Trasse ein bisschen weiter östlich oder westlich verläuft, mitdiskutieren: Dann sind die hochfrustriert. Die wollen mit über das Verkehrskonzept in ihrer Region diskutieren und deshalb geht der Ansatz der SPD da schon deutlich weiter, indem man nämlich sagt: Wir bohren eigentlich mal die Planung auch insgesamt auf.

Das was fehlt, ist wirklich die Konsequenz zu fragen: Wie gestalten wir tatsächlich Verkehrsplanung neu? Das ist einer der zentralen Punkte. Herr de Witt hat es vorhin angesprochen, mit dem Bundesverkehrswegeplan und den Fernstraßenausbaugesetz und dem Schienenwegeausbaugesetz haben wir derzeit die Ob-Entscheidung. Das heißt der Deutsche Bundestag entscheidet gleichzeitig darüber, ob 1.500 Fernstraßenbauprojekte, so wie sie jetzt von der Grundkonzeption vorhanden sind, sinnvoll sind oder nicht. Sie wissen, wie detailliert Sie da bestimmte Projekte diskutieren können. Sei es Y-Trasse, die A 39 oder auch bestimmte Ortsumgehungen. Zentraler Ansatz wäre jetzt hier zu sagen: „Jawohl, wir als Deutscher Bundestag sagen: Für uns als Bund ist es fernverkehrsrelevant, dass wir die Verbindung zwischen Hamburg und Wolfsburg verbessern. Und jetzt bitten wir Euch Länder, legt mal da bitte eine Planung vor, wie wir das erreichen, um die Fernverkehrsbeziehung zu verbessern, gegebenenfalls auch unter Berücksichtigung der Schiene! Und wenn Ihr das vorgelegt habt, dann entscheiden wir gegebenenfalls, was für eine Lösung wir realisieren.“ Wobei eben auch vorher mit geprüft wird, zum Beispiel der Ausbau der vorhandenen Bundesfernstraßen, was ja angesichts der Verkehrsbelastung sinnvoll wäre. Das heißt, Sie als Parlament übernehmen im Endeffekt viel mehr Mitverantwortung und Mitgestaltung, weil Planung als Erkenntnisprozess begriffen wird. Und Sie sagen: „Liebe Verwaltung, plane mal für uns, lege uns vor, was du im Bürgerdialog mit herausgefunden hast, auch an Ideen und dann entscheiden wir darüber als gewählte Parlamentarier, wie wir weiter vorgehen!“ Und so kann man dann auch Planung tatsächlich sinnvoll abschichten, Raumordnungsverfahren braucht man bei komplexeren Verfahren, bei Ausbauprojekten ist halt die Frage, ob sich da gegebenenfalls direkt eine Planfeststellung anschließt. Das könnte auch

zum Beispiel der Deutsche Bundestag mit einem Planungsauftrag tun, der konkret gefasst wird und der aber nicht sagt: „Wir bauen hier eine Autobahn, vierstreifig.“ Sondern: „Ihr habt die Planungsaufträge zu erfüllen.“ Das wäre sozusagen das, was der Deutsche Bundestag dann entscheiden kann und dann auch regelmäßig – sprich alle fünf Jahre – überprüfen kann, wie die Umsetzung aussieht.

Vorsitzender: Vielen Dank! Kollege Luksic!

Abg. Oliver Luksic (FDP): Vielen Dank Herr Vorsitzender, herzlichen Dank an die Experten! Das ist in der Tat ein Thema, das nicht nur uns hier im Ausschuss, sondern auch die Kollegen im Bereich Wirtschaft, Umwelt, Innen natürlich im Moment massiv bewegt, weil wir schon den Eindruck haben, dass die Akzeptanz nicht nur großer Projekte, aber vor allem auch großer Infrastrukturprojekte im Bereich Verkehr oder Energie in letzter Zeit kritisch sind und wir uns natürlich angesichts knapper öffentlicher Kassen auf allen Ebenen auch über das Thema *Schneller und effizienter Bauen* unterhalten müssen. Deswegen hat die FDP hier auch in der letzten Wahlperiode einen Gesetzentwurf vorgelegt und auch ein umfangreiches Positionspapier beschlossen. Ich will es jetzt nicht wiederholen, aber einige Punkte, die eben angesprochen worden sind, sind auch bei uns, in unserem Papieren drin. Sei es die Stärkung der lokalen Ebene, Bürgerentscheide, Bringschuld von Behörden statt Holschuld, das Thema Transparenz im Internet, was Sie angesprochen haben, dass frühzeitig Alternativen entwickelt werden und natürlich, was auch Herr Gerwens und Herr Möbius angesprochen haben, keine Doppelungen von der UVP in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, das wäre unserer Meinung nach auch ein wichtiger Punkt.

Ich würde gern eine Frage an zwei Experten stellen, an Frau Professor Versteyl und Herrn Möbius. Kernfrage, die wir uns natürlich immer stellen müssen: Wer stimmt denn am Schluss über was ab? Weil in der Regel leider mehrere Gebietskörperschaften betroffen sind. Sei es beim Thema Bau von Flughäfen, beim Thema Nachtflugverbot, sei es beim Thema Energienetze – Stichwort: Wind von Norden nach Süden bringen –, wo die Betroffenheit natürlich lokal oder regional groß ist. Es geht hier allerdings dann doch meistens um bundespolitisch wichtige Vorhaben mit immensen wirtschaftlichen Auswirkungen und wir hier ein bisschen vor dem St. Florians-Dilemma stehen. Deswegen nochmal: Wo sehen Sie Lösungsansätze? Da wäre ich sehr dankbar für Ihre Ausführungen.

Vorsitzender: Frau Versteyl, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Andrea Versteyl (Rechtsanwältin): Einen wichtigen Lösungsansatz haben wir hier schon diskutiert und das ist in dem Dilemma, das Sie aufgezeigt haben, glaube ich, die Hochzonung von Entscheidungen, insbesondere im Bereich der Bedarfsplanung. Damit entlasten wir die unteren Ebenen, beispielsweise die Kommunen, ganz deutlich. Das halte ich für einen Ansatz, über den wir schon vor 20 Jahren diskutiert haben, aber den man unbedingt im Bereich der Bedarfsplanung für Infrastruktur weiterverfolgen sollte.

Dr. Ben Möbius (BDI e.V.): Also ich glaube, man muss das absichten: Bei lokal bedeutsamen Projekten können wir uns auch vorstellen, dass man prüft, inwieweit dort Plebiszite tatsächlich sinnvoll sind. Wird eine Brücke gebaut? Ja, nein? Wie ist das mit Umgehungsstraßen? Bei allen Projekten, die regionale oder überregionale Bedeutung haben, trifft genau das zu, was Sie geschildert haben, nämlich, dass man gar nicht weiß, wer sollte dort eigentlich legitimer Weise darüber abstimmen? Beispiel Elbvertiefung: Da kann man jetzt die Anrainer in Schleswig-Holstein und Niedersachsen fragen, die das wahrscheinlich auch unterschiedlich jeweils befunden hätten. Eigentlich muss man auch die Hamburger fragen, im Grunde auch die Münchener und Stuttgarter und eigentlich auch die Prager, weil auch die alle auf den Hamburger Hafen mit angewiesen sind. Also die Frage scheint uns unbeantwortbar zu sein, deswegen glauben wir auch nicht daran, dass hier wirklich legitimatorische Wirkung erzielt werden kann. Zumal es häufig ja nicht holzschnittartig um das „ja oder nein“ geht, sondern eben sehr wohl darum, wie wird ein Projekt eigentlich gestaltet. Das sind entscheidende Fragen und fundamental wichtige Fragen. Insofern glauben wir schon: Das politische Mandat für so etwas wie Netzplanung, Verkehrsinfrastrukturnetz, Energienetz muss schon in allererster Linie bei den politischen Repräsentanten liegen und die Feinplanung, über das „Wie“, über die Trassenführung, ähnliche Dinge, was die Verkehrsprojekte anbetrifft, liegt dann sehr stark auch vor Ort. Da tut man gut daran, auch Ideen der Bürger vor Ort aufzugreifen. Es ist ja nun alles andere als ausgeschlossen, dass die Anwohner auch Verbesserungsvorschläge haben, die sinnvoll sind. Aber eine holzschnittartige Abstimmung per Volksentscheid ist in aller Regel nicht der Weg, den wir empfehlen würden.

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes Kollegin Leidig.

Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.): Ich möchte zunächst einmal sagen, dass wir ja sehr wohl eine sehr große Übereinstimmung haben – ich glaube sogar fraktionsübergreifend –, dass mehr Bürgerbeteiligung bei Infrastruktur- und Verkehrsprojekten nötig und sinnvoll ist. Ich möchte aber auch nicht verhehlen, dass es dann schon deutliche Unterschiede gibt. Insbesondere was Herr Prof. Groß gerade zum Anfang in den Raum gestellt hat, ist schon sehr bedeutsam. Dass es eben ein Unterschied ist, ob es darum geht, die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für bereits sozusagen vorgesehene Maßnahmen zu verbessern oder ob es darum geht, tatsächlich in einem partizipativen Prozess die möglichst beste Lösung zu finden. Ich möchte da nur drauf hinweisen, dass es in der Schweiz hervorragende Beispiele dafür gibt, wie die frühzeitige, generelle und auch plebiszitäre Befragung der Bürgerinnen und Bürger dann zu Ergebnissen führt. Also die Alpeninitiative hat eben durchgesetzt, dass es einen Bahnausbau in der Schweiz gibt, um den dieses Land inzwischen weltweit beneidet wird und damit der LKW-Transfer massiv eingeschränkt wird. Das ist eine sehr, sehr grundlegende Entscheidung, die sozusagen auf Wunsch der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger gefallen ist. Und ich glaube, dass da auch noch mal eine zentrale Frage liegt, nämlich, dass tatsächlich über das „Ob“ einer Maßnahme „Ja oder Nein“ entschieden werden kann, nicht nur über das „Wie“, das hatten Sie, glaube ich, gerade schon gesagt, Herr Dr. Möbius. Ich glaube, dass es aber auch darum geht, welche Ziele eigentlich mit Verkehrsmaßnahmen verfolgt werden und darüber hat Herr Kiepe vorhin gesprochen, dass es eben natürlich noch andere Ziele gibt, als möglichst effizient und schnell zu bauen. Sondern dass beispielsweise auch das Ziel des Klimaschutzes ein relevantes sein kann für die ganze Frage der Infrastrukturplanung, die ja Jahrzehnte in die Zukunft hineinreicht und auch die Frage der Mobilität von eingeschränkten Personen oder demografische Entwicklungen und so weiter. Also von daher glaube ich, dass der Bundesverkehrswegeplan ein zentrales Thema ist, weil dort eben genau auch die Zielrichtungen festgelegt werden.

Ich möchte jetzt eine Frage an Herrn Dr. Groß und an Herrn Heuser stellen, nämlich die Frage: Welche Weichenstellungen bei der neuen Bundesverkehrswegeplanung zentral sind, damit Bürgerinnen und Bürger nicht nur über das „Ob“ einer Maßnahme, sondern auch über die Zielsetzungen und über die Mittel entscheiden können? Also das bedeutet, erstens diese verkehrsträgerübergreifende Betrachtung, das ist ein ganz wichtiger Punkt. Es bezieht sich aber beispielsweise auch auf die Verkehrsprognosen, die der Bundesverkehrswegeplanung zugrunde

liegen und die derzeit im Grunde ein „Weiter so!“ der Verkehrsentwicklung prognostizieren. Wenn man andere Ziele setzen würde, käme man zu anderen Ausbaumaßnahmen. Wenn man beispielsweise sagen würde, bestimmte Verkehrsarten müssen eben reduziert werden. Wie kann da frühzeitige Bürgerbeteiligung konkret gedacht werden?

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Groß!

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Ich habe ja vorhin schon kurz erwähnt, dass der Bundesverkehrswegeplan eine ganz zentrale Bedeutung hat und auch das Verfahren zu seiner Aufstellung deutlich besser geregelt werden muss und jedenfalls in den Grundzügen auch gesetzlich geregelt werden sollte. In diesem Rahmen müsste man dann die Grundkriterien für die Kosten-Nutzen-Berechnung und darin einbegriffen auch für die damit verbundene Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich einer Klimaverträglichkeitsprüfung einbringen. Dazu gehört dann eben auch die verkehrsträgerübergreifende Alternativenprüfung. Das wäre ein ganz zentrales Element. Wenn man die Entwicklung, dass der Ausstoß der Treibhausgase im Verkehrswesen als einzigem Sektor in der Bundesrepublik Deutschland weiter steigt wenn man das ändern will – und das müssen wir ändern, wenn wir die Klimaschutzziele der Bundesregierung und der EU erreichen wollen – dann muss das auch Auswirkungen auf den Modal-Split im Verkehrswesen haben und zwar schon im nächsten Bundesverkehrswegeplan und nicht irgendwann in der weiten Zukunft. Also diese Kriterien müssen meiner Meinung nach in einem Gesetz niedergelegt werden.

Und auf diese Kriterien bezogen, kann dann auch eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung eingebaut werden in das Verfahren. Eine direkt-demokratische Entscheidung über ein Ergebnis eines solchen Verfahrens kann ich mir dagegen, das habe ich auch in der schriftlichen Ausarbeitung kurz niedergelegt, eher nicht vorstellen. Gerade weil eine solche Netzplanung ein ausgesprochen kompliziertes Vorhaben ist, wo eine Vielzahl von Einzelprojekten geprüft und gegeneinander abgewogen werden müssen, während man sich in einer Volksabstimmung immer auf einzelne, besonders markante Projekte stützen würde. Deswegen wäre mein Vorschlag, plebiszitäre Elemente nicht bei der Gesamtplanung anzusetzen, sondern – und das entspricht auch dem Vorbild der Schweiz –, bei der einzelnen Entscheidung öffentlicher Haushaltsmittel für ein konkretes Projekt. Auch in der Schweiz ist nie über ein Verkehrsplan insgesamt abgestimmt worden, sondern über einzelne Projekte der Alpenquerung oder auch auf kantonaler Ebene

über kleinere Projekte. Und der Ansatzpunkt ist nicht die Planung, nicht die Frage, welcher Eigentümer dann irgendwann mal enteignet wird oder ob eine Straße zwei- oder vierspurig wird, sondern die Frage, welches Projekt ist uns so wichtig, dass wir einen erheblichen Teil der Steuergelder, die von den Bürgerinnen und Bürgern gezahlt werden, dafür einsetzen. Das ist meiner Meinung nach der richtige Ansatzpunkt.

Solange der Hauptteil der Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene über den Bundeshaushalt fließt, wäre die logische Konsequenz zu sagen, dann müssten auch solche projektbezogenen Entscheidungen auf Bundesebene stattfinden. Da kommt natürlich sofort die Frage: Ja, was ist dann die Legitimation der Bürgerinnen und Bürger? Die Legitimation der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik insgesamt ist genau dieselbe wie die Legitimation der Mitglieder des Bundestages. Denn im Bundestag entscheidet auch der Abgeordnete aus Südbaden im Augenblick darüber, ob eine Ortsumgehung in Mecklenburg-Vorpommern ausgebaut wird, obwohl er örtlich damit gar nichts zu tun hat. Also das wäre eigentlich kein Problem. Die örtliche Betroffenheit richtet sich danach, von welcher Ebene die Finanzierung zur Verfügung gestellt wird. Konsequenz müsste dann eher sein, Ortsumgehungen generell aus den Bedarfsplänen herauszunehmen, weil sie da nicht richtig angeordnet sind. Die Planung, die Netzplanung ist etwas, wo die Bürger sich über Verbände und über Einzelstellungen einbringen können. Die Entscheidung sollte aber in dem Fall bei einer indirekt legitimierten Stelle, also entweder Bundesregierung oder Bundestag liegen.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Heuser!

Tilmann Heuser (BUND e.V.): Vielen Dank für die Frage. Also wenn ich ganz ehrlich bin, ich glaube nicht, dass der Bundesverkehrswegeplan, so wie wir derzeit planen, wie derzeit überlegt wird, weiter zu planen, dass das funktionieren wird. Sie kennen allesamt die Haushaltszahlen, Sie wissen genau, wie viele Projekte planfestgestellt sind oder in der Planfeststellung sind und nicht mal ansatzweise finanziert werden können. Sie wissen, dass der alte Bundesverkehrswegeplan – obwohl der damalige Bundesverkehrsminister Franz Müntefering gesagt hatte: Wir wollen keine Wunschliste! Es ist genau zu einer solchen Wunschliste gekommen. Und wenn man wirklich nicht mal eine ökologische, sondern nur eine rein ehrliche Bundesverkehrswegeplanung machen würde, würde es konkret bedeuten, dass wir gnadenlos Projekte streichen müssten. Sie wissen auch genau, wie groß die Begeisterung wäre. Und deshalb ist es genau die

Frage, ob wir uns das nochmal antun, so einen Bundesverkehrswegeplan zu planen, wie wir es bisher gemacht haben, wo man am Ende dann über 1.500 Projekte abstimmt und nicht mal weiß, was wir eigentlich abgestimmt haben. Und dann gehen die Projekte vor Ort und werden da irgendwie weiter voran geplant. Und dann heißt es immer vor Ort: „Ja, der Bundestag hat entschieden, deshalb müssen wir jetzt hier Autobahnen planen und können keine eventuell sinnvollere, einfachere Lösung finden.“

Wichtig ist, es geht nicht nur um Stärkung der Bürgerbeteiligung, wir brauchen auch eine Reform der Verkehrsplanung. Das heißt für den Bundesverkehrswegeplan, dass es auch Spaß machen wird zu diskutieren. Wir müssen darüber diskutieren: Was sind die Bundesverkehrsnetze? Wo findet der Fernverkehr statt? In welchen Korridoren? Wie gehen wir mit diesen Korridoren um? Welche Planungsaufträge geben wir dann zum Aufbau von Schienen, gegebenenfalls zum Aufbau von Straßen oder auch von Wasserstraßen? Wir konzentrieren uns, machen nicht mehr diese ganze Vielzahl von Einzelprojekten. Das heißt, wir, beziehungsweise der Deutsche Bundestag, Sie sagen: „Wir wollen hier eine ganz klare Netzstrategie haben!“ Auf der anderen Seite müssen wir uns auch überlegen – weil wir halt einfach Überlastungen haben, den Bundesverkehrswegeplan mit den ganzen Ortsumgehungen, die eben nur eine regionale Bedeutung haben – wie wir damit umgehen? Und da haben wir den Ansatz eigentlich zu sagen, die müssen wir vor Ort aus einer integrierten Verkehrsplanung raus entwickeln. Und wir müssen das auch in den Kontext stellen. Denn jeder Bürgermeister – ich habe es vorhin am Beispiel Berlin mit der A 100 genannt – sagt: „Ich will die Bundesstraße, die wird aus dem Straßenbauetat des Bundes bezahlt. Ich will eine Straßenbahn, die kriege ich aus GVFG-Mitteln, aber nicht mehr lange. Ich will Regionalisierungsmittel, ich will Gemeinschaftsmittel regionale Wirtschaftsstruktur, ich will EFRE-Mittel, ich will sonstige Mittel.“ Daran orientiert sich kommunale Verkehrsplanung. Aber nicht daran, was kurzfristig tatsächlich vor Ort realisierbar ist und wie wir wirklich Verkehrsinfrastruktur vor Ort im regionalen Kontext entwickeln könnten. Und das heißt dann eben auch zwingend, dass wir diese lokalen Verkehrskonzepte vor Ort entwickeln können. Der Bund muss dann eben entscheiden, dann muss er wirklich überlegen, nicht nur jetzt separat über den Straßenbauetat, Schienenetat für regionale Infrastruktur, GVFG, sondern wie kann man wirklich gezielt über die gesamte Bandbreite die integrierten Verkehrsplanung vor Ort umsetzen und nicht dieses permanente Windhundrennen machen, was letztendlich dazu führt, dass Leuten 30 Jahre lang eine Ortsumgehung verspro-

chen wird. Die scheitert nicht an den Umweltverbänden, nicht an den Bürgern, die scheitert an der Verwaltung, die keine Kapazitäten hat, die scheitert daran, dass es kein Geld gibt und gleichzeitig passiert vor Ort nichts. Die Leute werden in der Ortsdurchfahrt belastet, wo man einfache Maßnahmen machen könnte, um diese Leute tatsächlich zu entlasten. Das ist derzeit das, was wir uns als Verkehrsplanung tatsächlich leisten. Das heißt also, wir machen nichts, was wirklich mal eine strategische Entwicklung, auch eine ehrliche Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur bedeuten würde. Sie sehen, Bundesverkehrswegeplanung ist mein Lieblingsthema. ...

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes Kollegin Wagner.

Abg. Daniela Wagner (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Ich möchte Herrn Prof. Groß zwei Fragen stellen. Zum Einen gehen ja die Meinungen, zu welchem Zeitpunkt im Raumordnungsverfahren und im Planfeststellungsverfahren eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden soll, auseinander. Das Planvereinhaltungsgesetz sieht eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor dem Beginn des Planfeststellungsverfahrens vor. Worin sehen Sie die Vor- und Nachteile dieser Beteiligung und wie bewerten Sie die Möglichkeit, die Öffentlichkeit im Rahmen der ohnehin stattfindenden Antragskonferenz beziehungsweise des Scoping-Termins einzubinden? Und die andere Frage: Nach dem heutigen Planungsrecht haben Bürgerinnen und Bürger wie auch NGOs erst am Ende einer langen Planungskaskade die Möglichkeit sich einzumischen beziehungsweise Rechtsmittel einzulegen. Halten Sie es für möglich und sinnvoll, bereits vor den Planfeststellungsverfahren den Bürgerinnen und Bürgern sowie Umwelt- und Naturschutzvereinigungen Rechtsmittel an die Hand zu geben?

Vorsitzender: Vielen Dank! Das waren zwei Fragen an Herrn Groß. Sie haben dadurch als jetzt alleinig Antwortender natürlich etwas mehr Zeit.

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Vielen Dank! Ich halte eine frühzeitige Bürgerbeteiligung vor dem Planfeststellungsverfahren auch für zwingend notwendig, obwohl ich mich auch für eine Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den vorgelagerten Planungsstufen ausgesprochen habe. Aber ich glaube, es bleibt trotzdem noch so viel Diskussions- und Vorklärbedarf, dass man das nicht alles im Rahmen der formellen, verfahrensintegrierten Öffentlichkeitsbeteiligung, im Auslegungsverfahren abarbeiten kann. Man könnte aber in der Tat, damit es jetzt nicht zu einer

Vielzahl von Terminen kommt, das möglicherweise zeitlich mit der Antragskonferenz und dem Scoping innerhalb der UVP irgendwie kombinieren. Wenn allerdings gerade auch die konfliktverringende Wirkung, sage ich mal vorsichtig, einer solchen früh stattfindenden Öffentlichkeitsbeteiligung funktionieren soll, müsste man darüber nachdenken, wer sie durchführt. Also die Vorstellung, dass der Vorhabenträger sie federführend durchführt, halte ich für nicht zielführend, weil der ganz klar interessenengeleitet ist, nämlich sein Vorhaben durchzusetzen. Eine Alternative wäre die Behörde, die später die Anhörung oder auch die Planfeststellung durchführt, zu nehmen. Die ist aber durch die verschiedenen Erfahrungen in letzter Zeit auch häufig im Verdacht, dass sie nicht – vorsichtig gesagt – vollständig neutral gegenüber einem Großvorhaben gegenüber steht. Deswegen wäre mein Vorschlag eine solche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung einer neutralen Stelle zu übertragen. Also es gibt jetzt schon solche Moderatoren, die sowas übernehmen. Man könnte das institutionalisieren, da gibt es Beispiele etwa in Frankreich, eine unabhängige Kommission, die solche frühzeitigen Bürgerbeteiligungen durchführt.

Zum Thema Rechtsmittel habe ich schon darauf hingewiesen, dass ich die Beteiligung, insbesondere der Umweltvereinigungen, auf der Ebene der Netzplanung, auf der Ebene der Raumordnung und der Linienbestimmung und auch auf der Ebene der Planfeststellung für außerordentlich wichtig halte und das sollte man auch bei der Frage, wer dann eine Kontrollmöglichkeit hat, ausbauen. Ich halte sowohl für den Bundesverkehrswegeplan wie auch für das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens eine Verbandsklage, sprich eine Erweiterung des Umweltrechtsbehelfs auf diese Zwischenschritte im Planungsverfahren, für sinnvoll, gerade wenn man aufgrund der EU-rechtlichen Vorgaben und des Aarhus-Abkommens die Umweltverträglichkeitsprüfung – sei es die strategische, sei es die projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung – jetzt noch sehr viel ernster nehmen muss und nach dem Urteil des EUGH auch die Einschränkungen wegfallen müssen, die bisher für die Klagebefugnis vorgesehen waren. Da wahrscheinlich aufgrund der Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts auch nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ der Umweltverträglichkeitsprüfung gerichtlich überprüfbar sein muss, halte ich es für sinnvoll, das schon für jede Planungsstufe durch eine Verbandsklage rechtsmittelfähig zu machen. Wahrscheinlich nicht durch eine Bürgerklage, aber jedenfalls durch eine Verbandsklage, die sich dann insbesondere auf die Korrektheit des Verfahrens beziehen und dann, falls schwere Fehler passiert sind, auch die weiteren Planungsverfahren entlasten wür-

de. Denn wenn man das schon für den Bundesverkehrswegeplan feststellt, dann kann man sich die weiteren Planungsschritte insoweit sparen. Dankeschön.

Vorsitzender: Vielen Dank. Beim Thema Planungsvereinheitlichungsgesetz ist die Bundesregierung angesprochen worden. Herr Staatssekretär Scheuer hat sich zu Wort gemeldet und kann jetzt kurz etwas dazu sagen.

PS ts Dr. Andreas Scheuer (BMVBS): Herr Vorsitzender, verehrte Kolleginnen und Kollegen. Fakt ist, dass wir natürlich eine gewisse Ausrichtung zu mehr Bürgerbeteiligung wollen. Das beweist auch das Handbuch, das wir zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung vorgelegt haben. Im Übrigen haben die Raumordnungsminister der Länder zusammen mit der Bundesregierung einstimmig die frühzeitige Einbindung der Bürger in Planungsvorhaben beschlossen. Das war vor ungefähr vier, fünf Monaten – keiner hat davon Kenntnis genommen, aber die Konferenz hat getagt und diesen Beschluss herbeigeführt. Ich möchte bei dieser Diskussion davor warnen, eine Stimmung zu erzeugen, als hätte es noch nie Bürgerbeteiligung gegeben. In den Verfahren ist Bürgerbeteiligung vorgesehen. Herr Heuser, es hat mich sehr gefreut, dass Sie gesagt haben: „Wir möchten Bürgerinnen und Bürger von Abgas und Lärm entlasten, und wenn eine Ortsumfahrung sinnvoll ist, dann geben wir gerne grünes Licht.“ Ich kenne ein paar Ortsumfahrungen, gegen die der BUND klagt. Ich melde Ihnen die Liste, dann können Sie die Bürgerinnen und Bürger gerne sehr schnell von Lärm und Abgas entlasten. Wenn für eine ganz normale Ortsumfahrung für 20 Millionen Euro mittlerweile schon 1149 Seiten Planungen erforderlich sind, dazu Begutachtungen und so weiter bis hin zu Fledermausnetzen über die Straßen hinweg, die von März bis Oktober aufgezogen und dann im Winter wegen des Schneedrucks wieder abgebaut werden müssen, wenn ich all das schon jetzt bei den hohen ökologischen Standards leisten muss...

Ich habe unlängst ein Teilstück der A 6 freigegeben, südlich von Nürnberg. Das ist ja kein dünn besiedeltes Gebiet, sondern eine Metropolregion, die vor allem eine Ost-West-Magistrale für den Güterverkehr darstellt. Wenn ich für 100 Millionen Euro ein Teilstück für ein paar Kilometer freigebe, dann sind 20 Prozent davon Lärmschutz und 20 Prozent ökologische Ausgleichsflächen. Das ist auch vollkommen in Ordnung. Nur diskutieren wir hier nicht nur über Planungs-beteiligung und Bürgerbeteiligung, sondern auch über Planungsbeschleunigung. Ich teile die Auffassung der beiden Rechtsanwälte, dass Bürgerbeteiligung nicht zu Verzö-

gerungen führen muss, sondern dass die Bürger oftmals intelligentere und lösungsorientiertere Ansätze verfolgen als mancher, der in diesem Bereich seit Jahren sein Geld verdient. Wenn ich mir allerdings manche Planungshistorie anschau, wenn ich sehe, dass wir zur Umsetzung von Autobahnen 30 Jahre brauchen, weil durch alle Instanzen vor Gericht gestritten wird – was rechtsstaatlich völlig in Ordnung ist –, dann führt das dazu, dass sich die Standards erhöhen, die Kosten erhöhen, und die Umsetzung von Großprojekten über Jahre hin blockiert wird. Frau Kollegin Leidig, wir leben in einer repräsentativen Demokratie. Wenn Sie jeden einbeziehen wollen in jede Ortsumfahrung... Herr Dr. Groß hat Gott sei Dank darauf hingewiesen, dass er dafür ist, nicht über den gesamten Netzplan diskutieren zu lassen, sondern nur über Einzelprojekte. Wenn Sie die komplette Bürgerbeteiligung für einen Bundesverkehrswegeplan machen wollen – was wir ohnehin im Internet machen mit Anhörungsverfahren, mit Verbänden und so weiter –, dann wünsche ich viel Spaß bei der lösungsorientierten Umsetzung eines Bundesverkehrswegeplans. Ich kann Ihnen 3.580 Anliegen nennen, die jeder zu jeder Ortsumfahrung hat. Ein bisschen zielorientiert müssen wir schon argumentieren. Schlussbemerkung, Herr Vorsitzender: „Die Verwaltung ackert vor sich hin“, hat Herr Heuser gesagt. Ich bestreite das vehement, weil es ein völlig transparentes, gewohntes, aber auch offensives und vor allem die Bürger beteiligendes Verfahren in der Verwaltung gibt. Ich gebe gerne diesen Satz, den Sie geäußert haben, an meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter und an die Mitarbeiter in den Auftragsverwaltungen der Bundesländer, egal welche Couleur die Landesregierung hat. Das ist eine Diskriminierung der vielen Planer, die sich bemühen, Bürgerinnen und Bürger in konkrete Planungen einzubeziehen.

Vorsitzender: Als nächstes hat der Kollege Schnieder das Wort.

Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU): Wir reden im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die wir verstärken wollen, einmal davon, dass wir damit demokratische Kultur stärken, aber auch Akzeptanz herstellen wollen. Herr de Witt hat zutreffend ausgeführt, dass auch die Bürger diese demokratische Planungskultur ein Stück weit noch stärker erlernen müssen. Für mich stellt sich daraus eine Frage: Wir haben ja schon Öffentlichkeitsbeteiligung, auch wenn wir sagen, sie ist nicht ausreichend und auch von der Form her nicht zeitgemäß. Aber wir stellen fest, dass wir noch keine ganz breite Öffentlichkeitsbeteiligung haben, und dass sie am Schluss auch nicht immer zu Akzeptanz führt – Beispiel *Stuttgart 21*. Deshalb ist eine Kernfrage: Wie schaffen wir es,

nicht nur die „üblichen Verdächtigen“, sondern alle Bürger so zu mobilisieren, dass sie sich beteiligen, sich breit einbringen? Herr Gerwens, wie können Sie sich eine solche Mobilisierung der Öffentlichkeit dauerhaft vorstellen? Und eine zweite Frage an Herrn Prof. Groß: Sie haben gerade dafür plädiert, dass wir das Verbandsklagerecht auf allen Verfahrensstufen massiv ausweiten. Glauben Sie allen Ernstes, dass das zu einer Verkürzung und Straffung von Verfahren führt, so dass wir schneller von der ersten Idee bis zur Umsetzung einer Maßnahme kommen?

Vorsitzender: Herr Gerwens, Sie haben das Wort.

Stefan Gerwens (Pro Mobilität e.V.): Ja, Herr Schnieder, das ist eine sehr schwierige Frage, denn in der längerfristigen Entwicklung wird natürlich vor allem der Güterverkehr den Ausbaubedarf treiben. Das heißt, dass für den einzelnen Bürger der Nutzen eines Ausbaus nicht auf der Hand liegt, weil er vor allem von zusätzlichem Güterverkehr genutzt wird. So gesehen ist es auch eine Aufgabe der Verbände, das Thema Wirtschaftsverkehr und die Bedeutung der Infrastruktur stärker an die Öffentlichkeit heranzutragen. Wie man projektbezogen die Bürger einbindet, da fehlt mir im Augenblick noch die zündende Idee, aber das ist sicherlich ein interessanter Gedanke, den man nochmal aufgreifen muss.

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Das hängt im Einzelnen natürlich von der Ausgestaltung der Verbandsklage ab. Ich halte es nicht für sinnvoll, wenn eine Klage auf den vorgelagerten Stufen eine aufschiebende Wirkung hat. Aber man muss auch zur Kenntnis nehmen, dass es EG- oder EU-rechtliche Anforderungen gibt, nach denen die Überprüfbarkeit aller umweltbezogenen Entscheidungen auch in einem gestuften Planungsverfahren grundsätzlich ermöglicht werden muss. Wenn wir das alles auf die Kontrolle der letzten Stufe des Planfeststellungsverfahrens verlagern, wo wir schon jetzt eine Pflicht haben, eine Umweltverträglichkeitsprüfung beim Bundesverkehrswegeplan und teils auch im Raumordnungs- und im Linienbestimmungsverfahren durchzuführen – dann gehen wir das Risiko ein, dass wesentliche Fehler, Fehleinschätzungen oder Verfahrensmängel erst bei der Kontrolle der allerletzten Planungsstufe entdeckt und gerügt werden können. Ich frage mich, ob das nicht umgekehrt ein Problem ist, das jedenfalls Kräfte vergeudet. Deswegen halte ich es durchaus für überlegenswert, in dem Rahmen, in dem entschieden wird, auch eine Kontrolle zu ermöglichen. Es bleibt ja dabei, dass das im Wesentlichen politische Abwägungsentscheidungen sind, die ma-

teriell vom Gericht kaum geprüft werden können. Aber wenn Verfahrensfehler stattfinden, wenn Verstöße gegen EU-rechtliche Pflichten auf der ersten oder zweiten Planungsstufe erfolgen, warum soll man das nicht gleich rügen und gegebenenfalls korrigieren können?

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Groß! Herr Hacker!

Abg. Hans-Joachim Hacker (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich habe auch noch zwei Fragen, die ich zum Einen an Herrn Rechtsanwalt de Witt richten möchte und die zweite Frage an Herrn Prof. Groß. Herr Rechtsanwalt de Witt, ich komme jetzt nochmal auf ein anderes Thema zu sprechen und verbinde damit eine Frage: Könnten Sie sich aus Ihrer bisherigen Erfahrung und aus Ihrer Tätigkeit heraus vorstellen, dass man Effizienzsteigerungen in Planungsverfahren erreichen kann, indem man insbesondere bei länderübergreifenden Vorhaben – also typischerweise ja Autobahnen und Bundesstraßen – zu einer Neubestimmung der Zuständigkeitsregelung zwischen Bund und Ländern kommt? Dass also bestimmte Planungsverfahren in diesem Bereich auf den Bund übertragen werden? Und an Herrn Prof. Groß eine Frage: Ich komme nochmal zurück auf die Problematik der Bürgerbeteiligung. Sie hatten sich ja in Ihrer Stellungnahme grundsätzlich für die Erweiterung von entsprechenden Bürgerbefragungen ausgesprochen, dann aber gesagt, dass natürlich über den Bundesverkehrswegeplan und über Ausbaugesetze, also Generalgesetze sozusagen, keine Bürgerbefragung, keine Volksbefragung stattfinden kann. Sie haben das auf einzelne Projekte bezogen. Wenn ich mir jetzt die Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans und des Investitionsrahmenplans vorstelle: Könnten Sie noch einmal darstellen, wer in welcher Phase wie konkret befragt werden soll, wenn es um Bundesprojekte geht, und ob das Schweizer Modell hier wirklich ein Maßstab sein kann?

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr de Witt!

Siegfried de Witt (Rechtsanwalt): Zur Verlagerung auf den Bund: Generell haben wir bei allen Bundesprojekten die Entscheidung des Parlaments, sowohl über den Bundesverkehrswegeplan wie auch über die Ausbaugesetze. Das geschieht schon länderübergreifend. Bei wichtigen Schnittstellen – ich denke beispielsweise an die Frage der Elbquerung, Schleswig-Holstein, A 20, Niedersachsen – ist letzten Endes eine Entscheidung des Bundes zu fällen. Und ich muss sagen, ich widerspreche auch Herrn Groß ausdrücklich: Das Parlament ist nicht nur indirekt demokratisch legitimiert, sondern

nach meinem Verständnis immer direkt demokratisch. Das ist das Eine. Das Zweite ist, dass bei der Frage der Beteiligung auf Bundesebene sicherlich vieles verbessert werden kann, wobei ich auf keinen Fall der Meinung bin, dass wir verstärkte Verbandsklagen einführen sollten. Sie sind auch europarechtlich nicht geboten, da widerspreche ich ausdrücklich. Wir sollten hier auf der Bundesebene die Erforderlichkeiten festlegen und dann die Feintrassierungen im normalen Vollzug durch die Länder durchführen lassen. Eine Ausnahme dazu ist die Netzplanung. Da steht ja noch eine Entscheidung aus, ob die Bundesnetzagentur für die Planfeststellung der Übertragungsnetze zuständig wird oder nicht. Ich persönlich plädiere sehr dafür, dass die Bundesnetzagentur dafür zuständig wird. Das hat viele praktische Gründe, insbesondere da sie sowieso schon mit der Bundesfachplanung beschäftigt ist, zeitlich versetzt dann auch mit der Planfeststellung. Da wäre ich also auf jeden Fall für eine Konzentration auf die Bundesebene.

Ich will auch nochmal deutlich machen, dass Herr Groß meines Erachtens die Bedeutung der Raumordnung falsch einschätzt. Die Raumordnung ist ja nicht ein Verfahren, wo man auf einer Zwischenebene plant, wo ein Verkehrsweg laufen könnte. Im Rahmen der Regionalplanung gibt es zwar auch die Möglichkeit der Trassenfestlegung, aber grundsätzlich ist es auch im Rahmen der Raumordnungsverfahren so, dass der Vorhabenträger beantragt, welche Trasse zu prüfen ist. Nur die vom Vorhabenträger beantragten Alternativen sind zu prüfen – nicht irgendwelche, die von der Behörde festgelegt werden. Und das Ganze endet dann mit einem rechtlich unverbindlichen Gutachten. Das ist jetzt im Netzausbaugesetz anders: Da haben wir die Verbindlichkeit des Ergebnisses der Bundesfachplanung für die nachfolgende Planfeststellung. Das ist wenigstens abgeschichtet, nur alles andere ist nicht abgeschichtet. Ich höre immer wieder die Theoretiker, die sagen, man könne ja die Strategische Umweltprüfung abschichten. Dazu darf ich Ihnen Eines sagen – und ich mache viele Planfeststellungsentwürfe: Ich werde im Rahmen einer Planfeststellung immer nochmal übergreifend die Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen und zu einem Ergebnis kommen, damit ich auf der sicheren Seite bin für den Planfeststellungsbeschluss. Das heißt, ich kann theoretisch vieles abschichten, doch in der Praxis führt das zu nichts. Sie bekommen nur dann eine Abschichtung, wenn Sie das Raumordnungsverfahren für die Bundesvorhaben in die Planfeststellung integrieren.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Groß!

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Zur Korrektur verschiedener Missverständnisse verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme und eine demnächst publizierte ausführlichere Version. Ich will zur Frage von Herrn Hacker darauf hinweisen, dass es natürlich eine komplexe Frage ist, wie man Bürgerentscheide insgesamt auf Bundesebene organisiert. Das Grundproblem liegt meiner Meinung nach darin, dass die Gesetzesform für Netz- oder Bedarfspläne funktional, vorsichtig gesagt, zweifelhaft ist. Dass ein Parlament Einzelprojekte in einem Bündel genehmigt, die aber letztlich auf Vorprüfungen der Exekutive beruhen, die Sie nicht ernsthaft – da will ich niemanden hier im Raum zu Nahe treten – einzeln überprüfen können, halte ich eigentlich für den falschen Ansatz. Man müsste vielmehr überlegen, ob man die einzelnen Elemente einer solchen Planungsentscheidung und vor allem die Frage, ob dafür Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, nicht in Form einer gesetzesbezogenen, sondern in Form einer projektbezogenen Volksabstimmung den Bürgerinnen und Bürgern vorlegt. Dafür gibt es Vorbilder auf kommunaler Ebene, auch auf Landesebene, zum Teil allerdings mit erheblichen Restriktionen. Natürlich ist das auf Bundesebene besonders schwierig und besonders weit von dem entfernt, was wir bisher gewohnt sind. Aber es ist möglich. In der Schweiz ist das natürlich in eine viel stärker verankerte Kultur der direkten Demokratie eingebaut. Die Alternative wäre, solche Entscheidungen stärker auf die Länderebene zu verlagern, die auch etwas näher an den Betroffenen ist. Das hätte wiederum Auswirkungen auf das gesamte Verkehrsfinanzierungswesen, das man in diesem Zusammenhang auch nochmal überprüfen müsste. Es gibt keine einfache Lösung, die man von heute auf morgen einführen könnte. Das hätte durchaus Auswirkungen auf das gesamte Planungssystem.

Abg. Oliver Luksic (FDP): Ich würde gerne den eben angerissenen Punkt des Klagerechts der Umweltverbände nochmal vertiefen und Frau Prof. Versteyl und Herrn de Witt die Gelegenheit zu einer Stellungnahme geben. Was ist denn aus der Rechtsprechung, aus dem Urteil des EuGH rechtlich wirklich in der Umsetzung geboten? Dazu gibt es gerade einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, der sich in der Anhörung befindet. Da scheint es Differenzen zu geben. Daher die Frage: Welche Veränderungen sind materiell notwendig? Und zweitens: Wenn man darüber hinausgehen würde – wie es Herr Groß angedeutet hat und wie es auch in den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN steht –, was würde sich daraus Ihrer Meinung nach in der Praxis konkret ergeben, sowohl was das Thema Zeitplanung als auch was die Kosten angeht?

Vorsitzender: Vielen Dank! Frau Versteysl!

Prof. Dr. Andrea Versteysl (Rechtsanwältin): In der Tat ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aufgrund der Trianel-Entscheidung zu reformieren. Ich persönlich bin auch der Auffassung, dass das Klagerecht nicht nur auf die europarechtlich gestützten Umweltrechtsvorschriften begrenzt werden kann, sondern dass wir aus europa- und völkerrechtlichen Gründen – Stichwort Aarhus- Konvention – gehalten sind, das Klagerecht der Umweltverbände auch auf nationale Umweltrechtsvorschriften auszudehnen. Dies sieht ja auch der von Ihnen erwähnte Entwurf, der jetzt in der Anhörung ist, vor. Das halte ich für zutreffend. Ich sehe auch, um das ganz klar zu sagen, keine Gefahr oder kein höheres Risiko für Verzögerung von Verfahren durch diese jetzt notwendige Anpassung der Klagerechte. Aber wir brauchen flankierende Maßnahmen, und wir müssen Grundsätze, die das System des Planungsrechts betreffen, wie Herr Prof. Groß sagte, nicht über Bord werfen.

Wir müssen am Grundsatz der Planerhaltung festhalten und wir müssen am Grundsatz der Entscheidungserheblichkeit bei der Fehlerüberprüfung festhalten. Das sind traditionelle Grundsätze des Rechtsschutzes. Die gerichtliche Überprüfung ist aus meiner Sicht kein Selbstzweck, sondern sie soll den Rechtsschutz der tatsächlich Betroffenen gewährleisten. Aus diesem Grunde halte ich es auch für richtig, dass als weitere flankierende Maßnahmen in dem jetzt in der Anhörung befindlichen Gesetzentwurf vorgesehen ist, dass wir eine Klagebegründungsfrist, wie wir sie auch schon in anderen Bereichen kennen, zum Bundesverwaltungsgericht vorsehen, damit auch hier Verzögerungen vermieden werden. Das Stichwort „Präklusion“ ist verschiedentlich schon angesprochen worden. Das ist auch eine Tendenz, in die die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – ich denke da an Entscheidungen auch um den Jahreswechsel – deutlich aufgezeigt hat. Die Verbände sind gehalten, in einem sehr viel stärkerem Maße ihre Einwendungen aktiv vorzubringen und auch zu präzisieren, als dies der Bürger kann und tun muss.

Siegfried de Witt (Rechtsanwalt): Ich will daran vielleicht anknüpfen. Die Beteiligung der Vereinigungen ist jetzt den Bürgern gleichgestellt, d. h. innerhalb der Offenlage, innerhalb der gesetzten Frist haben sie auch Einwendungen vorzutragen. An dem Punkt wäre es gut, den Verbänden z. B. auch den digitalen Planungsordner und entsprechende Unterlagen zur Verfügung zu stellen, denn sie sollen auch wirklich sachliche Beiträge liefern. An dem Punkt sollte man also großzügig gegenüber den Verbänden

sein. Ich habe auch schon gesagt, dass bei der vorzeitigen Bürgerbeteiligung der § 25 Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz so ergänzt werden sollte, dass schon da eine Beibringung von Informationen vorgesehen wird. Lokale Bürgerinitiativen haben oft große Kenntnisse von Artvorkommen, die wichtig sind, das spart auch Geld. Deswegen kann man ihnen auch eine Kostenerstattung geben, aber dann mit einer Präklusionsvorschrift versehen. Das vom Praktischen her. Ich bin nicht der Meinung, dass Vereinigungsklagen auf jeder Planungsstufe vom Bund über die Länder bis hin zur Planfeststellung erforderlich sind, sondern es reicht sehr wohl, die auf der letzten Stufe anzusiedeln. Da sehe ich auch gar keine Risiken für Verzögerungen. Alles andere würde nur zu einer – ich rede hier als Anwalt – Aufblähung von Prozessen führen, die aber in der Sache nicht förderlich wären.

Bei den Umweltklagen muss man nun auch nicht so blauäugig sein, sondern man muss sehen, wie die Praxis dieser Klagen ist. Da wird sehr gezielt versucht, prestigeträchtige Vorhaben abzuschließen und zu bekämpfen, keineswegs nur die besonders umweltrelevanten Vorhaben. Die Umweltverbände sind Unternehmen, die eine klare Zielsetzung verfolgen, nämlich Mitgliederwachstum, Spendenwachstum und Bedeutungswachstum. Das sage ich einfach so, weil es einfach richtig ist und das ist auch keine Kritik, sondern das gehört einfach auch zur Marktwirtschaft der Umweltpolitik, wenn ich das so mal formulieren darf. Das muss einfach zur Kenntnis genommen werden. Wohin führen dann diese Gerichtsverfahren? Ich bin gerade dabei, ich quäle mich durch die Lektüre der Entscheidungen des OVG Bautzen zur Waldschlößchenbrücke mit 220 Seiten Urteilsbegründung. Da wird der Eremit unter jedem Gesichtspunkt betrachtet und natürlich die kleine Hufeisennase, die auf ihrem Liebesflug durch das Elbtal angeblich an die Brücke stößt oder auf der Brücke von unvorsichtigen Autofahrern überfahren wird. Das alles müssen wir in ein vernünftiges Maß bringen. Dazu gibt es zwei Aspekte: Das eine ist die Präklusion, das andere ist die Entscheidungsprärogative der Verwaltung. Der Verwaltung sollte durch klare Entscheidungsprärogative auch die Ermittlung und Bewertung obliegen. Das haben wir nun wirklich im Atomrecht so, ich beschäftige mich seit vielen Jahren mit Atomrecht. Da ist anerkannt, dass die Verwaltung eine Entscheidungsprärogative hat, weil die Gerichte gar nicht die geeigneten Mittel haben, diese Dinge aufzuklären und zu entscheiden. Wenn die Verwaltung nach den Regeln der Kunst gearbeitet hat, dann hat das Gericht dieses Ergebnis zu akzeptieren.

Vorsitzender: Vielen Dank! Alles nächstes Kollege Behrens.

Abg. Herbert Behrens (DIE LINKE): Irgendwie sind wir jetzt schon wieder auf dem Weg zurück von mehr Bürgerbeteiligung hin zu mehr Durchsetzungsmacht für die Verwaltung. Ich würde aber gerne wissen, wie wir dem Kern unserer Anhörung, nämlich der Erhöhung der Bürgerbeteiligung, gerecht werden können – nicht nur unter dem Aspekt von Planungsbeschleunigung, sondern in der Richtung, dass wir andere Erfordernisse der Bürgerinnen und Bürger haben, dass mehr Beteiligungsrechte eingefordert werden, dass es letztendlich um eine Stärkung der Demokratie geht. An Herrn Heuser stelle ich die Frage: Wenn wir diesen demokratischen Anspruch auf Verfahren übertragen wollen – eines wurde ja eben schon genannt, wie es sein könnte – wie sähe das aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger aus, wenn wir uns mit der übergeordneten Planung beschäftigen wollen? Raumordnung soll mehr Gewicht erhalten, habe ich in der Diskussion aus verschiedenen Äußerungen erfahren: Wie sehen Sie das? In dem Zusammenhang möchte ich Herrn Kiepe fragen: Was ist aus der Sicht der kommunalen Selbstverwaltung erforderlich, was ist aus der Sicht des Städtetages erforderlich, wenn wir uns den Bundesverkehrswegeplan ansehen mit den vielen Überhängen, die noch da sind und die eigentlich nochmal revidiert werden müssten nach unserer Forderung? Wie sehen Sie das Erfordernis, in dieser Weise auf den Bundesverkehrswegeplan einzuwirken? Der neue wird ja schon erarbeitet, und wir stehen eigentlich vor der Frage: Wie gehen wir mit den alten Fehlern um, die bislang gemacht worden sind? Nur noch eine Bemerkung: Ich entschuldige mich ausdrücklich für die nicht qualifizierte Kritik, die hier von Herrn Scheuer kam gegenüber einzelnen Sachverständigen.

Vorsitzender: Wer mag beginnen? Herr Heuser!

Tilmann Heuser (BUND e.V.): Vielleicht direkt zu Herrn Staatssekretär. „Ackern“ heißt im Südbadischen „hart arbeiten“. Das meine ich auch so. Sie können gerne der Verwaltung sagen, dass sie sehr hart arbeitet, gerade auch das Bundesverkehrsministerium und die Verwaltung vor Ort. Die werden nur im hohen Maße verheizt. Die arbeiten das Verwaltungsverfahren ab, während wir auf allen anderen Ebenen diskutieren über die Projekte, in den Medien, in den Kommunalparlamenten, über Einzelgespräche. Aber was wir nicht haben ist, dass wir mal einen Planungsprozess zusammenbekommen, wo wirklich die Leute zusammen sitzen und ganz sukzessive die Planung abarbeiten. Die Mitarbeiter des Bundesverkehrsministeriums haben

sogar so hart geackert für den nächsten Bundesverkehrswegeplan, dass die eine städtebauliche Beurteilung zur Ortsumgehung gemacht haben. Was kam denn heraus? Keine nennenswerte Entlastung! Es sind zwei Drittel der Ortsumgehungen im Bundesverkehrswegeplan vordringlicher Bedarf. Wo haben Sie da Ihre Entlastungswirkung? Wir sind der einzige Verband, der es geschafft hat, mal Prioritäten zu setzen. Wir haben Projekte drin, wo wir sagten, die sollen gebaut werden, oder wir brauchen eine andere Trassierung oder ggf. ein anderes Verkehrskonzept. Darum geht es, dass man wirklich vor Ort versucht, mit einem demokratischen Anspruch zu planen, nämlich endlich mal eine Planung daraus zu machen und nicht nur ein Abarbeiten von Einzelprojekten, die dann nach 50 Jahren irgendwann mal planfestgestellt werden. Deshalb heißt es auch, sich sinnvoll Gedanken darüber zu machen, wie können wir tatsächlich einen Planungsdiskurs abgeschichtet führen.

Ich habe zur Bundesverkehrswegeplanung ausgeführt. Wir können nicht auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung über einen Bedarf von einzelnen Ortsumgehungen entscheiden. Das muss vor Ort entschieden werden, aber ggf. im Kontext mit anderen Lösungen. Da haben Sie dann Beispiele im Bundesverkehrswegeplan, wo z. B. vorher auch vorgeschlagen wurde, eine Landesstraße auszubauen oder eine Straße im Gewerbegebiet. Warum wird es vorab abgelehnt? Weil Sie die 100%-Finanzierung nur für die Bundesstraßen haben. Deshalb werden einfache Lösungen nicht realisiert. Warum gibt es den Druck vor Ort, dass endlich eine Ortsumgehung gebaut wird? Weil seit Jahren nichts an der Ortsdurchfahrt getan wird, wo man auch etwas machen könnte! Wenn Sie z. B. in Bayern die B 388 bei Brombach nehmen, da ist von Osten und von Westen kommend eine Ortsumgehung an die andere gereiht. Die Ortsumgehung Brombach ist jetzt bei der letzten Bundesverkehrswegeplanung herabgestuft worden. Da sind sogar die Umweltverbände dafür, dass man da endlich eine Lösung findet, weil Sie einen kleinen Ort haben, wo jetzt die ganzen Autos drauf knallen. Das sind Punkte, die man nochmal in dem Rahmen diskutieren muss.

Dann kommen wir zu der Frage nach dem demokratischen Anspruch. Jawohl, wir müssen uns einfach überlegen, wie können wir auf der einen Seite auf Bundesebene Fernverkehrsnetzpläne machen, wie entwickelt man eine realistische Netzstrategie, die auch finanzierbar ist für Straße, Schiene, Wasserstraßen im Kontext und vor Ort. Deshalb auch Raumordnungsverfahren. Eigentlich bräuchten wir das Raumordnungsverfahren nicht, wenn wir nämlich eine Voraus-

setzung hätten, eine ehrliche, integrierte Verkehrsplanung, wo vor Ort ein realistisches, finanzierbares, verkehrsträgerübergreifendes Verkehrskonzept entwickelt wird. Da hätten Sie nämlich genau die Alternativenprüfung, wo man dann vor Ort zu Ergebnissen kommt, um die Orte zu entlasten in den nächsten Jahren. Ist es sinnvoll und realistisch – dann muss es auch verbindlich sein, denn nichts nervt Bürger – und selbst die Gegner von Planungsprojekten – mehr als Planungsprozesse, die sich über Jahrzehnte hinziehen. Deshalb packen wir jetzt die Punkte an, die hier vor Ort tatsächlich realisiert werden können. Wenn Sie die integrierte Planung haben, dann brauchen Sie natürlich nicht noch eine Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren. Die brauchen Sie aber dann, wenn Sie genau diese Planung vor Ort nicht haben. Deshalb nochmal mein Plädoyer: Wir müssen uns überlegen und diskutieren, wie organisieren wir Verkehrsplanung in Deutschland unter dem Aspekt, dass die Verkehrsinfrastruktur ausgebaut ist und dass wir de facto kein Geld mehr haben, um noch großartig über Neu- oder Ausbauprojekte, egal bei welchem Verkehrsträger, zu sprechen.

Folkert Kiepe (Deutscher Städtetag): Ich bin gefragt worden, aus der Sicht der kommunalen Gebietskörperschaften Anmerkungen zu machen. Ich hatte eingangs gesagt, das Themenfeld, was Sie hier ansprechen mit dem Infrastrukturkonsens, es ist natürlich ein sehr weites, es ist nicht nur eine Verfahrensfrage, es geht nicht nur um Bürgerbeteiligung, sondern auch um Herstellung eines Konsenses über die verschiedenen Verkehrsträger. Integrierte Verkehrs- und Städtebaupolitik können Sie nur betreiben, indem Sie auf den verschiedenen Ebenen – Bund, Ländern, kommunalen Gebietskörperschaften – die Aufgabenstellung so zuordnen, dass dort auch entschieden werden kann. Die positiven Erfahrungen mit der kommunalen Bauleitplanung, die ich eingangs angesprochen habe, haben wir deshalb, weil auf der Ebene der Gebietskörperschaften die Städte und Gemeinden nach dem Baugesetzbuch – das ist sozusagen für die kommunalen Gebietskörperschaften das „Grundgesetz Teil 2“ – auch Entscheidungsrechte haben. Sie haben ein Planwerk in der Hand vom Flächennutzungsplanung bis zur konkreten Bauleitplanung, in dem sie für das betreffende Gebiet, das sie dem Planungswillen unterwerfen – mit dem Flächennutzungsplan für das gesamte Gebiet und Bebauungsplänen für Teilgebiete – die räumliche und die wohnliche Zuordnung definieren, vom Verkehrsweg bis zum kleinen Reihenhauser in der Grünfläche. Das haben Sie aber nicht auf allen Planstufen. Deswegen wäre es vielleicht auch eine Überlegung wert, dass man wirklich zu

einer Abschichtung kommt und den Bundesverkehrswegeplan als einen integrierten Verkehrswegeplan Straße-Schiene-Wasserwege begreift, aber dann auch so abschichtet, dass es ein zusammenhängendes Netz ergibt. Dann haben Sie nämlich auch nicht nur eine Transparenz und eine leichtere Vermittlungsmöglichkeit gegenüber den Bürgern, die dann eben nicht mehr nur auf den Teilaspekt 1, 2 oder 3, auf die Streckenteile A, B, C schauen, sondern das Gesamtnetz im Auge haben. Ich will jetzt gar keine anderen Staaten in Europa nennen. Es gibt aber sehr wohl solche Beispiele, wo in diesen Auseinandersetzungen mit den Umweltverbänden, mit den Bürgern vor Ort, ein solches integriertes Gesamtnetz vorgeführt werden kann. Dann versteht man viel leichter, warum es nötig ist, dieses Teilstück – ich denke konkret an den Oberrhein – auf Priorität 1, 2 oder 3 zu setzen. Aber wenn Sie da eine Vielzahl von Straßen- und auch Ortsumgehungen haben und auch gar nicht mehr erkennen können, wo ist denn jetzt die Priorität angesichts knapper öffentlicher Finanzmittel, dann wird das sehr schwer.

Mein Plädoyer: Wenn man denn die Vorteile im Baugesetzbuch von der frühzeitigen Bürgerbeteiligung bis zu den einzelnen Verfahrensschritten, die auch juristisch und mit verwaltungsgerichtlicher Hilfe auch überprüft werden können, auf der Bundesebene einführen möchte, dann müssen Sie zunächst eine Abschichtung der verschiedenen Stufen von Verkehrswegen durchführen. Das ist natürlich eine schwierige Aufgabe, aber das ist meine Anregung. Integrierte Verkehrspolitik können Sie nur so erreichen. Sonst haben Sie immer das Gegeneinander, das eine Land präferiert etwas Anderes als das andere. Der Bund müsste eigentlich sich dazu verständigen in der öffentlichen Debatte, die notwendig wird – ich sage das nochmal – wegen Energie, Klima, demografischer Wandel. Wir haben leerlaufende Räume, wir haben Wachstumsregionen. Die Republik entwickelt sich ja total unterschiedlich, großräumig, aber auch ganz kleinräumig. Deswegen müssten bei knappen Finanzmitteln umso mehr Prioritätenentscheidungen diskutiert werden. Das kriegen Sie nur hin, wenn Sie ein Gesamtkonzept präsentieren. Da Sie das nicht von der Bundesebene bis zur Kommunalebene auf der Bundesebene entscheiden können, wäre ich sehr dafür zu unterscheiden. Wir haben zwar nur einen zweistufigen Staatsaufbau, aber Sie sollten immer den dreistufigen Verwaltungsaufbau mit im Blick haben und einen Teil eben auf die Kommunalebene delegieren. Zum Beispiel die Ortsumgehungen, die Sie nur belastet und für den Bürger große Unzufriedenheit bringt – das soll dann vor Ort ausgetragen werden. Das wäre ein mutiger Schritt – kein einfacher, aber im Rahmen

der Aufgabenstellungen, die in den nächsten zehn Jahren vor uns liegen, ein notwendiger.

Vorsitzender: Vielen Dank! Kollege Kühn!

Abg. Stephan Kühn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich erlaube mir zwei Vorbemerkungen. Die eine ist, dass hier ein Eindruck entsteht, was die Umweltverbände machen – sich für kleine Hufeisennasen usw. einzusetzen – sei nicht ganz redlich. Woran liegt denn das? Die eigentlichen Knackpunkte kommen doch gar nicht mehr zur Sprache. Ein Projekt steht im Ausbaugesetz, 15 Jahre später ist dann irgendwann Geld für die Planung da, dann wird es vorangetrieben. Dann fragt niemand mehr vor Gericht bzw. es gibt nichts an handfesten Möglichkeiten, vor Gericht die verkehrliche Bedeutung und Notwendigkeit mit einer Klage zu thematisieren, sondern dann sind es eben immer die Umweltfragen. Das ist ein Problem. Das zweite ist, es sollte nicht der Eindruck entstehen, dass irgendwelche Klagen von Umweltverbänden im entscheidenden Umfang Verkehrsprojekte behindern. Die Realität ist, dass das Geld fehlt, um Projekte voranzubringen. Ich erinnere mich an die Haushaltsberatung, wo Minister Ramsauer gesagt hat, dass es derzeit 80 Projekte aus dem Bundesverkehrswegeplan gibt, die planfestgestellt sind, mit einem Volumen von 2,6 Mrd. Euro, wo es also morgen mit dem Baubeginn losgehen könnten, was aber nicht stattfindet, weil das Geld fehlt. Das ist die Realität, und nicht böse Umweltverbände, die mit ihren Klagen, die Projekte im großen Umfang verhindern würden.

Wir haben, was die Bedarfsplanung auf Bundesebene angeht, die Situation, dass die Bundesregierung den Bundesverkehrswegeplan vorlegt und der Bundestag dann entsprechende Ausbaugesetze beschließt. Meine Frage an Herrn Prof. Groß: Wir haben jetzt nichts gehört, dass das vom Verfahren anders laufen soll: Sehen Sie Änderungsbedarf an der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesregierung und Bundestag? Welche Alternativen könnte man in diesem Verfahren künftig einziehen? Dann habe ich eine Frage an Herrn Heuser. Sie hatten das schon angesprochen, dass Uraltprojekte irgendwann in Angriff genommen werden, also Projekte, die schon aufgrund der natürlichen Entwicklung durch den demografischen Wandel nicht mehr aktuell sind. Wie könnte man das hinbekommen, dass wir nicht einen 15 Jahre alten Bundesverkehrswegeplan haben oder einen Bundesverkehrswegeplan, der 15 Jahre gilt, und zwischendrin weder die Daten noch die Haushaltslage noch die Diskussion über einzelne Projekte nochmal angeschoben werden kann? Wie könnte man einen rollierenden Prozess mit entsprechender regelmäßiger Evaluie-

rung einziehen? Es gibt zwar eine Bedarfsplanüberprüfung, aber die Praxis läuft doch so: Bei der Schiene wurden zwar einzelne Projekte überprüft, bei der Straße aber nur Pi mal Daumen „Alles noch im Bedarf!“ gesagt, und nicht einzelne Projekte nochmal vertieft untersucht.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Groß!

Prof. Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück): Wenn man den Bundesverkehrswegeplan in seiner Funktion als verkehrsträgerübergreifende Netzplanung ernst nimmt, dann müsste man zunächst einmal auch die Flughafenplanung, also jedenfalls die von nationaler und internationaler Bedeutung, mit integrieren, denn für die Frage der verkehrsträgerübergreifenden Alternativen muss der Flugverkehr, gerade angesichts seiner besonderen Klimaschädlichkeit, einbezogen werden. Wenn man weiß, dass ein großer Teil der innerdeutschen Flüge ohne Weiteres auch durch entsprechende Schienenverbindungen ersetzt werden könnte, wäre das z. B. ein wichtiger Gesichtspunkt. Also: Ausbau des sachlichen Anwendungsbereichs des Bundesverkehrswegeplans auf der anderen Seite. Das habe ich vorhin schon angedeutet. Meiner Meinung nach ist diese Planungsaufgabe, die jetzt durch die strategische Umweltprüfung noch weiter aufgeladen wird, so wichtig, dass sie gesetzlich geregelt werden sollte, dass sie meiner Meinung nach auch der Bundesregierung, wo sie funktional richtig angesiedelt ist, übertragen werden sollte. Die Bedarfspläne, die im Augenblick von den Parlamenten verabschiedet werden, sind doch realistisch betrachtet nichts anderes als die Ratifizierung einer exekutiven Planung. Der Hauptzweck ist, wenn man sich die Rechtsprechung anschaut, diese Bedarfsfeststellungen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu entziehen. Bleibt zwar die theoretische Möglichkeit, das dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen, aber das findet natürlich in der Praxis nicht statt.

Meiner Meinung nach wäre es vernünftiger zu sagen, der Bundestag definiert Kriterien und Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung. Die Durchführung und auch die Feststellung des Ergebnisses in Form einer Verordnung – analog z. B. zu Landesraumordnungsprogrammen – sollte dann auch bei der Bundesregierung liegen, möglicherweise nochmal nach Vorlage an den Deutschen Bundestag. Das wäre demokratisch, ohne Weiteres auch legitim und es würde die Überprüfbarkeit verbessern, ohne dass die Bindungswirkung deswegen leiden müsste. Auch eine Verordnung wäre für die Behörden des Bundes und für die Behörden der Länder verbindlich.

Tilmann Heuser (BUND e.V.): Vielen Dank für die Frage. Um zu den Klagen und den Uralt-Planungen vielleicht mal ein Beispiel zu nennen: Ich habe jetzt zwei Klagen hinter mir bzw. eine läuft, eine habe ich hinter mir. Das eine war das Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 17 – der Sacrow-Paretzer-Kanal. Die Planungen laufen seit den 1990er Jahren. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung hat permanent daran festgehalten: Wir brauchen unbedingt den großen Ausbau, die Begegnungsfähigkeit für die Schiffe, wir brauchen die Vertiefung. Deshalb muss von Berlin in Richtung Potsdam und dann weiter Richtung Havel ausgebaut werden. Wir haben die ganze Zeit gesagt, prüft doch mal als Alternative eine eingeschränkte Begegnungsfähigkeit, d. h. keine Verbreiterung, sondern nur die Vertiefung, dann können nämlich auch die Schiffe fahren. Das hat die Verwaltung permanent abgelehnt, über Jahre hinweg. Wir zogen vor das Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht hat gesagt, macht doch einen Vergleich, nehmt die eingeschränkte Begegnungsfähigkeit als Lösung. Das zeigt, wie wir über das Gericht das erzielen mussten, was die Verwaltung permanent verweigert hat. Deshalb auch zu den Kosten: Wir haben da unendlich viel Geld reingesteckt, das wir so gar nicht refinanzieren können. Was da alles an Arbeit reingeflossen ist, um mit der Verwaltung über die verschiedenen Verfahren immer wieder das Gleiche zu diskutieren, ohne dass sie sich einen Millimeter bewegt hat! Das zeigt die Wichtigkeit, da auch eine Öffnung hinzubekommen. Deshalb ist die Klage nur das äußerste Interventionsrecht, es ist kein Ziel.

Eine Klage zeigt, dass irgendwo etwas schief gegangen ist. Deshalb auch nochmal das andere Beispiel: die A 100. Da kommen wir dann auch zur Frage des Verkehrsinfrastrukturplans. Da kann man lang über Sinn und Unsinn diskutieren, naturschutztechnisch ist das sicher nicht das schlimmste Projekt bundesweit, sicher sogar eher unproblematisch. Stadtökologisch sieht es anders aus. Für 500 Millionen Euro drei Kilometer in Richtung Treptower Park – und keiner weiß, wie es weiter geht. Die Brücke, an der die Autobahn endet, ist heute schon überlastet. Sie können sich vorstellen, was das für Konsequenzen hat. Das verlagert den Stau. Bei günstiger Verkehrsführung habe ich vielleicht fünf Minuten Verkürzung. Gleichzeitig haben wir in Berlin die Situation der Dresdner Bahn nach Schönefeld – okay, der Flughafen verzögert sich, dann kann man auch die Schienenanbindung noch etwas länger diskutieren... Wir haben die Frage des Landwehrkanals, wir haben die Frage der Wasserstraßen in Berlin, wir haben die Sanierung der innerstädtischen Autobahn. Auf

der A 114 in Pankow haben wir inzwischen ein Tempolimit wegen Straßenschäden. Die Planungen werden nicht vorangebracht, weil das Geld fehlt. Jetzt stellt sich die Frage, wie wir das tatsächlich steuern können. Auch hier muss der Bundestag permanent und regelmäßig überlegen – und nicht nur ein Projekt beschließen, das dann irgendwann einmal umgesetzt wird. Lässt sich der Deutsche Bundestag die Planung vorlegen und entscheidet dann auch Prioritäten, z. B. für Berlin oder auch für andere Bundesländer? Da kann dann gesagt werden: Jawohl, wir müssen jetzt, da wir nur begrenzte Mittel haben, in die entsprechenden Projekte investieren.

Damit kommen wir auch zur Frage einer rollierenden Bundesverkehrswegeplanung. Wir haben derzeit alle fünf Jahre die Bedarfsplanungsüberprüfung. An der wird sehr gut geackert – also hart gearbeitet –, aber man erfährt relativ wenig davon. Letztendlich hat sie keine Auswirkungen. Dabei wäre genau dies eigentlich ein Controllinginstrument im Rahmen eines bundesweiten Projektmanagements. So könnte man dem Bundestag auch einmal vorlegen, wie der Stand der jeweiligen Planung ist, welche Punkte wirklich abgestimmt wurden nach den Standards – Umwelt, Klimaschutz, Ökonomisches, Güterverkehr, auch Finanzen – und wie weiter vorzugehen ist. Dann wird der Deutsche Bundestag auch mit eingebunden in die Entscheidung darüber, wie weiter vorzugehen ist, d. h. der Bundestag hat dann ein Interventionsrecht und zu entscheiden, wie es mit einzelnen Planungen vorangehen soll. Ich denke, das muss doch für Sie eine große Herausforderung sein, weil Sie dann eben nicht nur versuchen, verschiedenen Verwaltungseinheiten hinterherzurennen, sondern dann sagen können: Jawohl, wir prüfen das wirklich. Wenn Ihr auch Kritik habt an der Planung vor Ort, prüfen wir im Deutschen Bundestag die einzelnen Projekte im Rahmen der Bedarfsplanungsüberprüfung regelmäßig.

Vorsitzender: Vielen Dank! Ich möchte mich bei allen Experten und der Expertin sehr herzlich bedanken. Danke auch an die Kollegen für die Disziplin. Wir sind fast pünktlich fertig geworden. Ich wünsche Ihnen allen noch einen schönen Tag in Berlin.

Schluss der Sitzung: 13.05 Uhr

Dr. Anton Hofreiter, MdB
Vorsitzender

Öffentliche Anhörung am 13. Juni 2012

zu dem Antrag der Fraktion der SPD
Für einen neuen Infrastrukturkonsens:
Gemeinsam Zukunft planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen

Drucksache 17/9156

Inhaltsverzeichnis

Stellungnahmen der Sachverständigen

A-Drs. 17(15)375-A	Seite 25
Prof. Dr. Thomas Groß Universität Osnabrück – European Legal Studies Institute	
A-Drs. 17(15)375-B	Seite 33
Siegfried de Witt Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht	
A-Drs. 17(15)375-C	Seite 41
Prof. Dr. Andrea Verstejl Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht	
A-Drs. 17(15)375-D	Seite 45
Dr. Ben Möbius BDI - Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. – Abteilung Mobilität und Kommunikation	
A-Drs. 17(15)375-E	Seite 53
Tilman Heuser Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) – Landesverband Berlin e.V.	
A-Drs. 17(15)375-F	Seite 70
Stefan Gerwens Pro Mobilität - Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.	
A-Drs. 17(15)375-G	Seite 77
Folkert Kiepe Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände	



European Legal Studies Institute
Institut für Europäische Rechtswissenschaft

– Abteilung Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung –



Fachbereich Rechtswissenschaften

Prof. Dr. Thomas Groß

Süsterstraße 28
D-49074 Osnabrück

Tel. (05 41) 9 69-4500/4501
Fax (05 41) 9 69-4509
elsi.public.law@uos.de

7.6.2012

Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in Infrastrukturplanungsverfahren

Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion BT-Drs. 17/9156

I. Allgemeines

Eine Neuordnung des Infrastrukturplanungsrechts muss von zwei Leitideen ausgehen, dem Ausbau der Bürgerbeteiligung und der Straffung der Verfahren. Für beide Aspekte, die keineswegs grundsätzlich unvereinbar sind,¹ kann das NABEG eine gewisse Vorbildwirkung entfalten,² wobei allerdings einige Ungereimtheiten ausgeräumt werden müssen. Reformbedürftig ist außerdem der Rechtsschutz auf den vorgelagerten Planungsstufen. Hier muss insbesondere die Verbandsklage als Instrument des altruistischen Umweltschutzes gestärkt werden.

Auf der einen Seite ist eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung erforderlich.³ Großprojekte mit gravierenden ökologischen Folgen dürfen nur noch mit einer breiten Einbeziehung der Betroffenen und größtmöglicher Transparenz verwirklicht werden. Vielfältige öffentliche Proteste, z.B. gegen die Flughafenerweiterungen in Berlin und Frankfurt oder gegen

¹ *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 28 Rn. 83.

² Ebenso *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, 203, 209.

³ Vgl. dazu z.B. den Antrag der Abgeordneten Kotting-Uhl u.a., BT-Drs. 16/3360.

Schienenprojekte wie in Stuttgart oder im Rheintal, zeigen, dass als obrigkeitsstaatlich empfundene Planungen auf großen Widerstand stoßen.

Allerdings kann auch eine deutlich verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung klare Interessengegensätze zwischen den Umweltnutzern und den in eigenen Belangen Betroffenen, insbesondere den Nachbarn, sowie die damit oft korrelierten Unterschiede in den Wertepreferenzen nicht aufheben.⁴ Zu den Umweltnutzern zählen nicht nur die Vorhabenträger, sondern auch alle Personen, die eine von ihm geschaffene Infrastruktur nutzen, also meist ein sehr großer Kreis. Ein transparentes Verfahren könnte aber die Entscheidungsprämissen und die Kompromisspielräume deutlicher machen und damit zur Befriedung von Konflikten beitragen.

Auf der anderen Seite müssen auch aus ökologischen Gründen die notwendigen Projekte, etwa zum Ausbau des Schienenverkehrs als umweltfreundlichstem Verkehrsmittel und zum Ausbau des Stromnetzes, der für die Bewältigung der verstärkten Einspeisung erneuerbarer Energien erforderlich ist, in einem angemessenen Zeitrahmen durchgeführt werden können. Hierfür ist eine Vereinfachung und Straffung der Verfahren nötig, indem eine effektive Verzahnung der Planungsebenen und eine intelligente Problemabschichtung erfolgt. Dies wird dadurch ermöglicht, dass eine grundsätzliche Bindung der nachgelagerten Stufen des Planungsverfahrens im Sinne einer Berücksichtigungspflicht normiert wird. Andererseits wird dann die Abwägungspflicht auf die vorgelagerten Planungsstufen erstreckt, aus der sich Fehlerquellen, sei es beim Verfahrensablauf, sei es bei der eigentlichen Abwägung, ergeben können.⁵ Deshalb muss eine Möglichkeit des Zurückspringens auf die vorherige Stufe geschaffen werden, wenn eine Vorentscheidung sich bei näherer Prüfung des Einzelvorhabens als fehlerhaft und deshalb nicht umsetzbar herausstellt.⁶

Die Vereinfachung darf allerdings nicht so weit gehen, dass die Komplexität der Planungsaufgabe nicht mehr hinreichend abgebildet werden kann. Deshalb ist eine Dreistufigkeit des Planungsverfahrens zur Problemabschichtung erforderlich. Die Bundesnetzplanung für die Verkehrswege und für die Stromnetze dient in erster Linie zur Ermittlung der Nutzenbilanz und nimmt im Verkehrsbereich als besondere Funktion eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung für eine ökologisch möglichst verträgliche Mobilität vor. Die Trassenbestimmung als zweite Stufe dient der Optimierung der räumlichen Zuordnung des einzelnen Vorhabens. Dieser Aspekt ist gerade wegen der Notwendigkeit des Ausgleichs mit anderen Raumnutzungen so gewichtig, dass nicht auf diese Zwischenstufe verzichtet werden kann.⁷ Die Detailplanung des Vorhabens erfolgt auf der dritten Stufe im Planfeststellungsverfahren, an dessen Ende die rechtsverbindliche Zulassung des Projekts steht.

⁴ Dazu auch *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, 2003, S. 26 ff.; *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 61 ff. (zit. nach Manuskript); *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, S. 148 ff.

⁵ Vgl. *Wahl*, FS Sellner, 2010, S. 155, 170 ff.

⁶ So auch *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 214.

⁷ Ebenso *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 66 (zit. nach Manuskript).

II. Planfeststellungsverfahren

Der Fokus des Antrags liegt einseitig auf der Beschleunigung von Planungsverfahren. Bürgerbeteiligung darf aber nicht nur instrumental als Mittel zur Verbesserung der Akzeptanz von Großvorhaben verstanden werden, sondern hat einen demokratischen Eigenwert. Die Alternativenprüfung muss allerdings schwerpunktmäßig auf den vorgelagerten Planungsstufen erfolgen.

Auf das Raumordnungsverfahren kann angesichts der Bedeutung der Raumverträglichkeit von Infrastrukturprojekten nicht ersatzlos verzichtet werden. Zur Vereinfachung des Planungsverfahrens sollten jedoch das Raumordnungs- und das Linienbestimmungsverfahren im Bereich der Verkehrsplanung zusammengelegt werden und ähnlich wie die Bundesfachplanung Trassenkorridore die verbindliche Zwischenstufe der Infrastrukturplanungsverfahren darstellen. Die Zuständigkeit könnte für alle Planungsverfahren dem Bund übertragen werden, damit Abstimmungsprobleme der Länder bei landesgrenzenüberschreitenden Vorhaben nicht zu Verzögerungen führen.

Die notwendige Einführung einer obligatorischen frühen Bürgerbeteiligung führt zu einem erhöhten Zeitbedarf, der allerdings zu einer Entlastung des Planfeststellungsverfahrens führen kann. Der Vorschlag der Bundesregierung, in § 25 III VwVfG einen Verfahrensgrundsatz aufzunehmen, wonach die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht verpflichtend sein soll, sondern lediglich eine „Obliegenheit“ darstellt und die Behörde eine Pflicht haben soll, bei dem Vorhabenträger auf ihre Durchführung hinzuwirken,⁸ ist völlig unzureichend. Er stellt die Beteiligung der Öffentlichkeit in das Belieben des Vorhabenträgers und nimmt damit ihre demokratische Funktion nicht ernst.

Bei der verfahrensintegrierten Bürgerbeteiligung sollte die Einwendungsbefugnis auf die allgemeine Öffentlichkeit erweitert werden.⁹ Dies trägt auch zur Vereinfachung des Verfahrens bei, da die subjektive Berechtigung von der Behörde nicht mehr geprüft werden muss. Die geltende Frist zur Erhebung der Einwendungen von einem Monat während der Auslegung und zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist stellt angesichts der zunehmenden Komplexität der Planungsverfahren mit außerordentlich umfangreichen Unterlagen keinen guten Kompromiss zwischen Bürgerfreundlichkeit und Beschleunigung mehr dar.¹⁰ Sie entspricht auch nicht den Anforderungen von Art. 6 UVP-RL. Jedenfalls dann, wenn man die Präklusionsregelung in § 73 IV 3 VwVfG als Ausdruck von zumutbaren Mitwirkungslasten¹¹ aufrecht erhalten will, muss die Einwendungsfrist auf mindestens zwei Monate verlängert werden. Gleiches gilt für die Frist, die den Umweltvereinigungen für ihre Stellungnahme eingeräumt wird. Nur eine Verlängerung auf zwei Monate rechtfertigt die

⁸ BR-Drs. 171/12.

⁹ So auch *Burgil/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, S. 163.

¹⁰ Kritisch auch *Burgil/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, S. 184 f.; *Schmidt*, ZUR 2012, 210, 217 f.

¹¹ BVerwG, NVwZ 1997, 489, 489 f.; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, § 2 Rn. 91; *Stier*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rn. 3235.

Präklusionsregelung für Umweltvereinigungen in § 2 III UmwRG. Allerdings dürfen keine zu hohen Anforderungen an die Substantiierung gestellt werden.¹²

Die Verbandsklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz muss deutlich aufgewertet werden. Sie darf – wie nun vom EuGH klargestellt wurde – nicht auf schutzrechtsakzessorische Normen beschränkt werden.¹³ Die zur Umsetzung des Urteils notwendige Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sollte genutzt werden, um die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 BNatSchG zu integrieren und einen einheitlichen Umweltverbandsrechtsbehelf zu schaffen.¹⁴ Die Rügefähigkeit aller Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, sollte erhalten bleiben, da eine Beschränkung auf Vorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund schwierige neue Abgrenzungsprobleme schaffen würde.¹⁵ Eine solche Differenzierung wäre zudem mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention nicht vereinbar, da diese Vorschrift alle umweltrechtlichen Vorschriften erfasst.¹⁶ Außerdem ist eine Erweiterung des § 4 UmwRG auf wesentliche Verfahrensfehler erforderlich.¹⁷ Diese dürfen sich überdies angesichts der EU-rechtlichen Anforderungen nicht nur auf die Umweltverträglichkeitsprüfung beziehen.¹⁸

Alle Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse im Bereich der Infrastrukturplanung sollten bei den Obergerichtswegen erhoben werden. Die erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 I Nr. 6 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sind verfassungsrechtlich problematisch¹⁹ und jedenfalls mehr als zwei Jahrzehnte nach der Herstellung der deutschen Einheit nicht mehr mit einer Sondersituation begründbar.

III. Netz- und Bedarfsplanung

Die Netzplanung auf Bundesebene ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die nachfolgenden Planungsstufen, da hier die wesentlichen Prioritätenentscheidungen getroffen werden. Im Gegensatz zur Netzplanung im Energierecht ist das Verfahren für die Erstellung des Bundesverkehrswegeplans völlig unzureichend geregelt.

Der Bedarf für ein neues Vorhaben bzw. eine Erweiterung einer vorhandenen Anlage ist nach der neueren Rechtsprechung ein zentrales Element der Planrechtfertigung und damit eine wichtige Voraussetzung für die Planfeststellung. Der Bedarf wird allerdings in der traditionellen Verkehrsplanung nur als Befriedigung einer aufgrund von Extrapolationen erwarteten zukünftigen Nachfrage verstanden.²⁰ Hierin manifestiert sich die Grundeinstellung, wonach das Wachstum des Verkehrsbedarfs ein quasi naturgesetzliches Phänomen ist, an das

¹² BVerwG, NVwZ 2012, 176, 178.

¹³ EuGH, ZUR 2011, 368 ff.; zur Umsetzung vgl. den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 17/7888.

¹⁴ Schmidt, ZUR 2012, 210, 212.

¹⁵ Schmidt, ZUR 2012, 210, 212, m. w. N.

¹⁶ Hong, JZ 2012, 380, 387; Ekardt, NVwZ 2012, 530, 531.

¹⁷ So auch BT-Drs. 17/7888, § 4 I 1 UmwRG n.F.; vgl. dazu den Vorlagebeschluss des BVerwG, NVwZ 2012, 448.

¹⁸ Schlacke, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, 2010, § 3 Rn. 178.

¹⁹ Vgl. BVerwGE 120, 87, 93 f.; 131, 274, 279 ff.: erstinstanzliche Zuständigkeit als Ausnahmefall.

²⁰ So z. B. Hösch, UPR 2008, 378, 383.

die Kapazität der Infrastruktur angepasst werden muss. Allerdings erfolgen nach den Prognosen sehr wohl Prioritätenentscheidungen, da die zu verteilenden finanziellen Ressourcen für den Ausbau der Infrastruktur knapp sind.²¹ Das Bundesverwaltungsgericht hat, soweit ersichtlich, noch nie einen Planfeststellungsbeschluss wegen Fehlens des Bedarfs aufgehoben.²²

Aus ökologischer Sicht ist jedoch die Einbeziehung der schädlichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt schon bei der Grundsatzentscheidung auf der ersten Planungsstufe notwendig. Die übergreifende Planung auf Bundesebene ist prädestiniert, Systemalternativen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu prüfen, um Einfluss auf den modal split zu nehmen.²³ Voraussetzung ist allerdings, dass ein politischer Gestaltungswille entwickelt wird, der über eine Prioritätenensetzung bei den Anmeldungen der Bundesländer hinaus geht.

Insbesondere müssen die nationalen Klimaschutzziele, wenn sie ernst genommen werden, bei der übergeordneten Verkehrsplanung wie auch bei der Planung des Hochspannungsnetzes berücksichtigt werden.²⁴ Nur auf dieser Ebene der Netzplanung können die notwendigen Prioritätenverschiebungen auf ökologisch verträglichere Verkehrsträger erfolgen, die mit einer entsprechenden Änderung der Finanzierungsanteile aus dem Bundeshaushalt verbunden sein müssen. Ebenso ist eine nationale Netzausbauplanung notwendig, um den veränderten Anforderungen durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien zu entsprechen. Deshalb muss auf der Ebene der Netzplanung eine umfassende Bilanzierung von Kosten und Nutzen eines Vorhabens erfolgen. Nur dann, wenn der Nutzen des Projekts auch die negativen ökologischen Folgen überwiegt, darf es in den Plan aufgenommen werden.

Eine weitere wichtige Funktion der Netzplanung ist die Lenkung der entsprechenden Finanzmittel des Bundes. Der Bundesverkehrswegeplan kann seine Funktion als Instrument der mittelfristigen Investitionsplanung nur erfüllen, wenn seine Vorgaben für die nachfolgenden Planungsebenen verbindlich sind. Zwar kann auf dieser ersten Stufe der Planungskaskade nicht ausgeschlossen werden, dass sich in den nachfolgenden Verfahren herausstellt, dass ein Vorhaben nicht oder nur mit größeren Modifikationen durchgeführt werden kann. Dies erfordert dann eine Rückkoppelung, die zu einer Änderung des Plans führt. Außerdem muss der Plan eine Ausschlusswirkung für die Finanzierung von Projekten haben, die nicht in ihm enthalten sind, damit seine Steuerungsfunktion nicht unterlaufen werden kann.

Wegen der zentralen Bedeutung der Netzplanung für die grundlegende Ausrichtung des Infrastrukturausbaus muss gerade auf dieser Ebene, wo der größte Entscheidungsspielraum besteht, eine ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen.²⁵ Eine Akzeptanz für auch ökologisch notwendige Vorhaben kann nur geschaffen werden, wenn sie frühzeitig diskutiert und nach einer überzeugenden Alternativenprüfung in die weiteren Planungsstufen gegeben werden.

²¹ Vgl. *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 48.

²² *Tausch*, Gestufte Bundesfernstraßenplanung, 2011, S. 263.

²³ *Groß*, NVwZ 2001, 513, 516 f.; *Tausch*, Gestufte Bundesfernstraßenplanung, S. 366 ff., detailliert jetzt *Wulfschörst*, DVBl. 2012, 466, 469 ff.

²⁴ *Groß*, in: Böhm/Schmehl (Hrsg.), Verfassung – Verwaltung – Umwelt, 2010, S. 35, 45 f.

²⁵ *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, 203, 204.

Problematisch ist allerdings eine Vorverlagerung der Beteiligung auf den Anmelder. Da es bei der Bundesnetzplanung wesentlich auf die Vernetzung und auf die verkehrsträgerübergreifenden Alternativen ankommt, ist eine Vorprüfung einzelner Vorhaben nur partiell sinnvoll zu bewerkstelligen. Vielmehr sollten bereits in der Scopingphase die Umweltvereinigungen nicht nur wie nach § 14f IV 3 UVPG fakultativ sondern obligatorisch einbezogen werden.²⁶ Sie können dort ihren Sachverstand bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens einbringen.

Eine Beteiligung der Betroffenen über die öffentliche Auslegung des Planentwurfs sowie des Umweltberichts an von der Behörde auszuwählenden Orten, wie es in § 14i II UVPG vorgesehen ist, wäre für eine bundesweite Planung mit vermutlich vielen hundert betroffenen Gemeinden kaum praktikabel. Deshalb erscheint es sinnvoll, die allgemeine Öffentlichkeit in Bezug auf den Planentwurf allein über das Internet zu beteiligen.²⁷ Alle erforderlichen Unterlagen müssen für jedermann während einer ausreichenden Frist von mindestens zwei Monaten online abrufbar sein. Auf der entsprechenden Webseite muss außerdem eine allgemein verständliche Erläuterung der Vorhaben und ihrer voraussichtlichen räumlichen Auswirkungen veröffentlicht werden, damit die Interessierten feststellen können, ob sie möglicherweise zu den Betroffenen zählen werden, wenn die Planung verwirklicht wird. Solche internetgestützten Verfahren sind von der Bundesnetzagentur bereits durchgeführt worden. Sie setzen allerdings voraus, dass die Interessierten auf dieses Internet-Angebot aufmerksam werden.

Die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene ist zu begrüßen. Ob allerdings die Netzplanung bzw. Bedarfsplangesetze hierfür ein geeigneter Gegenstand sind, ist zweifelhaft. Die Aufmerksamkeit vieler Bürgerinnen und Bürger wird sich v.a. auf die Projekte richten, von denen sie jedenfalls möglicherweise persönlich betroffen sind. Wegen der Netzstruktur und der projektübergreifenden Alternativenprüfungen kann aber – jedenfalls auf dieser Ebene - nicht sinnvoll über jedes einzelne Projekt abgestimmt werden. Damit besteht aber die Gefahr einer Negativkoalition aller lokal Betroffenen, während die Gesamtsicht der Infrastrukturentwicklung keine hinreichende Aufmerksamkeit erhält. Ein besser geeigneter Gegenstand für eine Volksabstimmung ist die öffentliche Finanzierung eines konkreten Projekts.²⁸

IV. Fachplanungsrecht

Das Planfeststellungsverfahren ist durch eine bürgernahe Behörde durchzuführen, wobei die organisatorische Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde festzuschreiben ist. Vor Einreichung des Plans ist eine obligatorische frühzeitige Bürgerbeteiligung durch eine fachkundige und erfahrene Stelle durchzuführen. Sie fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus den verschiedenen Stellungnahmen in einem abschließenden Bericht zusammen, der dem Vorhabenträger übermittelt und veröffentlicht wird. Die verfahrensintegrierte Öffentlichkeitsbeteiligung ist durch eine aktive Information der Umweltvereinigungen, die

²⁶ Wulforst, DVBl. 2012, 466, 471 f.

²⁷ Wulforst, DVBl. 2012, 466, 474.

²⁸ Vgl. dazu näher Groß, DÖV 2011, 510, 513 f.

intensive Nutzung des Internets und die Erweiterung der Einwendungsbefugnis Privater auf alle öffentlichen Belange sowie eine Verlängerung der Einwendungsfrist auf mindestens zwei Monate aufzuwerten. Der Erörterungstermin sollte nur in Ausnahmefällen entfallen können und öffentlich durchgeführt werden.

Ein neues Planungsverfahren, das auf drei Stufen eine großzügige Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht und zusätzlich vor dem Planfeststellungsverfahren eine neue frühzeitige Bürgerbeteiligung vorschreibt, erfordert einen erheblichen Organisationsaufwand. Dies spricht für eine Bündelung der Partizipationskompetenz. Modellcharakter für eine umfassende Bürgerbeteiligung könnte die „öffentliche Debatte“ (débat public) haben, die in Frankreich seit 20 Jahren bei bestimmten Großprojekten durchgeführt wird.²⁹ Es handelt sich dabei um eine Art Mediationsverfahren, das von einer unabhängigen Behörde, der Commission nationale du débat public (CNDP), überwacht und oft auch organisiert wird.

Da die Planungsverfahren zum Teil von Bundes- und zum Teil von Landesbehörden durchgeführt werden, sollte eine neutrale Stelle, welche die Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt, sinnvollerweise auf Bundesebene und in jedem Bundesland³⁰ geschaffen werden. Im Bund könnte diese Stelle auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung durchführen. Da diese Stelle eine reine Moderationsfunktion hat, ist im Gegensatz zur Planfeststellungsbehörde nicht unbedingt eine bürgernahe Organisation erforderlich. Zur Stärkung ihrer Neutralität sollte die Stelle weisungsunabhängig gestellt werden.³¹ Dies könnte z.B. durch die Wahl der Rechtsform der Stiftung ermöglicht werden.

V. Flughafen- und Flugroutenplanung

Wegen der Interdependenz der Verkehrsträger einerseits und der besonderen ökologischen Belastungen durch den Flugverkehr andererseits ist es sinnvoll, die Flughäfen in die Bundesverkehrsplanung einzubeziehen.³² Das Fehlen einer bundesweiten Abstimmung hat zu einer Konkurrenz von Flughäfen geführt, die auch volkswirtschaftlich unsinnig ist, da diese überwiegend defizitär wirtschaften und von staatlichen Subventionen abhängig sind.³³ Dass Flughäfen zurzeit (überwiegend) nicht aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, ist kein ausreichendes Argument gegen eine Bundesplanung.³⁴

Ein Bedürfnis für eine standortübergreifende Planung ergibt sich auch daraus, dass die Standortwahl weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstrukturen des Planungsraums hat und Nutzungskonflikte entstehen, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen, gerade weil es keine rechtsverbindliche Flughafennetz- und Bedarfsplanung gibt.³⁵ Der Bund hat hierfür einen ausreichenden Kompetenztitel. Die Gesetzgebungskompetenz, auf der das

²⁹ Vgl. dazu *Delaunay*, RFDA 2006, S. 2322 ff.

³⁰ So *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 116 f.

³¹ So auch *Ziekow*, DJT-Gutachten 2012, S. 117.

³² *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, 203, 206.

³³ *Durner*, NuR 2009, 373, 376.

³⁴ So aber *Hösch*, UPR 2008, 378, 380.

³⁵ BVerwGE 125, 116, 137.

Luftverkehrsgesetz beruht, ergibt sich aus Art. 73 I Nr. 6 GG. Sie umfasst auch das Fachplanungsrecht.³⁶

Angesichts der unbefriedigenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den prognostischen Annahmen über die Flugrouten³⁷ ist eine gesetzgeberische Klarstellung sehr sinnvoll, dass ein möglichst realistisches Konzept von Flugrouten zugrundezulegen ist. Dementsprechend ist auch der Kreis der räumlich zu beteiligenden Öffentlichkeit und der betroffenen Gemeinden im Verfahren möglichst weit zu ziehen.

Prof. Dr. Thomas Groß

³⁶ Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 73 Rn. 27.

³⁷ BVerwG, ZUR 2012, 228, 233.

DE WITT
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)375-B

DE WITT · Kurfürstendamm 21 · 10719 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Siegfried de Witt**
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Ingo Heberlein*
Rechtsanwalt

Dr. Peter Durinke*
Rechtsanwalt

Maria Geismann, LL.M.*
Rechtsanwältin

Dr. Corinna Durinke*
Rechtsanwältin

*Kurfürstendamm 21
10719 Berlin
T +49(0)30 42 02 83 05
F +49(0)30 42 02 83 35

**Freiberger Straße 39
01067 Dresden
T +49(0)351 4 86 53 95

Berlin, den 07.06.2012

Unser Az.: P0
Sekretariat: Frau Topolinski

Drucksache 17/9156
für einen neuen Infrastrukturkonsens

www.dewitt-berlin.de
dewitt@dewitt-berlin.de

in Kooperation mit:
Lill Rechtsanwälte

Kurfürstendamm 21
10719 Berlin
www.lill-rae.de

Zu dem Antrag nehme ich Stellung:

I. Allgemeine Vorbemerkung

1. Deutschland braucht den gemeinsamen Willen, eine leistungsfähige Infrastruktur zu erhalten und auszubauen. Vorhandene Straßen können besser genutzt werden, z. B. Standstreifen der Autobahn bei hoher Verkehrsbelastung, wie bereits im Ruhrgebiet erprobt.
2. Bessere, insbesondere frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine notwendige Voraussetzung für eine größere Zustimmung der Bürger, jedoch keine Garantie für eine mehrheitliche Akzeptanz. Die Entwicklung einer demokratischen Planungskultur stellt nicht nur Anforderungen an die Verwaltungen, sondern ebenso an die Bürger.
3. Akzeptanz hängt auch ab von den materiellen Standards, die trotz eines allgemein hohen Niveaus mit verhältnismäßigem Aufwand verbessert werden können.



II. Beschleunigung

1. Eine Beschleunigung der Planungsverfahren erhöht rasch die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur, dient dem Rechtsanspruch der Vorhabenträger (DB AG, Netzbetreiber) und damit der Effizienz staatlicher Verwaltung. Eine übliche Verfahrensdauer von 10 Jahren z. B. für den Autobahnbau ist nicht akzeptabel.

2. Planungsstufen straffen: Mit dem Bundesverkehrswegeplan entscheidet der Bund, welche Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen mit welcher Priorität erhalten, ausgebaut oder neu gebaut werden. Die Flughäfen sollten in diese Verkehrswegeplanung einbezogen werden.

- a) Darauf aufbauend unter Berücksichtigung der Haushaltslage entscheidet der Gesetzgeber mit dem Fernstraßenausbaugesetz, welche Vorhaben zu verwirklichen sind. Damit ist rechtsverbindlich über die Planrechtfertigung entschieden. Das **Ob und Warum** steht damit durch Gesetz für alle nachfolgenden Planungsstufen fest.

Eine vergleichbare Regelung besteht für die Übertragungsnetze mit dem Bundesbedarfsplan. Zu ergänzen ist eine solche Regelung für die Schienenwege.

- b) Die Entscheidung über die Trassenalternative und die Ausgestaltung der Verkehrswege sollte einheitlich im Planfeststellungsverfahren getroffen werden. Die Planfeststellung kann aus eigener Kompetenz die Abstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung vornehmen, so dass ein Raumordnungsverfahren entfallen kann. Das spart nicht nur erheblich Zeit, sondern vermeidet auch Doppelprüfungen im Rahmen der UVP (Raumordnungsverfahren und nachfolgend Planfeststellung).

Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass die Infrastrukturvorhaben des Bundes sowie die länderübergreifenden Vorhaben Vorrang vor Landesplanungen haben, mithin ohne Zielabweichungsverfahren von Zielen der Raumordnung in Landes- und Regionalplänen abweichen können.

- c) Das Anhörungsverfahren ist durch die Planfeststellungsbehörde durchzuführen, so dass eine gesonderte Anhörungsbehörde entfallen kann. Eine Ausnahme bilden die Schienenwege.

- d) Die Bundesfachplanung nach NABEG ist nur ein halber Schritt in die richtige Richtung, bringt aber immerhin schon Verbesserungen



gegenüber einem Raumordnungsverfahren durch die Verbindlichkeit der Entscheidung für die nachfolgende Planfeststellung und den ausdrücklichen Vorrang vor der Landesplanung.

3. Zeitliche Vorgaben:

Zeitliche Vorgaben für das Planfeststellungsverfahren müssen realistisch und mit Sanktionen durchsetzbar sein.

- a) Ein Beispiel für eine unrealistische Zeitvorgabe ist § 11 Abs.3 NABEG. Ein vereinfachtes Verfahren der Bundesfachplanung ist in den 3 Monaten nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen abzuschließen. Wird eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, beträgt die Frist 4 Monate. Allein die Auslegung von Unterlagen nach § 9 Abs. 3 NABEG benötigt einen Monat.

Beispiele: Die Prüfung, ob die Unterlagen vollständig sind, gilt 6 Monate nach Antragstellung als abgeschlossen, gleich ob noch Nachforderungen bestehen oder nicht.

Die Planfeststellungsbehörde hat innerhalb eines Monats die Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit einzuleiten. In der Öffentlichkeit ist bislang der Fall noch nicht diskutiert, wenn die weitere zügige Durchführung des Verfahrens von der Planfeststellungsbehörde behindert oder nicht betrieben wird. Private Vorhabenträger wie die Netzbetreiber und die DB AG haben einen Rechtsanspruch auf Einhaltung der Fristen. Eine Sanktion könnte darin bestehen, dass auf Beschwerde des Vorhabenträgers das zuständige Ministerium innerhalb eines Monats für Abhilfe sorgt, hilfsweise eine Ersatzvornahme durchführt.

- b) Eine bessere Personalausstattung der Planfeststellungsbehörden ist notwendig. Eine beschleunigte Durchführung der Verfahren wird jedoch ohne externe Hilfe im technischen, naturwissenschaftlichen wie rechtlichen Bereich nicht möglich sein. Insbesondere für die Juristen ist eine hohe Spezialisierung mit Verständnis der technischen und naturwissenschaftlichen Sachverhalte erforderlich. Eine allgemeine Kostenregelung wie in § 29 NABEG wäre hilfreich.
- c) Eine bundeseinheitlich gleichmäßige Planungspraxis setzt einheitliche Standards voraus. Nötig sind fachliche Regelwerke insbesondere für die naturschutzrechtliche Ermittlung und Bewertung. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik lassen sich Bagatellschwellen definieren sowie die Anforderungen an die gute fachliche Praxis.



Diese Standards sollten unter zeitlicher Vorgabe durch die zuständigen Ministerien gemeinsam von den Vorhabenträgern und Behörden vorbereitet und nach Anhörung der Vereinigungen, Verbände und der Öffentlichkeit von den Ministerien verkündet werden.

Die Fachlichen Regelungen bedürfen einer regelmäßigen Überprüfung im Hinblick auf neue Erkenntnisse. Für die Änderungen gilt das gleiche Verfahren.

4. Gerichtliche Kontrolle

- a) Das Bundesverwaltungsgericht bewältigt die erstinstanzlichen Verfahren sehr zügig. Dennoch befürworte ich die erstinstanzlich Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/ Verwaltungsgerichtshöfe.
- b) Beim Klagerecht der Vereinigungen lassen sich Umweltvorschriften, die auf Unionsrecht beruhen, nur schwer abgrenzen von sonstigen umweltrechtlichen Vorschriften. Es ist deshalb in Zukunft von einer umfassenden Klagebefugnis der Vereinigungen in Umweltfragen auszugehen.

Die Vereinigungen setzen ihre Klagen gezielt ein, um eigene Unternehmensziele zu optimieren: Mitgliederzahlen, Spendenaufkommen und Aufmerksamkeit.

III. Materielle Standards

1. Muss ein vom Betroffenen selbst bewohntes Wohnhaus enteignet werden, ist aus sozialer Verantwortung eine Entschädigung zum Neubauwert eines vergleichbaren Objektes geboten. Diese Regelung wird beispielsweise im Braunkohletagebau der Lausitz praktiziert.
2. Zur Vermeidung individueller Härten sollte der Vorhabenträger einen finanziellen Spielraum haben, um Einzelfall-Regelungen zu treffen. Ein allgemeiner Ausgleichsfonds lädt dazu ein, jeweils nach dem Gießkannen-Prinzip verlangt und ausgeschüttet zu werden.
3. Der Vorhabenträger sollte nach Offenlage der Pläne berechtigt sein zum Grunderwerb, z. B. Erwerb eines landwirtschaftlichen Betriebs, um für andere weitergeführte Betriebe Ersatzflächen bereitzustellen.
4. Eine generelle Orientierung der Entschädigung nach dem wirtschaftlichen Nutzen des Vorhabens ist nicht gerechtfertigt (Leitungsbau).



5. Die Lärmsanierung der Schienenwege sollte stärker finanziert werden, vorrangig dort, wo beim Ausbau Bestands- und Ausbaustrecken wechseln.

IV. Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Vereinigungen

1. Grundsatz

Es gilt, eine demokratische Planungskultur zu entwickeln. Lernen müssen aber nicht nur die Verwaltungen, sondern ebenso die Bürger.

Die Beteiligung muss frühzeitig erfolgen. Die Informationen zum Planungsverfahren sind über das Internet bis zum Verfahrensabschluss zu aktualisieren. Danach folgt die entsprechende Information über den Bauablauf. Gutachten und Stellungnahmen, soweit sie nicht schützenswerte private Umstände enthalten, sind ebenfalls im Internet zu veröffentlichen. Es bedarf – bis auf die förmliche Auslegung – keiner weiteren Auslegung der Akten. Um auch den Bürgern, die nicht über eine Internetverbindung verfügen, diese Informationen zu liefern, könnten Gemeinden im Rahmen ihres Bürger-Services den Zugang eröffnen. In der Regel werden die Informationen mit Hilfe der vor Ort agierenden Bürgerinitiativen zur Verfügung stehen.

Erforderlich sind allgemein verständliche Zusammenfassungen. Gutachten sollten im Übrigen im guten Deutsch verfasst, Fachbegriffe erläutert werden. Da die Vorhaben sich sehr stark unterscheiden, lassen sich allgemeine Standards nur sehr schwer formulieren. Erläuterungen wie im vorgelegten Entwurf des Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung des BMVBS sind vorzugswürdig. In schwierigen Verfahren wird ohnehin eine professionelle Unterstützung erforderlich sein.

Mit verhältnismäßigem Aufwand sollte der künftige Planungszustand in Bildern dargestellt werden.

2. Grenzen der Beteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsverfahren für die Infrastruktur ist keine Abstimmung über Projekte. Darüber entscheidet letztlich die demokratisch legitimierte Verwaltung. Eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie um Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zu Gesetzesvorhaben des Bundes ist zu befürworten. Allerdings könnte beispielsweise das Fernstraßenausbaugesetz insgesamt nicht Gegenstand eines Plebiszits werden, weil mit diesem Gesetz der Bund eine mittelfristige Haushaltsplanung vornimmt. Ich könnte mir allenfalls vorstellen, dass einzelne Vorhaben Gegenstand eines Plebiszits sein können.



Bei der Netzplanung nach EnWG und NABEG ist beginnend mit dem Szenariorahmen über den Bundesbedarfsplan bis hin zur Planfeststellung eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet. Die Volksabstimmung über eine einzelne Übertragungsleitung erscheint mir höchst problematisch, da dies unmittelbar Rückwirkungen für das übrige Netz haben würde.

Für eine Mediation ist in diesen Verfahren keine Raum, denn die Projekte selbst sind nicht verhandelbar. Der Vorhabenträger (Übertragungsnetzbetreiber sowie Deutsche Bahn AG) hat einen Rechtsanspruch auf Planfeststellung, wenn alle Voraussetzungen für die Entscheidung erfüllt sind.

Die Einrichtung z. B. einer Bürgerstiftung zur Finanzierung von „Gegengutachten“ ist nicht zu empfehlen. Erforderliche Ermittlungen, mit hin auch Gutachten, sind im Verfahren zu erheben. Gerade die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist dazu zu nutzen, den Ermittlungsumfang mit den Bürgern abzustimmen. Es bedarf auch keiner Stiftung zur Finanzierung juristischen Beistands für Bürger. Nach bisheriger Erfahrung besteht kein Mangel an rechtlicher Beratung.

Eine qualifizierte Beteiligung in einem Verfahren, auch über die förmlichen Anhörungen hinaus, setzt voraus, dass sich die Bürger selbst organisieren. Die Bildung von Bürgerinitiativen macht eine solche Beteiligung erst möglich. Nötig ist ein beiderseitig aufrichtiger Umgang miteinander. Solchen Initiativen – wie auch den Vereinigungen – sollen die Planungsunterlagen sowie wichtige Gutachten in digitaler Form zur Verfügung gestellt werden.

3. Bundesverkehrswegeplan

Erstmals wird es hier eine bundesweite Öffentlichkeitsbeteiligung geben. Der Entwurf des Handbuchs des BMVBS ist eine erste gute Vorbereitung. Frühzeitig sollte ein „Drehbuch“ für die Beteiligung im Internet veröffentlicht werden mit der Möglichkeit, Stellung zu beziehen. In geeigneter Weise umfasst die Öffentlichkeitsbeteiligung die Ermittlung des regionalen Bedarfs für die Anmeldung, die Prognosegrundlagen ebenso wie die Bewertungskriterien. In einzelnen Abschnitten kann es sinnvoll sein, erst bei der Projektplanung zu entscheiden, ob eine Bundesfernstraße als Bundesstraße oder Autobahn verwirklicht werden soll.

4. Netzplanung Energie

Die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere bei den Übertragungsnetzen erfolgt in vielen Stufen und birgt das Risiko, dass die Bürger den Über-



blick verlieren, wann welche Stellungnahmen sachgerecht sind. Wenn eine Verfahrensstufe abgearbeitet wird, sollte sie auch mit einer Präklusionswirkung Doppelprüfungen vermeiden. Eine solche Präklusionsregelung fehlt bei der Bundesfachplanung.

5. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Darüber besteht allgemeiner Konsens. Es sollte dem Vorhabenträger überlassen bleiben, ob und wie er eine solche Beteiligung organisiert. Jedenfalls sind die Möglichkeit zur Stellungnahme und Erörterung vorzusehen. Die Ergebnisse sind nicht nur der Behörde, sondern auch der Öffentlichkeit zu dokumentieren. Weitere gesetzliche Vorgaben sollten derzeit nicht formuliert werden, um erst praktische Erfahrung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung zu sammeln. Auch eine Bürgerversammlung vor einem Erörterungstermin sollte freigestellt bleiben.

6. Beteiligung der Betroffenen

Enteignungsbetroffene sollten schriftlich informiert und über die Bedeutung der Einwendungsfrist belehrt werden. Da ein Grunderwerbsverzeichnis vorhanden ist, ist eine solche Information mit geringem Aufwand möglich. Sie ist verfassungsrechtlich durch Art. 14 Abs. 3 GG geschuldet.

Persönlich Betroffene sollten die Stellungnahme des Vorhabenträgers schriftlich erhalten.

7. Erörterungstermin

a) Eine verständliche Erläuterung, was zu einer Einwendung zählt und was nicht, insbesondere im gestuften Verfahren, macht damit auch die jeweilige Grenze des Beteiligungsrechts deutlich. Es ist weiterhin mit sehr vielen Einwendungen zu rechnen, zumal sie mit geringem technischen Aufwand vervielfältigt werden können. Einwendungen müssen vom jeweiligen Einwender persönlich unterschrieben werden. Sie können deshalb im Unterschied zu Stellungnahmen nicht per eMail (ohne elektronische Signatur) eingesandt werden.

Die Bearbeitung einer großen Anzahl von Einwendungen (Masseneinwendungen) erfordert ein besonderes Verfahrensmanagement, dem ich mich intensiv gewidmet habe.

b) Die Zeitdauer von Erörterungsterminen sollte durch den Gesetzgeber begrenzt werden. Die Zeitdauer könnte in Abhängigkeit von der



Zahl der erhobenen Einwendungen festgelegt werden. Eine solche Begrenzung hat Vorteile gegenüber einer Beschränkung durch den Verhandlungsleiter.

Daraus resultiert ein begrenztes Zeitbudget für die einzelnen Einwender.

8. Vereinigungen

Lokale Naturschutzvereinigungen verfügen oft über gute örtliche Kenntnisse, insbesondere des Artenvorkommens.

Der Gesetzgeber sollte bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG) vorsehen, dass der Vorhabenträger die Vereinigungen auffordern kann, die ihnen vorliegenden Informationen zur Verfügung zu stellen, gegen angemessene Kostenerstattung. Damit verbunden wäre ein Präklusionsregel, dass ein späteres Vorbringen hinsichtlich dieser Arten ausgeschlossen ist. Wenn die Vereinigungen als „Anwalt der Natur“ agieren, müssen sie ihre Kenntnisse auch frühzeitig für die Vorhabenplanung bereitstellen.

Bei der förmlichen Anhörung werden die Vereinigungen den Bürgern gleichgestellt. Daran ist nichts zu ändern. Allerdings sollte den Vereinigungen der Planungsordner und die einschlägigen Gutachten digital zur Verfügung gestellt werden.

V. Flugrouten

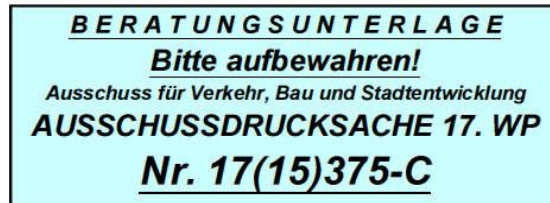
Bürger und Gemeinden in der Umgebung eines geplanten Flughafens bzw. einer geplanten weiteren Start- und Landebahn sind frühzeitig über künftige alternative Flugrouten zu informieren. Die Entscheidung über Lärmschutzbereiche setzt die Festlegung der Flugrouten voraus. Die Entscheidung über die Lärmschutzbereiche könnte auch im Planfeststellungsbeschluss vorbehalten bleiben; sie müsste allerdings so rechtzeitig erfolgen, dass die Schutzmaßnahmen vor der Inbetriebnahme realisiert werden können.

Änderungen der Flugrouten führen zu veränderten Lärmschutzbereichen. Geänderte Flugrouten sind deshalb erst in Betrieb zu nehmen, wenn insoweit der Lärmschutz angepasst werden kann.

de Witt
Rechtsanwalt

ANDREA VERSTEYL RECHTSANWÄLTE

KANZLEI FÜR UMWELT, PLANUNG UND BETEILIGUNG



Antrag der Fraktion SPD (Drucksache 17/9156)

Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Gemeinsam Zukunft planen - Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen

Stellungnahme zur Anhörung am 13.06.2012

1. Feststellungen/Bestandsaufnahme

Über den Inhalt dieses Beschlusstextes, d. h. der zugrunde liegenden Bestandsaufnahme und Zielstellung, dürfte ein breiter gesellschaftlicher Konsens bestehen. Hier habe ich nur einen Formulierungsvorschlag: Anstelle von „benachteiligten“ Bevölkerungsgruppen sollte der Rechtsbegriff „Betroffene“ gewählt werden.

2. Aufforderungen im Einzelnen:

Zutreffend wird festgestellt, dass das **Genehmigungsmanagement auf Seiten der Behörden**, welches häufig an personellen und fachlichen Engpässen krankt, ein zentraler Aspekt der Beschleunigung sein muss. Leitfäden können dazu beitragen, Behördenmitarbeiter in Verfahren einzuführen, dürften hierfür angesichts der Professionalität der sonstigen Verfahrensbeteiligten nicht ausreichen.

- Da eine ausreichende Personalausstattung mit entsprechenden Erfahrungen der Behörden aufgrund fiskalischer Engpässe in naher Zukunft nicht gewährleistet sein dürfen, sollte verstärkt auf **externe Dritte** zurückgegriffen werden. Diese Möglichkeit sieht schon § 2 Nr. 2 der 9. BImSchV und jetzt auch § 29 des NABEG vor.
- Die **erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes** hat zu Engpässen bei der gerichtlichen Überprüfung geführt; sie ist nicht in allen Bereichen notwendig und sinnvoll. Allerdings liegt der Schwerpunkt des Beschleunigungspotentials

ANDREA VERSTEYL RECHTSANWÄLTE

KANZLEI FÜR UMWELT, PLANUNG UND BETEILIGUNG

in den Genehmigungsverfahren selbst, die sich wegen der fehlenden personellen Ausstattung genannten Gründen und der Vielzahl von Einwendungen erheblich verzögern.

- Die **Integration des Raumordnungsverfahrens in das Planfeststellungsverfahren** als weitere Beschleunigungsmöglichkeit existiert bereits in den Ländern, in denen die Landesplanungsgesetze vorsehen, anstelle der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens eine sogenannte landesplanerische Beurteilung auf andere Weise **im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens** durchzuführen.
- Bislang werden **Alternativenprüfungen** vom Vorhabenträger im Vorfeld der Erstellung der Antragsunterlagen - in der Regel ohne Öffentlichkeitsbeteiligung - durchgeführt und in den Planfeststellungsunterlagen erstmals öffentlich dokumentiert. Eine vorgezogene **Prüfung** von Alternativen in der Phase vor der Eröffnung des Verfahrens durch die Behörde würde eines rechtlichen Rahmens, wie z. B. der Teilprüfung bedürfen. Eine frühzeitige **Erörterung** von Alternativen im Vorfeld der Einreichung eines Antrages in geeigneter Form erscheint sinnvoll.
- **Zeitraubende Doppelungen**, z. B. bei der Umweltverträglichkeitsprüfungen nachfolgenden Zulassungsverfahren, können und sollten bereits nach jetziger Rechtslage vermieden werden. Es handelt sich hier um ein Vollzugsproblem.
- Im Rahmen von **Enteignungsverfahren** kann die „Ersatzbeschaffung“ ein weiteres Instrument sein. Die Möglichkeit der Enteignung sollte jedoch hiervon nicht zwingend abhängig gemacht werden. Die Einführung verbindlicher Mindestabstände von Stromleitungen zu Wohngebäuden ist grundsätzlich sinnvoll, es müssen jedoch Ausnahmen möglich sein.
- Es ist richtig, dass das **Klagerecht der Umweltverbände** ausgeweitet werden muss. Derzeit ist der Entwurf der BReg. (Drs. 17/16071 vom 30.05.2012) in der Anhörung. Entscheidend ist, dass das Klagerecht nicht auf die Verletzung von Vorschriften europäischen Ursprungs beschränkt werden kann. In dem Entwurf der BReg. wird zu Recht auf weitere durch das Urteil des EuGH nicht vorgegebene Einschränkungen wie zum Beispiel des Grundsatz der Planerhaltung und der Entscheidungserheblichkeit bei der Überprüfung von Abwägungsentscheidungen wie sie der Antrag Fraktion Bündnis '90 / Die Grünen vom November 2011 vorgesehen hat, verzichtet.

3. Netzplanung und Bundesverkehrswegeplanung

ANDREA VERSTEYL RECHTSANWÄLTE

KANZLEI FÜR UMWELT, PLANUNG UND BETEILIGUNG

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz enthält zahlreiche **Beschleunigungsinstrumente** und Elemente zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die auch für andere Verfahren wirksam gemacht werden könnten. Diese werden derzeit von der Bundesnetzagentur in den laufenden Verfahren zur Feststellung des Netzentwicklungsplanes praktiziert. Darüber hinausgehende Beteiligungsinstrumente erscheinen mir derzeit nicht notwendig. Im Übrigen könnten und sollten diese Instrumente, wie bereits ausgeführt, z. B. auch im Rahmen der **Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege** umgesetzt werden.

Die Zulassung von **Volksbegehren und Volksentscheiden** zu Gesetzgebungsfragen auch auf Bundesebene halte ich - auch mit Blick auf die gewollte Verbesserung der Beteiligung - in den förmlichen Verfahren nicht für sinnvoll und bei finanzwirksamen Volksentscheiden für möglich.

3.

Ein **Bürgeranwalt** im Bereich des Fachplanungsrechtes könnte deswegen sinnvoll sein, weil gerade die Interessen der von einem Vorhaben unmittelbar Betroffenen häufig nicht durch Bürgerinitiativen, Verbände und andere Gruppen repräsentiert werden.

Verbindliche Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung im Verfahren und für die frühe Bürgerbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVG) festzulegen, halte ich unter verschiedenen Gesichtspunkten für zwingend. Zum einen soll die Beteiligung nicht bloß ein formaler Akt sein, zum anderem müssen sich aber die Vorhabenträger auch darauf verlassen können, dass diese Verfahren innerhalb bestimmter Fristen abgeschlossen sind und nicht zum Mittel der Verhinderung der Vorhaben werden.

Im Sinne einer frühzeitigen Beteiligung würde ich eher für eine **Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren** plädieren. Diese ist derzeit in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. In keinem Land ist ein öffentlicher Erörterungstermin stattfindet vorgesehen.

Im Rahmen der frühzeitigen Einbeziehung ist es bereits jetzt möglich, die **Öffentlichkeit** (im Falle von Antragskonferenzen mit Zustimmung des Vorhabenträgers im Falle des Scooping-Termins im Ermessen der Behörde) **hinzuzuziehen**, um den (gesetzlichen) Prüfungsrahmen für den Antrag und den Untersuchungsrahmen der UVU gemeinsam festzulegen.

ANDREA VERSTEYL RECHTSANWÄLTE

KANZLEI FÜR UMWELT, PLANUNG UND BETEILIGUNG

Begrüßenswert ist der Vorschlag, Vor-Erörterungstermine, z. B. im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, aber auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren **externen Dritten/Moderatoren** zu überlassen. In unserer mehr als 20jährigen Beratungspraxis in Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung hat sich dieses Instrument als sehr hilfreich erwiesen.

Bei den Vorschlägen zu verbindlichen **Transparenzstandards** im Genehmigungsverfahren, d. h. insbesondere der Zugänglichkeit sämtlicher Unterlagen, Besprechungsergebnisse usw. im Genehmigungsverfahren ist - auch aufgrund der Erfahrungen mit dem UIG - zu differenzieren:

Nach § 25 VwVfG hat die Behörde schon bislang die Pflicht, die Beteiligten, so auch den Antragssteller, zu beraten. Professionelle Behörden dokumentieren das Ergebnis von solchen Beratungen mit dem Vorhabenträger in den Akten, womit es wiederum allen Beteiligten zugänglich wird. Es muss jedoch sowohl für den Vorhabenträger als auch alle sonstigen Beteiligten, Bürgerinitiativen, Betroffene, Fachbehörden, möglich sein, zweiseitige Beratungen mit der Behörde durchzuführen. Anderenfalls müsste auch der Vorhabenträger zu jedem Termin, Telefonat, Akteneinsicht von Bürgerinitiativen hinzugezogen werden.

Die Einrichtung einer **Bürgerstiftung** zur Finanzierung von Gutachten oder juristischen Fachbeiständen halte ich nicht für notwendig und sinnvoll. Z. B. unterstützt die Deutsche Umwelthilfe seit Jahren Bürger, Initiativen und Kommunen gegen relevante Vorhaben, z. B. Kraftwerksplanungen, durch Fach- und Rechtsbeistand.

5. Flughafen- und Flugroutenplanung

Es ist absolut zu begrüßen, dass Auseinanderfallen der Planfeststellung für Flughäfen und neue Landebahnen einerseits und die Festlegung von Flugrouten andererseits zu Gunsten eines effektiven Rechtsschutzes zu beenden.



Mobilität und
Kommunikation

Stellungnahme

*BDI-Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Antrags der SPD-Fraktion:
„Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Gemeinsam Zukunft planen – Infra-
struktur bürgerfreundlich voranbringen“ im Verkehrsausschuss des Deutschen
Bundestags am 13. Juni 2012*

Dokumenten Nr.
D 0

Datum
11. Juni 2012

Seite
1 von 8

Einleitende Bemerkung

Deutschland ist eine der führenden Industrienationen der Welt. Die Basis dafür bildet eine exzellente Infrastruktur. Denn sie ist, ähnlich wie Forschung und Bildung, Voraussetzung für Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität und bildet das Rückgrat der Exportstärke. Die deutsche Industrie ist in Sorge darüber, dass wichtige Investitionsprojekte sich verzögern oder gar nicht verwirklicht werden. Schwierige und langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie teilweise mangelnde Akzeptanz hemmen deutsche und ausländische Unternehmen, stärker in Deutschland zu investieren.

Voraussetzung für Vertrauen in ein Investitionsland sind rechtssichere und nachhaltige Planungsentscheidungen. Zugleich erwarten die Bürgerinnen und Bürger mit Recht, über Infrastrukturvorhaben rechtzeitig informiert zu werden und Gehör zu finden. Mehr Akzeptanz kann durch eine frühere Bürgerbeteiligung – schon während der Vorhabenplanung - sowie kontinuierliche Partizipationsmöglichkeiten gestärkt werden.

Kernanliegen des BDI ist ein neuer gesellschaftlicher Grundkonsens über die Bedeutung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur und über Verfahren, Projekte zügiger zu realisieren. Bessere Bürgerbeteiligung und schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen kein Widerspruch sein. Im Gegenteil: Eins bedingt das andere. Schon bestehende Instrumente der Bürgerbeteiligung können durch innovative Maßnahmen ergänzt werden. Diese sollten optional und nicht justiziabel sein. Jedes Verkehrsinfrastrukturprojekt braucht vor Ort maßgeschneiderte Lösungen.

Mobilität stärken, Umwelt schonen, Wachstum sichern – all das setzt eine intakte Verkehrsinfrastruktur voraus. Deutschland braucht dringend höhere Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Auch die Akzeptanz eines Projekts hängt wesentlich von einer rascheren Ausführung ab, die nur durch eine gesicherte Finanzierung gewährleistet werden kann. Und: die qualitativen Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur sind gestiegen. Doch unsere Verkehrsinfrastruktur ist chronisch unterfinanziert. Davon sind alle Verkehrsträger betroffen. Deutschland lebt von der Substanz. Der Bedarf liegt bei mindestens 12 Mrd. Euro p. a. bis mindestens 2015. Dringend erforder-

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1528
F: 030 2028-2528

Internet
www.bdi.eu

E-Mail

F.Beez@bdi.eu

lich ist zugleich eine bessere Priorisierung von Projekten nach nationaler Bedeutung statt nach Länderproporz.

Im Einzelnen:

Erörterungstermin

- Erörterungstermine können sehr komplex und zeitraubend sein. Der BDI hält das Ziel für richtig, Erörterungstermine effizienter zu gestalten.
Für eine sinnvolle Durchführung besteht wesentliches Optimierungspotenzial. Der BDI empfiehlt folgende Verfahrensregelungen:
 - Es ist eine verbindliche thematische Gliederung festzulegen.
 - Wortmeldungen sind auf bestimmte Redezeiten zu begrenzen. Falls ein Betroffener nicht die Möglichkeit hatte vorzutragen, sollte ihm die Option eingeräumt werden, seine Einwendungen bis zum Abschluss des Erörterungstermins schriftlich nachzureichen.
 - Die Anhörungsbehörde kann Einwendungen, die persönlicher Natur sind, in einem getrennten zeitlichen Abschnitt verhandeln.
 - Bei wiederholter Störung sollte ein Abbruch des Termins erwogen werden können.
 - Die Anfertigung eines schriftlichen Wortprotokolls, das in der Praxis sehr zeitaufwendig ist, sollte entfallen.
 - Redundanzen im Hinblick auf den Vorerörterungstermin sollten vermieden werden.
 - Praktische Leitfäden und Handbücher für Genehmigungs- und Anhörungsbehörden können eine sinnvolle Unterstützung sein. Hier weist das Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung in die richtige Richtung.
- Die Fakultativstellung der Erörterung bei Verkehrsinfrastrukturprojekten hat sich bewährt. Von der Einführung eines verbindlichen Vorerörterungstermins sollte abgesehen werden.

Personelle Ausstattung der Planungsbehörden

- Die personelle Ausstattung in den Planungsbehörden wird seit Jahren reduziert. Schon jetzt bestehen Verzögerungen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung einer optionalen frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, wie es der aktuelle Gesetzentwurf zur Planungsvereinheitlichung vorsieht, sollte eine ausreichende personelle Ausstattung der Planungs- und Genehmigungsbehörden gewährleistet werden. Zudem gilt es die schon heute praktizierte Unterstützung der Planungsbehörden durch private Dienstleister auszuweiten.

Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts

- Erste Erfahrungen deuten darauf hin, dass es zu einem Verfahrensstau beim Bundesverwaltungsgericht kommen könnte. Dieses gilt es zu evaluieren und ggf. eine rasche Lösung für die Beschleunigung der anhängigen Verfahren zu entwickeln.

Vermeidung von Doppelprüfungen

- Der BDI begrüßt ausdrücklich die Initiative der SPD-Fraktion, zeitraubende Doppelungen bei Umweltverträglichkeitsprüfungen zu vermeiden. Dies hat der BDI seit langem gefordert. Denn: Zeitraubende Redundanzen führen nicht zu mehr Umweltschutz, sondern zu Planungsverzögerungen.
 - Die Vorschrift des § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) zu keiner echten Abschichtungswirkung geführt: Eine, wenn auch möglicherweise beschränkte, Umweltverträglichkeitsprüfung muss trotz Prüfung im Raumordnungsverfahren im Planfeststellungsverfahren erneut durchgeführt werden. Die raumordnerischen Feststellungen sollten nicht mehr in einem separaten Verfahren, sondern im Planfeststellungsverfahren getroffen werden. Damit könnten sich Doppelprüfungen und Überschneidungen im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren vermeiden lassen.
 - Alternativ könnten die Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren verbindlich „abgeschichtet“ werden, sodass UVP-Belange, die bereits im Raumordnungsverfahren geprüft wurden, im Planfeststellungsverfahren nicht abermals geprüft werden müssten. Eine derartige Abschichtungswirkung ist heute nur fakultativ.

Schwellenwerte und Kriterien für UVP

- Der BDI unterstützt zudem die Initiative, dass für Vorhaben, bei denen die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Einzelfall geprüft werden muss, Bagatellschwellenwerte für die einzelnen Vorhabensmerkmale definiert und die vorhandenen Kriterien für die Erforderlichkeit zu präzisieren.
- Der BDI hat seit langem gefordert, dass entsprechend der Kriterien und Schwellenwerte der verschiedenen Landesstraßengesetze diese auch im Bundesrecht verankert werden sollen. Art 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie lässt dieses Vorgehen ausdrücklich zu.
- Bundeseinheitliche Standards bei der Planungspraxis und entsprechende fachliche Regelwerke führen zu mehr Verlässlichkeit und Planungsbeschleunigung.

Regeln zum Sofortvollzug

- Die Ausweitungen der Regelungen zum Sofortvollzug sollten gesetzlich verbindlich werden. Die Anordnung des Sofortvollzugs ist auf Ausbaumaßnahmen mit geringem Leistungsumfang oder besondere Anlagen wie Rastanlagen zu erweitern. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Parkplatzsituation an Bundesfernstraßen zu berücksichtigen.
- Zugleich gilt es einen Bagatellvorbehalt im Bundesnaturschutzgesetz einzuführen. Im Rahmen der gesetzlichen Regelung der Anforderungen an Verträglichkeitsprüfungen nach § 34 BNatSchG sollte ein Bagatellvorbehalt eingeführt werden.
- Parallelbearbeitung des Antrags durch die zu beteiligenden Behörden.

Ausgleichsmaßnahmen

- In Härtefällen sollte ein Vorhabenträger die Möglichkeit erhalten, Einzelfall-Regelungen zu treffen. Von der Implementierung eines allgemeinen Ausgleichsfonds ist abzusehen.
- Es sollte sichergestellt sein, dass von Enteignung betroffene Bürgerinnen und Bürger schriftlich durch den Vorhabenträger benachrichtigt werden.

Vereinigungen und gerichtliche Überprüfung

- Das Klagerecht für Umweltverbände sollte mit Augenmaß angepasst werden. Die Vorgaben des EuGH-Urteils sollten im Sinne des Wirtschaftsstandortes Deutschland nur so weit wie europarechtlich erforderlich umgesetzt werden.
- Der Gesetzgeber muss bei der Umsetzung des EuGH-Urteils in nationales Recht entscheidend darauf achten, dass die jüngste EU-Rechtsprechung nicht die für den Infrastrukturausbau dringend notwendigen Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren konterkarieren darf.
- In Deutschland existiert eine sehr weit reichende gerichtliche Kontrolle, die den Erhalt unserer sehr hohen Umweltstandards sichert. Transparenz und Akzeptanz durch die Bürger sind auch für die Industrie ein wichtiges Ziel, nicht aber die Bürokratisierung von Prozessen durch zahlreiche, lang andauernde Klageverfahren.
- Für Strominfrastrukturprojekte sollte die Beschränkung des Klagerechts grundsätzlich auf eine Rechtsinstanz gelten.

Frühe Bürgerbeteiligung

- Der BDI setzt sich für eine frühere, optionale Bürgerbeteiligung bei Projekten der Verkehrs- und Energieinfrastruktur ein. Mit Recht erwarten die Bürgerinnen und Bürger, rechtzeitig sowie kontinuierlich informiert zu werden und mit ihren Ideen und Anliegen Gehör zu finden.
- Die optionale frühe Bürgerbeteiligung bereits in der Phase der Vorhabenplanung, wie sie (§25 Abs.3) des Planungsvereinheitlichungsgesetzes vorsieht, ist im Bereich der Verkehrswege und der Energieleitungsinfrastruktur ein wichtiger Schritt für eine bessere Beteiligung und mehr Akzeptanz. Im Bereich des Anlagenbaus gelten jedoch andere Voraussetzungen. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung darf jedoch nicht für die Anlagengenehmigungen nach Bundes-Immissionsschutz gelten.
- Entsprechend unterstützt der BDI, dass im Vorfeld einer Planung interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Teilhabe im Blick auf wichtige Aspekte der Planung eingeräumt wird. Das formelle Planfeststellungsverfahren selbst hingegen sollte auf die unmittelbar Betroffenen und die Umweltverbände begrenzt bleiben. Neue Formen der Bürgerbeteiligung können das bestehende Planungsrecht ergänzen, jedoch nicht ersetzen.
- Die innovativen Instrumente zur Bürgerbeteiligung sollten optional und nicht justiziabel sein. Dies entspricht den individuellen Anforderungen der einzelnen Infrastrukturprojekte. Gerade der Verzicht auf strikte,

rechtsverbindliche Vorgaben für die informelle Beteiligung der interessierten Bürgerinnen und Bürger ermöglicht es, ohne Zwang vor Ort maßgeschneiderte und flexible Lösungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu finden.

- Planungsunterlagen sollten verständlich dargestellt (z.B. durch Leseleitfäden oder durch computergestützte Simulationen) und der praktische Zugang zu diesen, etwa im Hinblick auf arbeitnehmerfreundliche Öffnungszeiten, der Planungsbehörden stärker berücksichtigt werden. Das Handbuch „Gute Bürgerbeteiligung“ des BMVBS liefert eine hilfreiche Instrumentensammlung.
- Bei der Darstellung der Planungs- und Berechnungsunterlagen im Internet muss jedoch darauf geachtet werden, dass Betriebsgeheimnisse nicht verletzt und Sicherheitsaspekte, wie etwa im Anlagenrecht, nicht gefährdet werden. Daher sollte in diesem Fall von einer Veröffentlichung der Unterlagen im Internet abgesehen werden.
- Alternative Dialogforen wie Mediationen oder Planungsdialoge können fakultativ genutzt werden. Von einer Verrechtlichung ist aus oben genannten Gründen abzusehen.
- Für das Gelingen früher Bürgerbeteiligung ist es auch von hoher Bedeutung, realistische Erwartungen und Transparenz im Blick auf Potenzial, Reichweite sowie Grenzen der Beteiligung zu erreichen. Auch hierzu ist eine transparente Kommunikation erforderlich. Überdies erfordert eine frühe, kontinuierliche Bürgerbeteiligung angemessene Finanzierung und Ressourcen im Planungsprozess.

Festlegung einer Frist für die Überprüfung von Antragsunterlagen

- Die Pflicht der Festlegung einer Frist für die Überprüfung von Antragsunterlagen sollte im Planungsvereinheitlichungsgesetz normiert werden.
- Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 7 Abs.1 9. BImSchV. In der 9. BImSchV ist festgelegt, dass die Genehmigungsbehörde innerhalb von vier Wochen die Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen hat. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist einmal um zwei Wochen verlängert werden. Sind die Unterlagen nicht vollständig, hat die Genehmigungsbehörde die Antragssteller umgehend zu unterrichten.

Bundesverkehrswegeplanung

- Aus Sicht des BDI wäre der vorgeschlagene Akzeptanznachweis für jedes Verkehrsinfrastrukturprojekt, das in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen werden soll, weder praktikabel noch sinnvoll.
 - Es ist nicht erkennbar, welche Kriterien für einen etwaigen Akzeptanznachweis gelten könnten. Es ist unklar, auf welchen Kreis etwa eine Bürgerbefragung bei überregional bedeutsamen Projekten beschränkt werden sollte.
 - Überdies ist die Akzeptanz der vor Ort unmittelbar Betroffenen bei vielen Projekten erst das Ergebnis einer fairen Suche nach Konsens im Detail etwa der Trassenführung oder des Lärmschutzes. Bei der Akzeptanz von Verkehrsprojekten geht es oft primär um die Frage, wie diese umgesetzt werden können.
 - Insbesondere bei Großprojekten, deren Realisierungsdauer einige Jahre in Anspruch nehmen, kann die legitimatorische Wir-

kung eines Vorab-Akzeptanznachweises nicht erkannt werden. Der Kreis der Betroffenen kann sich verändern.

- Die künftige formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen der SUP ist innerhalb der Bundesverkehrswegeplanung wird unterstützt. Weitere Beteiligungsschritte und Abstimmungen über darüber hinausgehende Projektalternativen bedürfen einer Prüfung.
- Verbändeanhörungen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung sollten in allen Phasen des Planungsprozesses erfolgen.
- Eine Internetkonsultation kann, unmittelbar nach Präsentation des Regierungsentwurfs, vorgeschaltet werden. Die interessierten Bürgerinnen und Bürger sollten die Möglichkeit erhalten, sich zu äußern. Die Ergebnisse können als unverbindliche Handlungsempfehlung in die weitere Planung einfließen. Die Bundesregierung sieht eine Anpassung der Bewertungsmethodik der Bundesverkehrswegeplanung vor. Diese Ergebnisse sollten elektronisch verfügbar sein.
- Insgesamt kann die Bürgerbeteiligung die Ermittlung des regionalen Bedarfs für die Anmeldung, die Prognosegrundlagen sowie die Bewertungskriterien umfassen.

Verkehrsinfrastrukturbericht

- Der Vorschlag, regelmäßig einen Verkehrsinfrastrukturbericht vorzulegen, wird unterstützt. Die Transparenz sollte durch einen regelmäßigen Verkehrsinfrastrukturbericht verbessert werden. Darin sollten regelmäßig vorhandene Informationen von Bund, Ländern und Kommunen zum Zustand der Verkehrsträger zusammengetragen werden.
- Der BDI hat bereits 2009 einen Strukturentwurf für einen solchen Bericht vorgelegt. Auch mit den Regelungen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und der DB ist bereits eine wichtige Grundlage für einen solchen Bericht geschaffen.

Plebiszite

- Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, direktdemokratische Elemente in das Grundgesetz zu implementieren. Durch Artikel 20 GG ist grundsätzlich sichergestellt, dass auch Infrastrukturprojekte durch das Volk legitimiert sind. Die repräsentative Demokratie hat sich auch für Entscheidungen über wichtige Infrastrukturprojekte bewährt.
- Von einer Bürgerbeteiligung auf Bundesebene mit dem auch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zu Gesetzvorhaben möglich sind, ist abzusehen.
- Inwieweit bei Verkehrsprojekten mit ausschließlich lokaler Bedeutung (z. B. Verlauf einer Umgehungsstraße, Bau einer Brücke) lokale plebiszitäre Elemente – etwa eine Grundsatzentscheidung qua Bürgerentscheid – genutzt werden können, ist zu prüfen.
- Über Verkehrsprojekte mit regionaler oder überregionaler Bedeutung hingegen kann nicht per lokalem Plebiszit abgestimmt werden, da solche Projekte weit mehr Bürgerinnen und Bürger in ihren Interessen und ihrer Lebensqualität berühren. Volksabstimmungen auf Landes- und Kommunalebene sind Angelegenheit der Länder. Indes sind Volksabstimmungen auf Länderebene nur zulässig, wenn der Gegenstand zur Zuständigkeit der Länder gehört. Bei Verkehrsprojekten mit regionaler

oder überregionaler Bedeutung bleibt insbesondere unklar, welcher Kreis von Bürgerinnen und Bürgern befragt werden sollte. Bei Befragungen auf Bundesebene wäre der Abstraktionsgrad notwendigerweise sehr hoch. Ein pauschaler bundesweiter Volksentscheid für das „Ob“ eines Projektes würde eine differenzierte, abwägende, den Belangen der Betroffenen ebenso wie der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines Projektes Rechnung tragende Diskussion und Partizipation vor Ort im Blick auf das „Wie“ deutlich erschweren.

- Für den Bereich der Netzplanung nach EnWG und NABEG ist im Rahmen des Szenariorahmens, dem Bedarfsplan und Planfeststellung eine ausreichende Bürgerbeteiligung vorgesehen. Eine Volksabstimmung über einzelne Übertragungsleistungen sollte nicht eingeführt werden.

Staatliche Finanzierung

- Von einer staatlichen Subventionierung von Initiativen, Gutachten etc. sollte abgesehen werden.
- Von der Einsetzung eines Bürgeranwalts mit entsprechendem Etat sowie von einer Einrichtung einer Bürgerstiftung zur Finanzierung von Gutachten ist abzusehen. Es sollte auch bei der bisherigen Regelung bleiben, dass Bürgerinitiativen nicht staatlich subventioniert werden.
- Es ist nicht erkennbar, nach welchen Kriterien und mit welcher Legitimation mit den Mitteln der Steuerzahler Bürgerstiftungen subventioniert werden sollten. Auch ist der Bedarf für zusätzliche Komplexität erzeugende Strukturen nicht erkennbar.

Flugrouten

- Die frühzeitige Beteiligung und Information betroffener Gemeinden und Bürgerinnen und Bürger ist zu begrüßen. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ist die entsprechende Beteiligung auch gewährleistet. Darüber hinaus gehende Beteiligungen und Informationen müssen deshalb freiwillig in einem flexiblen Rahmen stattfinden. Nur so wird es möglich sein, Planungsverfahren durch das frühzeitige Ausräumen und Reduzieren von Konflikten zu beschleunigen und gleichzeitig die Akzeptanz für Projekte zu steigern. Beim Bau von neuen Start- und Landebahnen gehört nach Auffassung der ADV auch die frühzeitige Darstellung möglicher Flugverfahren und Betroffenheiten.
- Eine realistische Darstellung des Wesens und der Bedeutung von Flugverfahren ist für eine transparente Kommunikation mit den durch Fluglärm betroffenen Gemeinden, Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürgern unerlässlich. Insbesondere muss die notwendige Flexibilität bei der Festlegung der Flugrouten im Hinblick auf die Sicherheit und die Einordnung in den europäischen Luftraum gewährleistet sein. Eine möglichst frühe und realistische Planung des An- und Abflugkonzeptes im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ist zu begrüßen.
- Die Fluglärmkommission ist ebenfalls eine bewährte Einrichtung. Mit der Fluglärmkommission besteht eine erfolgreich arbeitende Institution, in welcher alle Beteiligten ihre Anliegen hervorbringen und konstruktiv im Dialog bearbeiten können. Eine Kommentierung eines Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung bereits bei der Vorplanung durch die DFS ist der ADV nicht möglich.

- Die Einrichtung von Nachbarschaftsbeiräten ist je nach der lokalen Situation und der bislang praktizierten Bürgerkommunikation auf ihre Sinnhaftigkeit zu prüfen. Nachbarschaftsbeiräte können ein nutzbringendes Instrument darstellen, um Konflikte und Missverständnisse frühzeitig abzubauen und einen konstruktiven Dialog zu verstärken.

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP

Nr. 17(15)375-E

Sechs-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung

2. Februar 2012

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Am Kölnischen Park 1
10179 Berlin

Der BUND legt hiermit seine um einen Punkt erweiterte und konkretisierte Konzeption für einen Ausbau und eine Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung vor. Die Konzeption wurde ursprünglich im Januar 2011 als „Fünf-Punkte-Programm“ erarbeitet und sodann im Oktober 2001 in einer überarbeiteten „Version 2.0“ weiterentwickelt. Das Papier unterliegt in Reaktion auf die öffentlichen, fachlichen und parteipolitischen Diskussionen des Themas einem Prozesse weiterer Überarbeitung.

Im neu aufgenommenen sechsten Punkt sind die Anforderungen an vorlaufende Planungsprozesse (z.B. Verkehrswegeplanung) beschrieben.

Vorbemerkung:

Stuttgart 21, die Aufkündigung des Atomkonsenses, Proteste gegen Castortransporte oder lärmende Flugrouten – die Liste des Unmutes von Bürgerinnen und Bürgern gegen intransparente und „von oben“ durchgedrückte Entscheidungen ist lang. Nach einer Forsa-Umfrage meinen 79 Prozent der Bundesbürger, dass auf ihre Interessen zu wenig Rücksicht genommen werde. Lediglich 17 Prozent gehen davon aus, dass die Bürger bei wichtigen Entscheidungen tatsächlich einbezogen werden.

Das Kungeln hinter verschlossenen Türen und der Ausschluss Betroffener von Planungen sind nicht mehr zeitgemäß und führen zu ökologisch und ökonomisch mehr als fragwürdigen Ergebnissen. Zerstörtes Vertrauen in das politische System in Deutschland lässt sich nur wiederherstellen, wenn die Öffentlichkeit von den politischen Prozessen nicht länger ausgeschlossen, sondern wenn sie stärker als bisher beteiligt wird.

Die Politik beginnt diesen Unmut teilweise aufzunehmen. So hatte etwa die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur „Planungsvereinfachung“ zurückgezogen, der - ganz in der „Tradition“ ähnlicher Gesetze seit Anfang der 90er Jahre - weitere Beschneidungen der Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen, Bürgern und Umweltverbänden vorgesehen hatte. Nach der aktuellen Neufassung des Gesetzesentwurfes soll nunmehr im Verwaltungsverfahrensgesetz die Möglichkeit einer „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ integriert werden. Dies ist aus Sicht des BUND ein Schritt in die richtige Richtung, stellt aber keinesfalls für sich die Lösung der Aufgabe einer Verbesserung der Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerschaft bei Großvorhaben dar. Auch in dem neuen Gesetzesentwurf werden weiterhin verschiedene erhebliche Hürden und Erschwernisse für die Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten fortgeschrieben bzw. neu geschaffen,

Jetzt gilt es dafür zu sorgen, dass den Versprechungen zur Schaffung neuer und wirksamerer Partizipationsmöglichkeiten an Raum- und Vorhabensplanungen auch Taten folgen. Die gegenwärtig unbefriedigende Situation beschränkter Bürger- und Verbandsbeteiligung kann nicht durch Absichtserklärungen und Lippenbekenntnisse sondern allein durch eine substantielle Änderung der Gesetzeslage verbessert werden.

Ebenso ist es dringend erforderlich, mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern außerhalb und insbesondere vor formalen Planungsverfahren zu ermöglichen: Mündige Menschen wollen frühzeitig über die Ziele und die groben Rahmendaten einer Planung informiert werden und ggf. darüber entscheiden können (Bsp. Gotthard-Basis-Tunnel oder Naturstromspeicher Gaildorf).

Der BUND fordert deshalb mit folgendem Sechs-Punkte-Papier eine aktive Stärkung der Bürger- und Verbandsbeteiligung im Rahmen einer grundsätzlichen Reform der Gesetze zum Umwelt-, Planungs- und Verfahrensrecht und einer Verbesserung und Ausweitung der direkten Bürgerbeteiligung. Wir verstehen dieses Papier als Fundament, um die notwendigen tief greifenden und komplexen Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehr, Energie, Telekommunikation der nächsten Jahre überhaupt noch im Einklang mit unserer demokratischen Kultur und den widerstreitenden Technologien und wirtschaftlichen Interessen zu planen, zu genehmigen und zu realisieren. Ebenso sollen die Vorschläge des BUND dazu führen, dass endlich eine „Chancengleichheit“ zwischen den Vorhabensträgern, (Anlage-)Planern und den Betroffenen hergestellt wird. Diese fehlt bis heute, nur bspw. sei darauf hingewiesen, dass bis vor kurzem Vorsorgeaspekte im Immissionsschutzrecht nicht von den Verbänden geltend gemacht werden konnten. Betroffene Nachbarn dürfen es auch heute nicht.

1. Frühzeitigkeit der Bürgerbeteiligung mit offener Bedarfs- und Alternativenprüfung sichert fairen, ergebnisoffenen Planungsprozess

Problemstellung:

Bei nahezu allen Vorhabensplanungen findet die Bürgerbeteiligung erstmals in einem Verfahrensstadium statt, in welchem die Entscheidung von Vorhabensträger - und zuweilen auch „der Politik“ - längst gefallen ist. Ab dem Zeitpunkt, in dem ein Vorhabensträger für seine konkrete Planung bereits mehrere zehntausend oder hunderttausende Euro an Planungskosten ausgegeben und „die Politik“ sich bereits hinsichtlich des „Ob“ und der Lage des Standorts festgelegt hat, ist eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung kaum noch möglich. Denn nachdem diese

Vorfestlegungen bereits erfolgt sind, wird die Bürger- und Verbandsbeteiligung in aus Sicht des Vorhabenträgers - und eben ggf. auch der Politik und Verwaltung - aller Regel unter der Prämisse einer Befriedung von Konflikten um die Realisierung des Vorhabens gestellt. Eine Bereitschaft, im Ergebnis der Bürgerbeteiligung das Projekt selbst in Frage zu stellen, besteht dann nicht mehr. Ein Umschwenken in der Grundsatzfrage zur Vorhabensverwirklichung oder auch nur das Ausweichen auf eine andere Planungsvariante ist dann nur noch mit einem erheblichen, mehrjährigen Zeitverlust und hohen zusätzlichen Planungskosten möglich, was Vorhabensträger praktisch immer schon grundsätzlich ausschließen wollen. Das gegenwärtige System der Vorhabensplanung und -genehmigung führt hierdurch dazu, dass das fachgesetzliche Planungsverfahren zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr ergebnisoffen geführt wird. Sowohl der Vorhabensträger als auch häufig die staatlichen Entscheidungs- und Fachbehörden empfinden die Bürgereinwände gegenüber der im Wesentlichen bereits nahezu abschließend verfestigten Planung nicht als Bereicherung und Verbesserung des Planungsprozesses, sondern nur als lästig zu überwindendes Hindernis.

→ **Lösung:**

- (1) Platzierung der Bürgerbeteiligung an den Beginn des Planungsprozesses in Form einer ergebnisoffenen „Grundsatzanhörung“ in einem verbindlich vorzusehenden Raumordnungs- und Standortbestimmungsverfahren. Der BUND geht davon aus, dass mit diesem Schritt eine Kostensenkung, Vereinfachung und Beschleunigung der weiteren Genehmigungsverfahren erzielt werden kann, weil mit frühzeitiger Abfrage der Akzeptanz des Vorhabens und des Standorts sowie der Klärung von Alternativen Fehlplanungen verhindert und langjährige politische Auseinandersetzungen um Entscheidungen ausgeräumt werden können. Anders als eine rechtlich unverbindliche und mangels Formalisierbarkeit für eine mit Rechtswirkung ausgestattete raumordnerische Grundsatzentscheidung ungeeignete Mediation kann auf diesem Wege eine verfahrensökonomische Vorklärung entscheidender Planungsparameter verbindlich festgelegt werden. Mit der raumordnerischen Grundsatzentscheidung kann eine Abschichtung des Verfahrens und über diese eine frühzeitigere Verfahrenssicherheit sowie eine qualitative Aufwertung des Planungsprozesses sowie dessen Legitimation und

Transparenz bei gleichzeitiger Beschleunigung des Verfahrens insgesamt erreicht werden.

- In diesem Raumordnungsverfahren soll eine ergebnisoffene aber auch verbindliche Klärung zu wesentlichen Grundsatzfragen erfolgen, nämlich
 - nach dem Bedarf für das Vorhaben und die tragenden Aspekte einer etwaigen planerischen Rechtfertigung des Projektes einschließlich der Prüfung der Nullvariante,
 - nach dem Standort und möglichen Standortalternativen und
 - nach Verfahrensalternativen.
- Grundlage der „Grundsatzanhörung“ soll eine Grobplanung sein, welche die zur Beurteilung des Projekts und seinen Auswirkungen notwendigen Aufstellungen der Untersuchungsergebnisse und Prüfung der Umweltauswirkungen enthält.
- Die raumordnerische Grundsatzanhörung hat unmittelbar zu dem Zeitpunkt zu erfolgen, in dem die „Anmeldung“ der Vorhabensplanung bei der Behörde eingeht.
- Nach Eingang der Anmeldung der Vorhabensplanung sorgt die Behörde bereits im Raumordnungsverfahren für eine umfassende öffentliche Information (siehe hierzu auch Punkt 2.) über das Vorhaben, so wie dieses sich zum Zeitpunkt der Anmeldung der Planung darstellt. Darzustellen sind die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen der für und wider eine Realisierung des Vorhabens sprechenden Gründe sowie erkannte Konflikte und Vorschläge zu deren planerischen Lösung.
- Die Bürgerinnen und Bürger erhalten Gelegenheit, sich binnen eines angemessenen Zeitraums, der nicht unter 2 - 3 Monaten bemessen wird, mit der Planung zu befassen und sodann in einem mündlichen Anhörungstermin zu diesem äußern sowie Anträge hinsichtlich zusätzlich erforderlicher Unterlagen stellen zu können.
- Nachdem alle für die grundsätzliche Beurteilung des Vorhabens benötigten Unterlagen vorliegen, erhalten Bürger, Verbände, Kommunen und sonstige Träger öffentlicher Belange Gelegenheit, sich binnen eines angemessenen Zeitraums, der nicht unter 1 - 2 Monaten bemessen wird, positiv oder ablehnend schriftlich zu dem Vorhaben zu äußern. Im Bedarfsfalle kann ein

zweiter Erörterungstermin festgesetzt werden, um die schriftlichen Einwände mit dem Vorhabensträger, den Trägern öffentlicher Belange und den Einwendern zu diskutieren.

- Im Ergebnis der Anhörung wird eine „Grundsatzentscheidung“ getroffen. Diese Entscheidung ist abweichend von der jetzigen Gesetzessituation nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Bürger und die beteiligten Umweltverbände - auch für ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren - verbindlich. Der Vorhabensträger, Umweltverbände, Kommunen, Bürger und Behörden erhalten die Möglichkeit, die im Raumordnungsverfahren ergangene Entscheidung einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen.
- Nach rechtskräftigem Abschluss des Raumordnungsverfahrens können im Folgeverfahren Einwendungen zur planerischen Rechtfertigung und zur mangelnden Alternativenprüfung sowie der Raumverträglichkeit des Vorhabens nicht mehr vorgetragen und zur Überprüfung gestellt werden. Hiervon ist dann eine Ausnahme zu machen, wenn sich im nachgeschalteten Genehmigungsverfahren neue Aspekte ergeben, die im Raumordnungsverfahren nicht bekannt waren.
- Die raumordnerische Grundsatzentscheidung kann durch anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände sowie durch das Vorhaben potenziell in eigenen Rechten betroffene Privatpersonen sowie Kommunen zur gerichtlichen Überprüfung gestellt werden. Die gerichtliche Überprüfung ist auf die Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung beschränkt, erfolgt in diesem Rahmen aber vollumfänglich (vgl. hierzu auch Punkt 4.).
- Die Bindungswirkungen des Raumordnungsverfahrens enden 2 Jahre nach Bestandskraft der Raumordnungsentscheidung.
- Das Raumordnungsverfahren ist bei allen Vorhaben vorzuschalten, für welche nach den Vorschriften des UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch ist. Für kleinere Projekte kann ein vereinfachtes Standortbestimmungsverfahren vorgesehen werden, für das aber der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfbarkeit auf planerische Rechtfertigung, Alternativen- und Standortprüfung auch gilt (vgl. oben)
- Im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) wird eine Verknüpfung zum Raumordnungsverfahren hergestellt, welche dessen Durchführung auch im Hinblick auf das fachgesetzliche Genehmigungsverfahren sicherstellt.

- (2) Alle Vorschriften, die eine Überprüfung der Planrechtfertigung ausschließen (z.B. Fernstraßenausbaugesetz und ähnliche Beschleunigungsvorschriften) werden aufgehoben, damit die ergebnisoffene Grundsatzanhörung als erster Verfahrensschritt gewährleistet ist.
- (3) Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz werden Vorschriften etabliert, welche die Möglichkeiten einer außerhalb förmlicher Verfahren liegender Mediations- oder „Runde-Tische“-Gespräche regeln. Die Mediation soll auch ausdrücklich dazu dienen, eine Verständigung über die Ziele des Vorhabens einschließlich seiner ökologischen, gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen herzustellen. Die Ergebnisse dieser Mediation sind nur dann verbindlich, wenn es sich um ein verbindliches Mediationsverfahren während eines Genehmigungsverfahrens oder Raumordnungs- und Standortsicherungsverfahrens handelt (vgl. Punkt 3, Lösungen, 2. Spiegelstrich). Ergebnisse anderer Mediationsverfahren können durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden.

2. Langfristigkeit und verbesserte Qualität der Bürgerbeteiligung

Problem:

Die Bürgerinnen und Bürger werden gegenwärtig nicht fortlaufend am Planungsverfahren beteiligt und erhalten zu wenig Zeit, sich mit den Planungsunterlagen beschäftigen zu können. Ferner werden die Einwände der Bürger nicht hinreichend ernst genommen. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden werden den Bürgern vor dem Erörterungstermin in aller Regel nicht zur Verfügung gestellt.

Mit den Beschleunigungsgesetzen wurde auch verfügt, dass die Einwände der Bürger vollständig sein müssen, da sie ansonsten in einem späteren gerichtlichen Verfahren nicht mehr berücksichtigt werden können (so genannte „materielle Präklusion“). Hinzu kommt, dass die Gerichte häufig dazu neigen, die daraus folgende Vortragslast der Einwender zu überspannen. Kann im Gerichtsverfahren dem Vortrag der Kläger zur Begründung der Rechtswidrigkeit der Vorhabensgenehmigung nicht mehr anders begegnet werden, wird von den Gerichten nicht selten herausgearbeitet, dass der betreffende Einwand gegen die Planung nicht genauso bereits im Genehmigungsverfahren vorgebracht wurde. Dies freilich kann in der Realität auch

unmöglich geleistet werden. Nicht selten finden sich Vorhabensplanungen auf 5 bis 10 Ordner verteilt (bei der Planung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens waren es gar 62 Ordner). Unabhängig von Umfang, Komplexität und Konfliktpotential der Planung beträgt der Zeitraum, in welchem die Planung eingesehen werden kann immer nur 1 Monat. Die schriftlichen Einwendungen gegen die Planung muss sodann binnen einer Frist von 2 weiteren Wochen eingereicht werden. In dieser Zeit eine sämtliche Angriffspunkte gegen eine Planung vorbringende Einwendung in allen Details anzufertigen ist praktisch unmöglich. Dies überfordert die Bürger und auch die Umweltverbände sowohl organisatorisch als auch finanziell, denn de facto lässt sich eine den Anforderungen vieler Gerichte entsprechende Einwendung - wenn überhaupt - nicht mehr ehrenamtlich, sondern nur mit Beiziehung professionellen Sach- und Rechtsbeistand erstellen. Es wird auch von den Bürgern und Verbänden mehr verlangt als vom Vorhabensträger, der seine Planung jederzeit - auch noch im Gerichtsverfahren - nachbessern kann. Damit ist auch der wichtige Grundsatz der „Chancengleichheit“ zwischen Bürger und Vorhabensträger verletzt.

→ **Lösung:**

- Während des behördlichen Genehmigungsverfahrens werden der Öffentlichkeit die für die Bewertung des Vorhabens vorliegenden Unterlagen permanent zugänglich gemacht.

Bekanntmachungen müssen in sämtlichen am Standort verbreiteten regionalen Tageszeitungen abgedruckt werden. Die Veröffentlichung hat zwingend an einem Samstag zu erfolgen, damit die Bürgerinnen und Bürger sich darauf einstellen können, dem Bekanntmachungsteil der Zeitung an diesem Tag besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

- Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Eigentümer von zur Inanspruchnahme vorgesehenen Grundstücken werden über die Planung individuell schriftlich informiert.
- Sofern die Umwelt- und Naturschutzverbände anzeigen, dass sie sich an dem Planungsprozess beteiligen möchten, erhalten Sie die Planungsunterlagen und sonstige relevanten Information in Papierform und digital übermittelt. Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände, die der Behörde ihre Beteiligung am weiteren Verfahren angezeigt haben, erhalten bis zu 3 komplette Plansätze überlassen.

- Alle Bekanntmachungen sind zusätzlich auf einer zentralen, allgemein zugänglichen Internetplattform einzustellen. Die Plattform wird mit einer Newsletterfunktion versehen. Zusätzlich werden die Unterlagen auf den Internetseiten der Behörde zum Abruf bereitgestellt und es wird eine angemessene Anzahl der Unterlagen (ausgerichtet am jeweils absehbaren Interesse der Bevölkerung) in der Behörde und in der/den Standortgemeinde(n) zur Einsicht und Entleihung sowie zur Fotokopie angeboten. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden müssen mindestens zwei Wochen vor dem Erörterungstermin veröffentlicht werden.
- Sobald die Behörde die Unterlagen für vollständig ansieht, findet hierüber eine Information der Öffentlichkeit statt.
- Die Behörde gibt im Zuge dessen eine angemessene Frist bekannt, bis zu der Bürgerinnen und Bürger ihre Einwendungen bei der Behörde einreichen sollen. Die Frist soll im Regelfall 3 Monate betragen, kann im Einzelfall aber auf 2 Monate verkürzt werden, wenn dies aufgrund einer Überschaubarkeit der Unterlagen oder einer dringenden Eilbedürftigkeit gerechtfertigt ist.
- Zur Vorbereitung der behördlichen Entscheidung findet - wie bislang - ein Erörterungstermin statt, in welchem die Planung, deren Problematik und angedachte Lösungen sowie die Bedarfsfrage und die gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen erörtert werden. Die Ausgestaltung des Termins ist so zu regeln, dass dieser in höherem Maße als bislang eine effektive Beteiligung der erörterungswilligen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet.
- Nach dem Erörterungstermin vorgelegte Unterlagen müssen mit einer Erläuterung zu ihrer Einsortierung in die Antragsunterlagen und in das Verfahren neu ausgelegt werden.
- Der Grundsatz der materiellen Präklusion für die Einwendung wird aufgegeben. Der Staat selbst ist verpflichtet, auf eine Gesetzmäßigkeit seiner Entscheidungen zu achten. Es stellt ein schweres Legitimationsproblem des Staates dar, wenn dieser seine rechtswidrigen Entscheidungen, die direkt in die Grundrechte der Bürger eingreifen, nur deshalb nicht revidieren muss, weil ein Betroffener dies nicht richtig eingewendet hat.

3. Bestellung von Bürgeranwälten (Ombudsleuten) für die Anhörungsverfahren, verbindliches Mediationsverfahren

Problem:

Nicht nur im Rahmen des Verfahrens um Stuttgart 21 wurde deutlich: Die Bürger haben in vielen Fällen kein Vertrauen mehr in staatliche Genehmigungsbehörden oder politische Entscheidungsträger, weil sie in den meisten Fällen ebenfalls „Partei“ sind. Nur ein „neutraler Schlichter“ wie Heiner Geißler hatte noch das Vertrauen eine Klärung der Fakten zu moderieren.

Neben diesen „menschlichen Faktoren“ gibt es auch juristische Widrigkeiten, die ein faires Genehmigungsverfahren und eine ergebnisoffene Prüfung von Vorhaben erschweren:

Fehler im Anhörungs- und Erörterungsverfahren können wegen § 44a VwGO nicht gerichtlich gerügt werden, die Verfahrensbeteiligten müssen das Verfahren mehr oder weniger hinnehmen. Dies führt zu Glaubwürdigkeits- und Legitimitätsverlusten bei den Bürgern und entspricht auch nicht dem Grundsatz der Bürgerpartizipation, wie er in der Aarhus-Konvention niedergelegt ist und von der Bundesrepublik als bindendes Völkerrecht zu beachten ist.

→ **Lösung:**

- Für die Einhaltung der Verfahrensvorschriften wird ein/e Bürgeranwältin/-anwalt bestimmt, die/der die Kompetenzen hat, für einen fairen Verfahrensablauf zu sorgen, falls sie/er angerufen wird.

Seine/ihre Ernennung ist davon abhängig, dass die im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannten Umweltverbände dem Vorschlag mit einfacher Mehrheit zustimmen. Die Bestellung der Bürgeranwälte erfolgt durch die Parlamente (je nach Verfahren Bundes- oder Landesparlamente).

- Durchführung eines verbindlichen Mediationsverfahrens

Wenn jeweils alle anerkannten, einwendenden Umweltverbände einerseits mit einer Dreiviertelmehrheit zustimmen und die einwendenden klageberechtigten Bürger eines Vorhabensverfahrens andererseits mit Mehrheit zustimmen bzw. einer Mediation nicht widersprechen, können die Bürgeranwälte während eines Genehmigungsverfahrens nach Ablauf der Auslegungsfrist eine verbindliche Mediation durchführen. Stimmen alle Beteiligten dem Mediationsergebnis zu, so ist dieses in das Verwaltungsverfahren zu übernehmen.

- Die Bürgeranwaltschaft soll einem Verwaltungsgerichtsprozess beitreten können und ähnliche Befugnisse wie die Landesanwaltschaft bekommen.

4. Effektivität der Bürgerbeteiligung und Gewährleistung der Rechtmäßigkeitskontrolle einschließlich der Kostendämpfung des finanziellen Aufwandes der Umweltverbände

Problem:

Am Ende des behördlichen Prüfungsverfahrens steht eine Entscheidung. Diese kann der Vorhabensträger - im (bislang sehr seltenen) Falle einer Ablehnung seines Genehmigungsantrages - vor Gericht vollumfänglich überprüfen lassen, d.h. jeden Verstoß der Behörde gegen Rechtsvorschriften vom Gericht feststellen und beseitigen lassen. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen demgegenüber nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur Veranlassung der gerichtlichen Prüfung eines Genehmigungsbescheides zur Verfügung, nämlich nur wenn und soweit der Bescheid gegen bestimmte sog. „drittschützende“ Vorschriften verstößt. Rechtsverstöße gegen andere Gesetze und Vorschriften bleiben vom Gericht ungeprüft und das Gericht darf sein Urteil nicht auf solche festgestellten Rechtsverstöße begründen, die nicht „drittschützende Vorschriften“ betreffen. Dies führt auch dazu, dass die Entscheidungsbehörden häufig nur auf die strikte Einhaltung der drittschützenden Vorschriften achten, weil nur diese gerichtlich überprüft werden können.

Zusätzlich gehen die Gerichte zunehmend dazu über, bei komplexeren Entscheidungen den Genehmigungsbehörden eine sog. Entscheidungsprärogative (Entscheidungsvorrang bei verschiedenen Planungsfachfragen als besondere Ausprägung der „Basta-Mentalität“) einzuräumen. Dies führt dazu, dass behördliche fachliche Feststellungen nur auf willkürliche oder missbräuchliche Sachverhaltsermittlung und Rechtsanwendung überprüft werden können. In der Konsequenz werden fachliche Einwände der Kläger nicht tiefgehend geprüft und eine fachliche Diskussion wird somit sinnlos, wenn Klagen trotz besserer Argumente verloren gehen, weil die Gerichte die behördlichen Prüfungsergebnisse nicht hinterfragen und auf Fundiertheit überprüfen.

Weiter ist zu konstatieren, dass die Beteiligung an Gerichtsverfahren sehr teuer geworden ist. Verfahrenskosten von über 50.000 € und (deutlich) mehr pro Großverfahren sind keine Seltenheit. Ebenso erfordert die Verfahrensbegleitung durch

die Bürgerinitiativen und Umweltverbände eine hohe Bereitstellung von sachverständigen Personen, die die Beteiligten finanziell stark belastet.

→ **Lösung:**

- Durch sehr einfache Rechtsänderungen in der Verwaltungsgerichtsordnung lässt sich erreichen, dass die Verwaltungsgerichte die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns umfänglich - und nicht nur bezogen auf den sehr eingeschränkten Bereich der „drittschützenden Rechtsvorschriften“ - überprüfen werden: Es bedarf hierfür lediglich einer Aufhebung des Satzteiles „und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist“ in § 113 Abs. 1 VwGO (welcher dann lautet: „soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf“).
- Dies bedeutet, dass weiterhin keine „Popularklage“ eingeführt wird, also - wie bislang - nicht Jedermann/-frau gegen jede hoheitliche Entscheidung Klagen darf. Zulässige Klagen allerdings führen zu einer umfassenden gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns. Diese Gesetzesänderung wird auf einfachem Wege dazu führen, dass die Behörden die geltenden Vorschriften auch anwenden.
- Überprüfung aller Heilungsvorschriften bei Fehlern im Verwaltungsverfahren und Streichung aller Unbedenklichkeitsklauseln.
- Ferner wird im § 113 VwGO folgender 6. Absatz aufgenommen: Bei der Beurteilung von Planungs- und Genehmigungsentscheidungen zu Grunde liegenden Sachverhalten und Auswirkungsprognosen beruht die Beurteilung des Gerichts auf zu begründender eigener Überzeugung; behördlichen Einschätzungen kommt keine Entscheidungsprärogative zu.
- Ferner wird in die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) folgende Regelung aufgenommen:

Für die Rechtsbehelfe von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wird gegenüber diesen im Falle der Klageabweisung maximal eine Gebühr von 3000 €, einschließlich gerichtlich veranlassten Sachverständigenkosten erhoben. Eine Kostenerstattung für die außergerichtlichen Gebühren sowie Kosten für Sachverständige findet nicht statt. Jede Partei trägt ihre Kosten selbst.

5. Einführung eines verbindlichen Volks- und Bürgerentscheides für den Bund und die Länder

Problem:

Entscheidungen der Politik zu grundsätzlichen Weichenstellungen, neuen Technologien und der Verwaltung zur Errichtung von (Groß-)Projekten werden aufgrund ihrer nachteiligen Wirkungen und der mangelnden Berücksichtigung des Bürgerwillens oft nicht mehr akzeptiert. Langjährige gesellschaftliche Konflikte mit Polizeieinsätzen und sogar Verletzten sind häufige Begleiterscheinungen umstrittener neuer Technologien, Großprojekte und nicht akzeptierter technischer Verfahren.

Vor diesem Hintergrund macht sich bei vielen Menschen eine allgemeine Politikverdrossenheit breit, die weit über die einzelnen konfliktbeladenen Entscheidungen hinausgeht. Wenn Menschen sich in Einzelfragen ohnmächtig erleben, schlägt dies oft in Misstrauen gegenüber dem gesamten demokratischen System um.

Grundsätzlich fehlt der bundesweite Volksentscheid. Seit 2002 gab es dazu immer wieder Vorstöße im Bundestag, die aber sämtlich an der Unionsfraktion gescheitert sind. Alle Bundestagsfraktionen – außer der Unionsfraktion – haben eigene Vorschläge unterbreitet.

Die direkte Demokratie ist auf Länderebene längst selbstverständlich, in allen Ländern gibt es Volksbegehren/Entscheide. Dort führte diese Möglichkeit zu fortschrittlichen Gesetzesvorhaben (z.B. Gesetz zur Rundfunkfreiheit in Bayern), Missbrauchsfälle gab es nicht. Umso unverständlicher ist es, dass sie uns auf Bundesebene vorenthalten wird. In den Ländern gibt es jedoch diverse bürokratische Hürden, die dazu führen, dass dieses „Instrument“ nicht wirklich als glaubwürdiges und akzeptiertes Instrument zur Beteiligung der Menschen an staatlichen Entscheidungen funktioniert:

- zu hohe Hürden für Volksbegehren (z.B. BaWü mit 16,6 %),
- die Amtseintragung (z.B. Bayern, BaWü, Brandenburg),
- kurze Fristen (z.B. 14 Tage in Bayern und BaWü),
- keine Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden (der Nichtraucherchutz-Volksentscheid in Bayern wäre in sechs Bundesländern wegen zu hoher Zustimmungsquoren ungültig gewesen),
- zu kurze Bindungsfristen des Bürgerentscheides,

- fehlendes Klagerecht der Initiatoren des Bürgerentscheides auf Einhaltung des Bürgerbegehrens.

Für den kommunalen Bereich werden in einigen Ländern Abstimmungen über die Bauleitplanung nicht gestattet. Dies ist für eine echte Bürgerbeteiligung aber kontraproduktiv, weil bundesweit gesehen zu Bauleitplanungen sehr viele kommunalen Bürgerbegehren vorgebracht werden.

→ **Lösung:**

- Der BUND schlägt die Einführung eines verbindlichen Volks- und Bürgerentscheides auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vor. (auf der EU-Ebene befindet sich ein Verfahrensvorschlag zu EU-weiten Bürgerbegehren derzeit im politischen Verfahren)
- Erster und dringlicher Schritt ist eine Grundgesetzänderung auf Bundesebene um den bundesweiten Volksentscheid zu ermöglichen. In den Ländern müssen die o.g. Hürden beseitigt werden. Mit dem Volks- und Bürgerentscheid wurden sowohl in der Schweiz als auch im Bundesland Bayern gute Erfahrungen gemacht, da dadurch strittige Politikfragen gelöst und direkt politisch legitimiert werden können. Änderung von Grundrechten, Art. 19, 20 sind nur möglich, wenn der Deutsche Bundestag ein entsprechendes Gesetz mit 2/3-Mehrheit billigt. Sie bedürfen auch einer 2/3-Mehrheit bei der Volksabstimmung. Eine Änderung von Artikel 1, 101 – 104 GG ist unzulässig.
- Im Bereich der Großvorhaben schlägt der BUND bereits jetzt vor, dass bei allen Vorhaben, in denen der Vorhabensträger eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes ist und die einer unbedingten Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen oder über deren Zulassungsentscheidung erstinstanzlich ein Oberverwaltungsgericht zu bestimmen hat, ein Volksentscheid auf der betroffenen Politikebene (Gemeinde/Landkreis/Planungsregion) durchgeführt werden kann, dessen Ergebnis für den Vorhabensträger bindend ist. Eine gerichtliche Überprüfung der Zulassungsentscheidung bleibt auch bei einem das Projekt befürworteten Volks- oder Bürgerentscheid weiterhin zulässig.
- In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und

Baden-Württemberg müssen die bisherigen Restriktionen gegen Bürgerbegehren zu Bauleitplanungen aufgehoben werden.

- Die Bindungsfristen für ein Bürgerbegehren/Volksbegehren müssen auf fünf Jahre erhöht werden, ebenso müssen die Initiatoren ein Klagerecht auf Einhaltung des Bürgerbegehrens/Volksbegehrens haben.
- Städtebauliche Verträge und Vereinbarungen mit privaten Dritten können durch Bürgerbegehren aufgehoben werden. Die privaten Dritten sind zu entschädigen, beschränkt aber auf das negative Interesse.

6. Reform der Verkehrsinfrastrukturplanung zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung

Problem:

Die Planung bundesweiter Verkehrsnetze erfolgt bisher im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP). Ihr Zeithorizont ist auf 15 Jahre ausgerichtet. Im Rahmen des BVWP, der formal nur behördeninterne Bindungswirkung entfaltet, werden faktisch die Rahmenbedingungen für die künftige Verkehrsentwicklung festgelegt, Langfristprognosen erstellt, über die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Verkehrsträger entschieden und die Dringlichkeiten für die Investitionsprojekte der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) sowie für die Bundesschienenwege bestimmt. Die gesetzlichen Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbauänderungsgesetze) übernehmen diese politischen Setzungen des BVWP fast vollständig.

Mehr als ein Drittel der BVWP-Projekte werden ohne jede Überprüfung aus den Vorgängerplänen als so genannter „Überhang“ oder „indisponibler Bedarf“ übernommen. Investitionen im Umfang von ca. 40 Mrd. Euro werden somit jeglicher politischer Mitwirkung und einer Neubewertung entzogen.

Das Aufstellungsverfahren der Bedarfspläne ist intransparent und wird bei den Fernstraßen durch die Meldungen aus den Ländern, bei den Schienenwegen durch die Vorschläge von DB Netz als Teil des Wirtschaftsunternehmens Deutsche Bahn AG sowie durch außerordentlich manipulationsanfällige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestimmt. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei bisher nicht vorgesehen. Umweltziele spielen bei der Projektauswahl nur eine völlig untergeordnete Rolle, eine Strategische Umweltprüfung (SUP), die die

Umweltwirkungen der gesamten Investitionen und der Projektalternativen auf Bundesebene prüft, fand bisher nicht statt.

Die Prioritätensetzung bei der Auswahl und der Umsetzung der Projekte folgt nicht einem inhaltlichen Konzept wie z.B. Zielnetzen oder dem Erreichen von Umwelt- und Klimaschutzziele. Sie orientiert sich auch nicht an den im Planungszeitraum verfügbaren Finanzmitteln sondern ist Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit den Verwaltungen und Regierungen der Länder. Der Erhalt und die Sanierung der bestehenden Infrastruktur ist bisher nicht ausreichend gesichert. Die Wasserstraßen sind bisher überhaupt nicht Teil der Bundesverkehrswegeplanung, gerade hier wäre eine vernünftige Planung unter Einbezug von Kosten- und Nutzererwägungen erforderlich.

→ **Lösung:**

- Kein Bau von Bundesverkehrswegen ohne den nachfolgend geschilderten Planungsprozess:
- Klare Abschichtung der Zuständigkeiten in drei Stufen:
 - (a) Planung eines Zielnetzes der Verkehrsinfrastrukturen nach einen integrierten Ansatz einschl. SUP und Bürgerbeteiligung;
 - (b) Raumordnungsverfahren, um in den festgelegten Korridoren die verträglichste Trasse und Projektvariante abzustimmen und verbindlich festzulegen (vgl. Punkte 1 – 5);
 - (c) die Projektumsetzung, die die Details festlegt (vgl. Punkte 2 – 5).
- Beteiligung der Öffentlichkeit bereits an der Projektentwicklung bzw. Anmeldung von Vorhaben durch die Länder, um Projektalternativen (z.B. Ausbau statt Neubau) mit zu erfassen und die Informationsgrundlagen entscheidend zu verbessern.
- Beteiligung der Öffentlichkeit bereits zu den Parametern und Rahmenbedingungen der Prognose und um Gestaltungsszenarien zu entwickeln, die auch andere Steuerungsinstrumente zusätzlich zu Infrastrukturinvestitionen einbeziehen (vgl. z.B. die Anhörung zum „NABEG“: Netzausbaubeschleunigungsgesetz im Sommer 2011, wo es speziell um die Parameter der Netzentwicklung ging, wie Einspar- und Effizienzmöglichkeiten, Ausbau regionaler statt bundesweiter Netze). Die

Prognosen müssen dann regelmäßig, spätestens alle fünf Jahre überprüft werden.

- Strategische Umweltprüfung (SUP) durchführen einschl. Öffentlichkeitsbeteiligung mit Evaluierung der Auswirkungen der Zielnetzes, alternativer Mittelverteilungen auf die verschiedenen Verkehrsträger und von Projektalternativen; Im Rahmen der SUP ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung EU-rechtlich vorgeschrieben.
- Zielnetze und konkrete Planungsaufträge für die für die Durchführung zuständigen Behörden bzw. Institutionen festlegen und in den Bedarfsplan aufnehmen. Dabei sind aus Gründen des Umweltschutzes und der Wirtschaftlichkeit klare Prioritäten zu setzen: Erhalt vor Aus- und Neubau, Ausbauprojekte vor Neubauprojekte. Diese legen Korridore fest, in denen dann im Raumordnungsverfahren – auch Verkehrsträger übergreifend – die besten Varianten für die Lösungen des Verkehrsproblems und die Einhaltung von Umweltzielen bzw. –vorgaben gewählt wird. Eine Verschlechterung von Umweltzuständen ist nicht erlaubt.

BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND, BERLIN IM JANUAR 2012
UNTER MITARBEIT VON RA PETER ROTTNER, RA DIRK TESSMER, WERNER REH, OLAF
BANDT
UND VIELEN DISKUSSIONSBEITRÄGEN VON MENSCHEN AUS DEM BUND UND
BEFREUNDETEN ORGANISATIONEN



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 Wählervoten 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.

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

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

Ausschussdrucksache
A-Drs. 17(15)375-G

13.06.2012

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.

- 2 -

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 Energiestrassen 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 denkbaren, 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 Energiestrassen 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.

- 4 -

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.

- 5 -

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 „unverzögliche“ 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

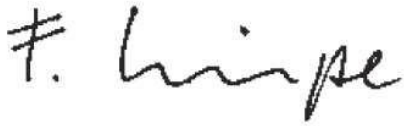
Eine Beteiligung aller von den An- und Abflugrouten betroffenen Kommunen (Städte, Landkreise und Gemeinden) sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Planfeststellung von Flughäfen und bei den Vorplanungen zur Festlegung von An- und Abflugrouten befürworten wir ebenso wie ihre Einbindung in die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

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

- 6 -

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