

Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte

Stand: 5 Dezember 2019

Gliederung:

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 2 |
| I. Einleitung | 2 |
| Eine Halbierung der Planungs- und Genehmigungsdauer ist möglich | 3 |
| II. Fünf-Punkte-Programm des BUND zur sinnvollen Planungsbeschleunigung | 4 |
| 1. Gute Bürgerbeteiligung, insbesondere in Hinblick auf die Alternativenprüfung umsetzen..... | 4 |
| 2. Bedarfe im Rahmen einer Bundesnetzplanung ermitteln und strikt priorisieren | 6 |
| 3. Raumordnungsverfahren aufwerten | 7 |
| 4. Erhöhung der Planungskapazitäten. Interdisziplinäre Teams und neue Verwaltungskooperationen | 7 |
| 5. Naturschutzverbände miteinbeziehen und EU-Umweltrecht anwenden | 9 |
| III. Anlage | 11 |

Zusammenfassung

Verfolgt man politische Debatten über den Bau neuer Verkehrsinfrastrukturprojekte, kann man den Eindruck bekommen, dass es in erster Linie die Umweltverbände und ihre Klagen sind, welche die Planungen verzögern und verteuern. Als Konsequenz daraus wird immer wieder die Einschränkung der Rechte der Zivilgesellschaft gefordert, um damit den Zeitraum bis zur Realisierung von Projekten zu verkürzen. Dieses Papier zeigt auf, dass andere Gründe für die Verzögerungen ursächlich sind und macht gleichzeitig klar, an welchen Stellschrauben gedreht werden muss, um die Planungs- und Genehmigungsdauer insbesondere bundesweit bedeutsamer Bauprojekte von heute zehn Jahren auf künftig etwa fünf Jahre zu halbieren, ohne die Rechte der Zivilgesellschaft einzuschränken. Dies erreichen die folgenden fünf Maßnahmen:

- Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ermittelt und bewertet die Planung und ihre Alternativen.
- Die tatsächlichen Bedarfe der Vorhaben werden beispielsweise als Teil einer Bundesnetzplanung klar priorisiert. Dabei werden die Investitionsmittel auf den Erhalt, die Erneuerung, Engpassbeseitigung und Netzkomplettierung konzentriert und die Projekte durchfinanziert.
- Das Raumordnungsverfahren wird aufgewertet und die Linienführung der Projekte unter Einschluss einer frühen gerichtlichen Überprüfung und abschließenden Klärung dieser Entscheidung verbindlich bestimmt.
- Behörden und Gerichte werden finanziell besser ausgestattet um interdisziplinäre, effektive Arbeit zu ermöglichen, zum Beispiel durch verkehrsträgerübergreifende Teamarbeit.
- Statt Umweltgesetze und die Beteiligungsrechte der Umweltverbände einzuschränken, arbeiten Politik und Verwaltung mit den Umweltverbänden zusammen, um Naturschutzkonflikte früh erkennen und lösen zu können und das geltende Umwelt- und Naturschutzrecht vollumfänglich anzuwenden.

I. Einleitung

Eine moderne Infrastrukturplanung eröffnet Bürgerbeteiligung, hoher Effizienz und nachhaltiger Raumnutzung den Weg und bringt die faktischen Notwendigkeiten des Klima-, Natur und Ressourcenschutzes in Einklang mit den Bedürfnissen moderner Gesellschaften auf dem Weg zur nachhaltigen Lebensweise.

Die Bereitschaft, auch innovative Konzepte vor allem in den Bereichen Verkehr und Energie aufzugreifen, fehlt bis heute. Selbst die nach europäischem und deutschem Recht geforderte Alternativenprüfung wird nicht als ergebnisoffenes Verfahren umgesetzt, obwohl die Europäische Kommission dieses von der Bundesregierung verlangt.

Die Beschleunigungsgesetzgebung seit der Wende zeigt für die jeweiligen Vorhaben kaum Beschleunigungswirkung und aktuelle Vorstöße des Verkehrsministers im Bereich Straße, Schiene und Wasserstraßen führen zu rechtswidrigen Planungen, fehleranfälligen Verfahren und in der Folge zu erheblichen Verzögerungen.

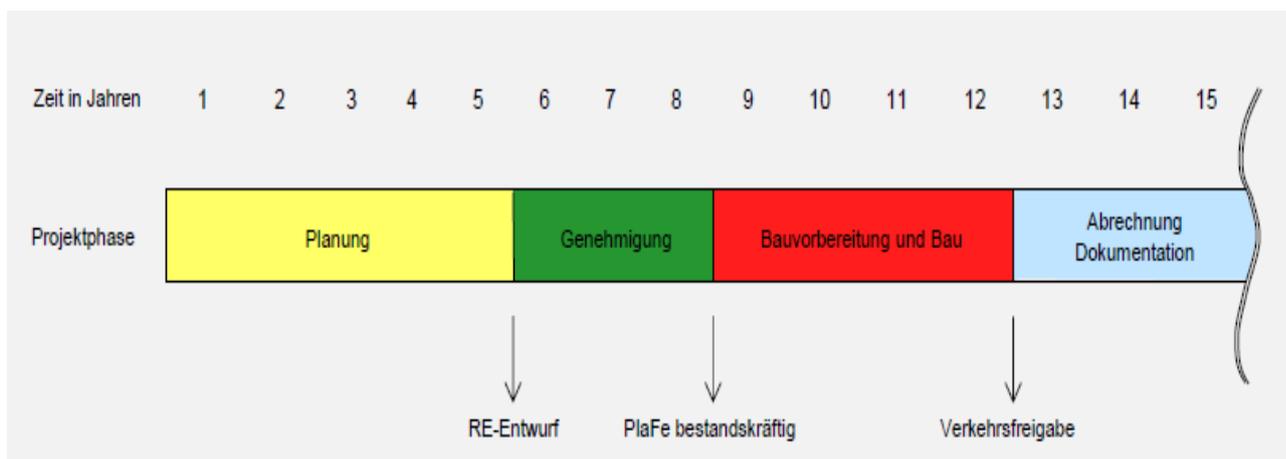
Die aktuellen Herausforderungen einer klimagerechten, bürgernahen und effizienten Infrastrukturplanung werden vom BMVI nach wie vor nicht ausreichend angegangen. Deshalb legte der BUND ein eigenes Konzept der Planungsbeschleunigung und der Halbierung der Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren vor. Eine gut gemachte Beschleunigung von sinnvollen Infrastrukturprojekten ist ganz in unserem Sinne.

1. Eine Halbierung der Planungs- und Genehmigungsdauer ist möglich

In den Phasen der Planung und der Genehmigung bis zur Bauphase geht meist viel Zeit verloren. Leider gibt es keine umfassende Aufarbeitung der realen Ursachen von Verzögerungen und Zeitverlusten in Planungs- und Genehmigungsprozessen. Das Bundesverkehrsministerium benennt in seinem Bericht 2016¹ zahlreiche Gründe für Verzögerungen; von bis zu 10 Jahren Verzögerung des Baubeginns nach rechtskräftigem Planfeststellungsbeschluss, hin zu Bauzeiten über 15 Jahre oder starke Verzögerungen beim Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen.

Das Umweltbundesamt (UBA) hat alle Umweltverbandsklagen im Berichtszeitraum 12/2006 bis 04/2012 ausgewertet. Durchschnittlich wurden von den ungefähr 700 Vorhaben im Jahr nur 12 gerichtlich angegriffen² – das heißt nur jedes 58. Vorhaben ist überhaupt von Klagen der Umweltverbände betroffen. Die Evaluationsstudie des UBA konnte keine Überlastung der Gerichte durch Klagen der Umweltverbände feststellen. Fast die Hälfte der Klagen der Umweltverbände sind erfolgreich – im Gegensatz zu anderen Verwaltungsverfahren, wo lediglich 12% zu Erfolg führen.

Abbildung 1: Regelmäßiger Projektverlauf im Straßen- und Zeitbedarf



Quelle: Dirk Brandenburger, DEGES: „Planungsbeschleunigung im Straßenbau zwischen Wunsch und Wirklichkeit“. Vortrag im Innovationsforum Planungsbeschleunigung am 5.7.2016.

Das BUND-Konzept macht Vorschläge zur Behebung der folgenden Mängel:

- Mängel bei der frühzeitigen Beteiligung der Bürger und der Öffentlichkeit;
- Mängel der strategischen Planung und Priorisierung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP);
- Schwächen des bisher unverbindlichen Raumordnungsverfahrens;
- Defizite der Kapazitätsausstattung und Kooperation innerhalb der Behörden bei Projektplanung und beim Controlling sowie
- Mängel in der Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden und bei der Erkennung und Lösung von Naturschutzkonflikten.

Jeder einzelne Mangel führt zu einer jahrelangen, manchmal sogar jahrzehntelangen Verzögerung sowie zu einer Erhöhung des Klagerisikos.

¹ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehrsinvestitionsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile

² <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/was-ist-dran-an-dem-vorwurf-die-umweltverbandsklage>

II. Fünf-Punkte-Programm des BUND zur sinnvollen Planungsbeschleunigung

1. Gute Bürgerbeteiligung, insbesondere in Hinblick auf die Alternativenprüfung umsetzen

Das Problem: Verkehrsministerium und die Länderverwaltungen nehmen Bürgerbeteiligung nicht ernst

Die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit findet aktuell meist erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach jahrelanger, oft jahrzehntelanger Planung statt.

Um dieses Problem zu lösen wurde 2013 das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in den § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt. Die Behörden sollen darauf „hinwirken“, dass der Vorhabenträger die „betroffene Öffentlichkeit frühzeitig unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)“ und zwar vor der Festlegung auf eine bestimmte Planungsvariante („Vorzugsvariante“): Gefordert wird: „Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden“. Nach den Erfahrungen des BUND wird diese Option in der Praxis vor allem im Straßenbau nicht genutzt, da diese frühe Beteiligung nicht rechtlich verbindlich ist und aus ihr auch keine Rechtsmängel der späteren Planung entstehen können.

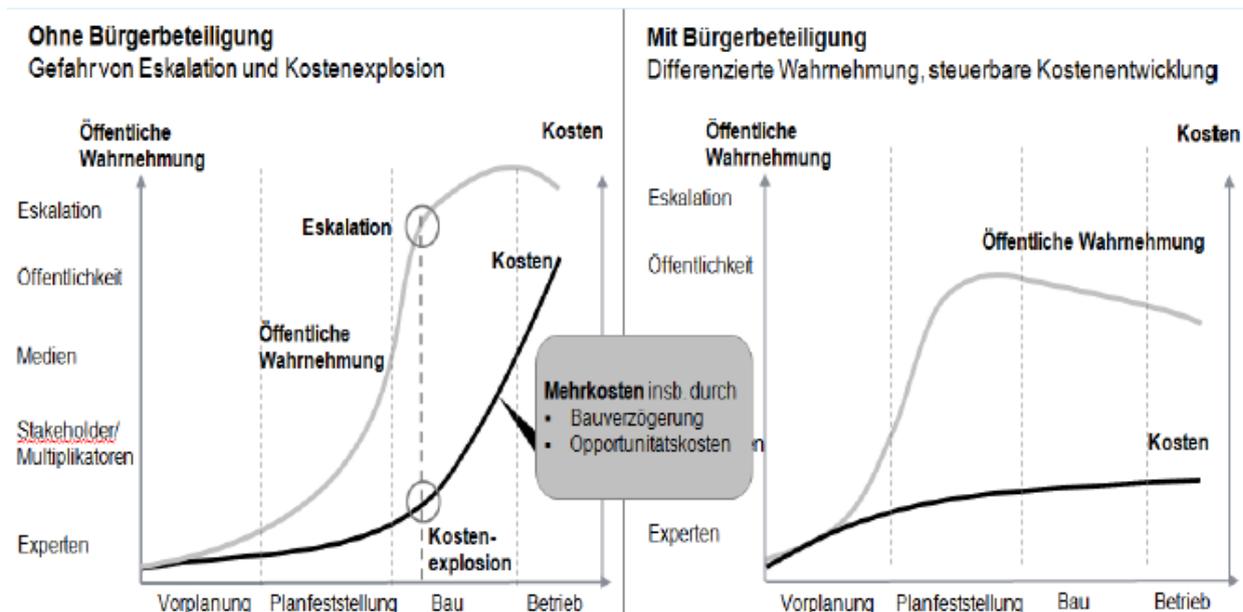
1:1 Umsetzung des EU-Rechts in weiter Ferne

Das europäische Recht der Strategischen Umweltprüfung (SUP) schreibt eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer Alternativenprüfung bereits auf der Ebene von Plänen und Programmen vor: Alle „vernünftigen“ Alternativen müssen „ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. Vorgesehen ist somit ein ergebnisoffener Planungsprozess, an dem sich die Öffentlichkeit beteiligt.

Die deutsche Praxis sieht ganz anders aus. So gab es beispielsweise zum Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 nur eine sechswöchige Bürgerbeteiligung. Alternativen wurden in dem Plan nicht oder nur unzureichend dargestellt. Es gab keine Rückmeldungen an die Autor*innen der 39.000 Stellungnahmen. Ergebnisoffenheit, oder irgendeine Art des Dialogs oder Erörterungen waren nicht vorhanden. Offen erkennbare Planungskonflikte blieben auf der Ebene des BVWP und des Ausbaugesetzes ungelöst und werden so in der Phase der Projektplanung massive Verzögerungen auslösen. Dadurch steigen die Kosten in dieser späten, teuren Phase deutlich an. Unabhängig von der Frage der Rechtskonformität war und ist eine solche Vorgehensweise unklug, kurzfristig und teuer.

Die folgende Graphik des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) zeigt den Zusammenhang zwischen unterlassener Beteiligung und steigenden Kosten in der Projektplanungsphase.

Abbildung 2: Motivation für Bürgerbeteiligung aus ökonomischen Gründen



Quelle: Präsentation Volker Brennecke, VDI. Konferenz in Potsdam am 21.2.2017.

Vorbild: Ein Blick nach Frankreich lohnt

Anders als bei Schienenprojekten gibt es auf Bundesebene im Straßenbau noch keine tauglichen Beteiligungsverfahren. Bei der grundsätzlichen Verfahrensgestaltung kann die französische „Commission Nationale du débat public“ (CNDP) grundsätzlich als Vorbild dienen. Dabei handelt es sich um eine unabhängige Kommission, die die frühzeitige Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung zu Straßenprojekten organisiert.

Verkehrsinfrastrukturvorhaben mit einer Länge über 40 km oder Kosten über 300 Millionen Euro werden in Frankreich obligatorisch einer öffentlichen Debatte unterworfen. Diese findet sowohl in der Region, als auch auf der nationalen Ebene statt und dauert vier bis maximal sechs Monate. Kleinere Projekte können auf Antrag der CNDP, in der Vertreter*innen aus Verwaltungen, Politik, Zivilgesellschaft und Verbänden sitzen, ebenfalls einer öffentlichen Debatte unterzogen werden. Ein Kodex verpflichtet die Kommission zu Neutralität, Unparteilichkeit und Transparenz“. Sie verfügt über die Ressourcen für die Durchführung von Untersuchungen (die Zusammensetzung und der Ablauf der Arbeit der französischen CNDP ist Anlage 1 zu entnehmen).

Halbherziger Versuch zur Einführung der geforderten Alternativenprüfung

Zwar hat der Bundestag mit der Änderung der Absätze 1 und 3 des Raumordnungsgesetzes am 9.3.2017 eine frühe Beteiligung und Alternativenprüfung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eingeführt. So ist neu, dass „Gegenstand der Prüfung nach Satz 2 ... auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein“ sollen. Die „in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und die Öffentlichkeit sind zu beteiligen. Die Verfahrensunterlagen sind für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen.“ Übersehen wird dabei allerdings, dass die verbindlichen Vorgaben des Ausbaugesetzes zwar die Prüfung von Trassenvarianten zulassen, nicht aber von Alternativen wie Ausbau statt Neubau oder Verkehrsträgerübergreifende Alternativen.

BUND-Maßnahmenpaket:

Der BUND fordert eine umfassende und frühzeitige Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung bereits während des Planungsprozesses für Infrastrukturvorhaben. Die notwendigen Maßnahmen dafür lauten:

- Festschreibung von Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung in der Vorphase der Planfeststellung durch die Bundesregierung. Als Grundlage kann dabei das BMVI-„Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ und die VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ dienen;
- Ein Beteiligungsscoping entscheidet über den Zeitpunkt, die Auswahl der Akteure, die Form und den Gegenstand der Beteiligung. Dialogverfahren sind prinzipiell eine geeignete Beteiligungsform. Die Beteiligung ist bei der kommenden Überarbeitung des BVWP 2030 oder ggf. im Raumordnungsverfahren durchzuführen. Im letzten Fall ist eine Öffnungsklausel in das Fernstraßenausbaugesetz aufzunehmen, die z.B. die Umsetzung von verkehrlich gleichwertigen Ausbaualternativen statt eines Neubaus prinzipiell zulässt.
- Institutioneller Lösungsvorschlag: Die Bundesregierung richtet eine unabhängige Kommission zur Organisation der frühzeitigen Beteiligung analog zu der „Commission nationale du débat public“ in Frankreich (CNDP) ein. Diese stellt u.a. öffentliche Debatten über infrastrukturelle Baumaßnahmen mit nicht nur regionaler Bedeutung bzw. einem Investitionsvolumen von über 200 Millionen Euro sicher. Diese Kommission verpflichtet sich auf die Grundsätze der Transparenz, Neutralität und Unparteilichkeit (auch der Gutachter*innen). Die Alternativenentwicklung und öffentliche Debatte erstreckt sich aber anders als in Frankreich nicht nur über vier bis sechs Monate sondern umfasst bei Naturschutzeingriffen mindestens eine Vegetationsperiode, um Trassenvarianten zu vergleichen. Die Abschlussberichte der regionalen und der nationalen Kommission sind innerhalb von jeweils zwei Monaten zu veröffentlichen. Sie sind die Grundlage für die Entscheidung des Bundestags bzw. stellvertretend des Bundesverkehrsministers über die Vorzugsvariante (vgl. Anlage 1).

2. Bedarfe im Rahmen einer Bundesnetzplanung ermitteln und strikt priorisieren

Das Problem: Überdimensionierte und nicht finanzierbare Vorhaben

Wie seine Vorgängerpläne enthält auch der BVWP 2030 einen völlig überzeichneten „Vordringlichen Bedarf“. Insgesamt 1.300 Straßenbauprojekte können auf seiner Grundlage nun neu- bzw. weitergeplant werden. Nur die Hälfte der vordringlichen Projekte sind gemäß der optimistischen Finanzplanung bis 2030 überhaupt finanzierbar. Ausgaben- und Aufgabenplanung fallen wie bei allen Vorgängerplänen erneut auseinander. Der größere Teil des Vordringlichen Bedarfs ist der so genannten „Schleppe“ für Projekte „nach 2030“ zugeordnet. Eine stringente Netzplanung und Priorisierung gibt es nicht. Praktisch alle politischen Prestigeprojekte sind Teil des Vordringlichen Bedarfs, unabhängig ihres tatsächlichen Nutzens für das bundesweite Verkehrsnetz. Die Umsetzung wird laut BVWP 2030 über Länderquoten gesteuert. Damit sind Verzögerungen und die Verteilung der Investitionen auf viele Projekte zur Befriedigung dezentraler Interessen von Politikern und Firmen vorprogrammiert. Die neu gegründete Autobahn GmbH des Bundes kann für ihre Arbeit nicht auf eine Bundesnetzplanung zurückgreifen. Außerdem befinden sich die Projekte der höchsten tatsächlichen Dringlichkeit – nämlich die Erhaltung und Erneuerung sowie die Engpassbeseitigung – weit überwiegend in einem sehr frühen Planungsstand oder wurden noch nicht begonnen. Hierfür müssten Planungskapazitäten durch Umschichtung zu Lasten von Neubauvorhaben aufgebaut werden.

Die Reformkommission Großprojekte der Bundesregierung hat im „Aktionsplan Großprojekte“ die unzureichende Ermittlung des Bedarfs kritisiert, ohne dass im BVWP 2030 hieraus Konsequenzen gezogen wurden. Auch die im o.g. Roland Berger-Gutachten geforderte Stärkung der politischen Legitimation der Großprojekte wurde bislang nicht erreicht.

BUND-Maßnahmenpaket:

Wir fordern vom Bundesverkehrsministerium eine:

- Weiterentwicklung des BVWP 2030 zu einer Bundesnetzplanung, die strikt an Prioritäten für das bundesweite Netz gebunden ist und die Investitionsmittel auf die Erhaltung, Erneuerung, Engpassbeseitigung und Netzkomplettierung konzentriert. Die Umsetzung dieser Prioritäten muss alle zwei Jahre in einer rollierenden Planung auf ihre Zielerreichung überprüft werden;
- Bedarfsermittlung und Modernisierung bzw. Umplanung von Altprojekten mit geringem Verkehrsaufkommen; Überprüfung der Verkehrsprognosen von Projekten ohne ausreichende oder mit schwacher Bedarfsbegründung;
- Konsequente Abstimmung von Aufgaben- und Ausgabenplanung und eine Finanzierung des Bundesnetzes außerhalb der Länderquote.

3. Raumordnungsverfahren aufwerten

Das Problem: Später Klagezeitpunkt – Raumordnungsverfahren neu aufstellen

Der BUND kritisiert, dass mögliche Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse erst zu einem sehr späten Zeitpunkt der Infrastrukturplanung möglich sind, wodurch diese ebenfalls verlangsamt wird. Wir schlagen deshalb vor, bereits die Raumordnungsentscheidung bzw. die Linienbestimmung beklagbar zu machen. Dadurch würde wesentlich früher eine Entscheidung über die tatsächliche Realisierung der Projekte herbeigeführt. Das Planfeststellungsverfahren würde dann noch Detailentscheidungen und Anliegen wie den Lärmschutz behandeln, nicht aber die Grundsatzentscheidung (vgl. www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/bund_sechs_punkte_programm_buergerbeteiligung.pdf). Auch sollte eine Bürgerbeteiligung an den Beginn des Planungsprozesses in Form einer ergebnisoffenen „Grundsatzanhörung“ durchgeführt werden. In dieser sollte geklärt werden, welchen Bedarf es für das Vorhaben gibt und welche tragenden Aspekte das Projekt planerisch rechtfertigen. Auch sollte eine Nullvariante geprüft werden sowie nach möglichen Standortalternativen und Verfahrensalternativen gesucht werden.

BUND-Maßnahmenpaket:

- Die Bundesregierung muss die Raumordnungsebene stärken und beim Raumordnungsverfahren die Öffentlichkeit verbindlich beteiligen. Im Raumordnungsverfahren muss die Linienbestimmung integriert und Klagen müssen bereits zu diesem Verfahrenszeitpunkt ermöglicht werden. Im Planfeststellungsverfahren geht es nicht mehr um die Linienführung sondern nur um Fragen wie Lärmschutz und die Betroffenheit von Einzelbelangen.

4. Erhöhung der Planungskapazitäten. Interdisziplinäre Teams und neue Verwaltungskooperationen

Das Problem: Zu wenig Personalkapazität; fehlende Vernetzung in der Verkehrsplanung

Der Abbau der Planungskapazitäten in den Auftragsverwaltungen der Länder und die daraus entstehenden Ungleichheiten sind ein Grund dafür, dass Verfahren zu lange dauern. Im Verkehrsreich ist das Bundesverkehrsministerium allerdings selbst Verursacher dieser oft beklagten Entwicklung. Die so genannte Planungspauschale des Bundes, mit der die Zweckausgaben der Länder für die Planung von Bundesfernstraßen mit nur drei Prozent der Baukosten ausgeglichen werden, wurde über Jahrzehnte nicht erhöht. Die Folge war, dass die Länder (außer dem Freistaat Bayern) ihre Straßenplanungskapazitäten abbauten. Analoges gilt für die Ausstattung von Umweltbehörden. Auch das Bundesverwal-

tungsgericht leidet massiv unter der Zuweisung erstinstanzlicher Zuständigkeiten, ohne dass gleichzeitig eine ausreichende Anzahl an zusätzlichen Richterstellen geschaffen wird. Dadurch hat sich die Dauer gerichtlicher Verfahren in Bezug auf Klagen gegen Infrastrukturprojekte deutlich verlängert. Eine angemessene Ausstattung der Behörden und Gerichte ist eine der effektivsten Beschleunigungsmaßnahmen und verkürzt die Dauer der Verfahren massiv.

Der BVWP 2030 ist ein sektoraler Plan der drei Verkehrsträger Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen. Selbst die Anwendung der Bewertungsmethoden ist für die jeweiligen Verkehrsträger unterschiedlich. Eine systematische Vernetzung fand nicht statt, obwohl z.B. die Engpassbeseitigung im Straßenverkehr aus Sicht des BUND ohne verkehrsträgerübergreifende Kooperation nicht möglich ist. Die Kooperationsdefizite beginnen im Bundesverkehrsministerium, in dem die Straßenbauabteilung der Grundsatzabteilung nicht untergeordnet, sondern nebengeordnet ist. Zudem sind die Verkehrsträger unterschiedlichen beamteten und parlamentarischen Staatssekretär*innen zugeordnet. Auch über die Ministeriumsgrenzen hinweg bauen die Ministerien unterschiedliche Lobbynetzwerke auf. Dies setzt sich in den Ländern fort, wo die sektoralorganisierten Straßenplanungen bis heute die Versuche einer integrierten Verkehrsplanung verhindern und eine Integration von Siedlungs- bzw. Stadtentwicklung und Verkehr nicht stattfindet. Vorbildlich ist hier das Agglomerationsprogramm in der Schweiz, das Verkehrsprobleme in Ballungsräumen verkehrsträger übergreifend löst und das der Stimmbürger am 17.2.2017 mehrheitlich angenommen hat – obwohl es mit einer Mineralölsteuererhöhung von vier Rappen pro Liter einherging.

Die Lösung: Gemeinsam statt nebeneinander her planen

Die interdisziplinäre Arbeit muss bei den Verkehrsprognosen beginnen, wo es bisher keine zwischen den Ressorts abgestimmten Prognosen zu den Umwelt- und Klimawirkungen des Verkehrs gibt und kein abgestimmtes Handlungsszenario existiert. Die Projektplanung muss von Anfang an in interdisziplinären Teams erfolgen.

Im „Aktionsplan Großprojekte“ der im Jahr 2015 von der Bundesregierung beschlossen wurde, heißt es unter der Überschrift „erst planen, dann bauen“ (S. 3 f.):

„Großprojekte werden nicht immer detailliert genug geplant. Eine unzureichende Kooperation der Beteiligten erhöht die Gefahr von inkompatiblen Teilplanungen. Zudem wird mit Baumaßnahmen teilweise bereits begonnen, bevor die Planung abgeschlossen ist.

Die Reformkommission empfiehlt deshalb, mit dem Bau erst nach Erstellung eines zusammenfassenden Dokuments zu beginnen, das die Ausführungsplanung für das gesamte Projekt sowie detaillierte Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan enthält. Auf der Grundlage von Teilbaugenehmigungen sollte mit dem Bau nur dann begonnen werden, wenn es sich um vollständig abtrennbare Teilprojekte bzw. Gewerke handelt.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung der Reformkommission. Sie wird mögliche Maßnahmen prüfen, mit denen besser gewährleistet werden kann, dass mit dem Bau erst dann begonnen wird, wenn für das genehmigte Bauvorhaben die Ausführungsplanung mit detaillierten Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan sowie eine integrierte Bauablaufplanung vorliegen.“

Weiter heißt es: Oft fehle „ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement mit Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf Handlungsalternativen, Zeit und Kostenrahmen. Der Eintritt von Risiken ist damit eine häufige Ursache für Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen. Bei allen Großprojekten empfiehlt die Kommission dem Bauherrn daher zur Minimierung der Risiken, künftig ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement durchzuführen: „Das Risikomanagement muss beim Start des Projekts – mithin bereits im Rahmen der Bedarfsanalyse – einsetzen und kontinuierlich weitergeführt und dokumentiert werden. Die Kontrolle obliegt dem Bauherrn. Die Methoden zur Erfas-

sung und Quantifizierung der Risiken muss der Bauherr zu Projektbeginn festlegen. Sämtliche Projektpartner (Planer, Bauüberwacher und Bauausführende) sind rechtzeitig in den Prozess des Risikomanagements einzubeziehen.“

BUND-Maßnahmenpaket:

- Die Bundesregierung muss die Behörden finanziell besser ausstatten (Bund-Länder-Verwaltungen, Umweltverwaltungen, Bundesverwaltungsgericht).
- Planungsaufgaben in interdisziplinären Teams von Beginn der Verkehrsprognosen an und im gesamten Verlauf der Projektplanung von der Bedarfsanalyse bis zur Baudurchführung durchgeführt werden;
- Die Bundesregierung muss die Beschlüsse des „Aktionsplans Großprojekte“ von 2015 umsetzen.

5. Naturschutzverbände miteinbeziehen und EU-Umweltrecht anwenden

Problem: Bund und Verwaltungen sehen Umwelt- und Naturschutz als Hemmnis

Die Bauverwaltungen im Bund und in den Ländern sehen oft in den europarechtlichen und internationalen Vorgaben zum Umwelt- und Naturschutz ein Hemmnis für den schnellen Bau von Straßen. Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung griff dieses Gefühl auf: „Europarechtliche Anforderungen des Umweltrechts werden von Planern, Bauausführenden und Bürgern in Deutschland häufig als investitionshemmend und überzogen wahrgenommen“ (Fassung vom 20.2.2017). Konkrete Belege werden nicht genannt. Bei der Wasserrahmenrichtlinie der EU, die das Ziel hat, einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen bzw. zu erhalten, greift das Innovationsforum das Verschlechterungsverbot an und die angeblich „extensive Auslegung des EuGH“ (Fassung vom 20.2.2017, S. 72). Übersehen wird, dass derzeit erst sieben Prozent der Fließgewässer in Deutschland in einem guten ökologischen Zustand sind. Die vom Innovationsforum empfohlene großzügigere Handhabung des Verschlechterungsverbotes gleichbedeutend mit einer Aufgabe des Ziels der Wasserrahmenrichtlinie – guter Zustand für alle Gewässer.

Statt zu überlegen, wie mit sinnvoller Planung das Recht eingehalten werden kann, schlägt das Innovationsforum vor, die Richtlinien abzuschwächen. Das endgültige Ergebnis des „Fitness-Checks“ der EU-Kommission steht noch aus, aber es ist jetzt schon ersichtlich, welchen wichtigen Beitrag die Wasserrahmenrichtlinie zum Erhalt und Verbesserung der aquatischen Biodiversität leistet. Zudem blockiert die Wasserrahmenrichtlinie nicht vollständig neue Projekte, sondern sieht – wie alle Umwelt Richtlinien – die Möglichkeit von Ausnahmen vor, sofern ein „übergeordnetes öffentliches Interesse“ (oder eine erfolgreiche Interessensabwägung) bestätigt werden kann und keine Alternativen vorliegen. Auch deshalb ist es wichtig, dass frühzeitig eine umfassende Alternativenprüfung, welche auch andere Verkehrsträger mit einbezieht, durchgeführt wird.

Mit der Abschwächung der Wasserrahmenrichtlinie würde das Bundesverkehrsministerium seine eigenen Programme konterkarieren. Damit wird auch das Bundesprogramm „Blaues Band“ konterkariert. 50 Millionen Euro sollen im Jahr für Renaturierungen der Bundeswasserstraßen bereitgestellt werden. Renaturierungen sind jedoch nur erfolgreich, wenn der Gewässerzustand insgesamt sich verbessert – alles fließt.

Lösung: Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Aus der Sicht des BUND ist eine Strategie partnerschaftlicher Zusammenarbeit statt Konfrontation nötig, wie sie der „Aktionsplan Großprojekte“ der Bundesregierung formuliert (Seite 5):

„Großprojekte sind häufig geprägt von Misstrauen und Streit statt von Kooperation und partnerschaftlichem Umgang miteinander. Ursachen sind häufig eine unzureichende Kommunikation und eine fehlende Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten. Dies trägt zur Steigerung der Konflikanfälligkeit erheblich bei.

In Großprojekten soll zwischen allen Vertragsparteien eine Kooperationskultur herrschen. Die Vertragspartner sollen sich als gleichwertige Projektpartner behandeln und über die gleichen Informationen verfügen.

Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass bei Großprojekten Elemente der partnerschaftlichen Zusammenarbeit verstärkt zur Anwendung kommen. Eine Möglichkeit ist, dass sich alle Projektbeteiligten zu Projektbeginn auf Leitungsebene zu einer konkretisierten partnerschaftlichen Projektabwicklung verpflichten (z. B. im Rahmen einer Projekt Charta). Dabei muss sichergestellt sein, dass unternehmensrechtliche Schweigepflichten von Projektbeteiligten damit in Einklang stehen.

Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit materielle Anreizsysteme wirkungsvolle Mechanismen für eine effektive partnerschaftliche Zusammenarbeit darstellen können.“

Auch die von der Reformkommission und der Bundesregierung empfohlene verstärkte Nutzung außergerichtlicher Streitbeilegung hat beschleunigende und projektverbessernde Wirkung.

„Die Bundesregierung wird im Rahmen von Pilotprojekten prüfen, inwieweit interne Konfliktlösungsmechanismen die Beilegung von Streitigkeiten erleichtern können. Zudem wird die Bundesregierung prüfen, ob und inwieweit rechtliche Hemmnisse für die Durchführung externer Streitbeilegungsverfahren bestehen und die Ausarbeitung oder Verbesserung von Verfahrensordnungen für Mediation, Schlichtung und Adjudikation unterstützen, aus denen öffentliche Bauherren und ihre Vertragspartner die jeweils geeigneten Instrumente auswählen können.“

BUND-Maßnahmenpaket:

- Das Bundesverkehrsministerium muss den Empfehlungen des „Aktionsplans Großprojekte“ zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Umweltverbänden folgen;
- Das Bundesverkehrsministerium muss die Informationsgrundlagen verbessern. Bestehende Daten aus Erhebungen vergangener und aktueller Verfahren der unterschiedlichen föderalen Ebenen und beauftragten Planungsbüros und Vorhabenträgern müssen zusammengeführt werden. Hierzu gehört dringend auch, die Daten über Vorkommen und Populationszustand der Arten der Roten Liste und nach europäischem Recht geschützte Arten zu erfassen;
- Das Bundesverkehrsministerium bekennt sich klar zur Einhaltung des bestehenden nationalen, europäischen und internationalen Umwelt- und Naturschutzrechts und richtet seine Planung danach aus.

III. Anlage

Die Rolle der „Commission nationale du débat public“ (CNDP) in Frankreich als Beispiel eines stringenten Ablaufs der Bürgerbeteiligung und öffentlichen Debatte großer Infrastrukturvorhaben

(Quelle BUND: Grünbuch nachhaltige Verkehrsinfrastrukturplanung, 2017:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_gruenbuch_bvwp.pdf)

