

# Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

„Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Hand-  
buch für eine gute Bürgerbeteiligung“

vom Februar 2012

## Grundsätzliche Bemerkungen

Der BUND begrüßt, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS, einen umfassenden Entwurf eines Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung vorlegt und zur Diskussion stellt. Zweifellos ist die Sicherung der Akzeptanz der Bürger bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben seit längerer Zeit zu einem Problem geworden. Die Beteiligung der Bürger und der Verbände erfolgt meist erst, wenn die Planung bereits stark verfestigt ist und ist deshalb nicht mehr ergebnisoffen.

Eine grundlegende Reform der Beteiligungsverfahren ist deshalb gerade bei den Verkehrsinfrastrukturprojekten überfällig. Den Versuch der Einführung einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung an der Fernstraßenplanung gab es wegen zunehmender Planungswiderstände bereits 1979 durch den damaligen Verkehrsminister (vgl. Punkt 1.4). Der Ansatz ist jedoch gescheitert, die frühzeitige Bürgerbeteiligung wurde wieder eingestellt. Seit Anfang der 90er Jahre wurden dann durch mehrere Gesetzesänderungswellen Beteiligungsrechte der Bürger und der anerkannten Naturschutzverbände, offiziell begründet mit dem Ziel der Planungsbeschleunigung abgebaut und eingeschränkt. Die Einschränkungen haben weiter Bestand; die erstrebte Planungsbeschleunigung blieb allerdings aus. Vielmehr verschärfte sich die Legitimitätskonflikte und verschlechterte sich die Akzeptanz der Infrastrukturprojekte noch weiter.

Die Bundesregierung schwankt in ihren Aussagen zwischen Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung und kann sich nicht recht für das eine oder das andere entscheiden. Die Planungsverzögerungen resultieren aber in erster Linie daraus, dass seit dem Fernstraßenbedarfsplan von 1971 und in den folgenden fünf Bedarfsplänen ein dezentrales Anmeldeverfahren eine Inflation von – Vollkasko aus dem Bundeshaushalt finanzierten – Projekten generiert, die auch im günstigsten Fall nicht finanzierbar sind. Mit dieser Flut von Projekten, von denen viele nur lokale oder regionale Bedeutung haben, sollten zusätzliche Mittel für Straßenbau mobilisiert werden. Allerdings schlug das bereits in den letzten 40 Jahren fehl. Auch vor dem BVWP 2015 werden vom Bundesverkehrsminister erneut Hoffnungen auf zusätzliche Mittel für Straßenneubau durch eine Pkw-Vignette genährt.

Diese Vielzahl von Projektanmeldungen sowie Planungs- und Baubeginne an vielen Stellen, die ohne Bezug auf eine übergreifende Konzeption sowie klare Ziel- und Prioritätensetzungen vorangetrieben werden sind in Wirklichkeit die Hauptursache der beklagten Planungsverzögerungen. Zu Recht kritisierte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium, dass dem Bundesverkehrswegeplan, BVWP, eine Mobilitäts- und Transportstrategie mit klaren Zielen und Kriterien der Projektauswahl vorangestellt werden müsse.

Ohne eine drastische Verminderung dieser Projektflut und eine grundlegende Neuausrichtung der Planung auf Ziele einer umwelt- und stadtverträglichen Beseitigung tatsächlicher bundesweit bedeutsamer Verkehrsentpässe von Strecken und Knoten würden durch die Einführung einer verbesserten Bürgerbeteiligung die Bürger und die Verbände frustriert und ein dem Bürger nicht vermittelbarer bürokratischer Aufwand betrieben. Daher sollten vor dem Start der Projektanmeldung die Auswahlverfahren und –Kriterien, die Priorisierungstrategie des BMVBS stehen.

Der Entwurf des „Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung“ enthält viele gute Vorschläge für eine bessere Einbeziehung der Bürger und für die Anwendung optimierter und neuer Verfahren.

Zu begrüßen ist insbesondere

- dass bereits der BVWP selbst und nicht erst die daran anschließenden Bedarfspläne SUP-pflichtig sein werden;
- dass bereits eine Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sehr früh einsetzen soll, wenn die Entscheidungsspielräume noch sehr groß sind. Bereits beim Projektanmeldungsprozess ist eine Beteiligung vorgesehen, um bereits an dieser Stelle Kritik und Alternativen vorzutragen, die dann im weiteren Verfahren eine Rolle spielen (es wird allerdings bisher nur an eine Beteiligung via Internet gedacht);
- die Einbeziehung aller Dimensionen der Beteiligung – Information, Konsultation und Kooperation und die Erarbeitung differenzierter Ablaufpläne, um die Einwirkungsmöglichkeiten darzustellen.

Kritisch ist dagegen anzumerken, dass

- die Einschränkung des Geltungsbereichs auf Großvorhaben der Verkehrsinfrastruktur nicht plausibel ist, eine Abgrenzung auch gar nicht versucht wird. Das Handbuch sollte für alle BVWP-Projekte gelten (Lösungsvorschlag für den Untertitel: „Planung von Bundesverkehrswege-Projekten“);
- bisher keine Bürgerversammlung oder Bürgeranhörung im Zuge der Projektanmeldung vorgesehen ist, bei der gebündelt und bei Anwesenheit von Planern und Gutachtern über das vorgeschlagene Projekt und eventuelle Alternativen diskutiert werden kann;
- die Beteiligung an der Entwicklung der Verkehrsprognose und des Szenarienrahmens bisher nicht vorgesehen ist, obwohl das Netzausbaubeschleunigungsgesetz – NABEG – eine solche Beteiligung durchaus vorbildlich umgesetzt hat;
- unklar bleibt, ob und welche Mindeststandards an die Information der Betroffenen und die Öffentlichkeit gestellt werden z.B. hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen, der Gewährleistung von Transparenz und Verständlichkeit der Information sowie der Prüfung von Alternativen;
- sich das Handbuch letztlich selbst in Frage stellt, wenn es sich abwertend als „Maximal-katalog“ bezeichnet und letztlich nur den Charakter unverbindlicher Empfehlungen für sich beansprucht;
- noch keine Vorschläge für eine rechtlich verbindliche Umsetzung des Handbuchs oder von Teilen davon vorgesehen sind. Es ist aber dringend erforderlich, zumindest Standards für den Zugang zu Informationen und für Transparenz festzulegen und den Einsatz angemessener Beteiligungsformen bei den einzelnen Planungsstufen zu empfehlen. Denn der zeitgleich zur Beratung anstehende Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) enthält zwar zahlreiche restriktive Bedingungen für die Verbändebeteiligung (bei der Einsichtnahme in die Planungsunterlagen, engen Fristenbindungen für die Einwendungen, nur geringen Anforderungen für die Vorhabenträger bei der Benachrichtigung der Öffentlichkeit und der Betroffenen etc.) aber bisher noch keine positiven Standards. Vgl. auch unten Punkt 1.

Vgl. deshalb dazu und zum folgenden auch die **Stellungnahme des BUND** vom 3.2.2012 zum Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststel-

lungsverfahren (PIVereinHG) und allgemein zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung das „6-Punkte-Programm des BUND zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürgerbeteiligung“ (zusammengefasst in der BUND-Stellungnahme zum PIVereinHG).

**Vertiefung einzelner kritischer Anmerkungen zum „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“:**

- 1. Die prinzipielle Durchführung der Bürgerbeteiligung und von Mindeststandards müssen rechtlich verbindlich vorgeschrieben werden, wenn sie erst gemeint ist.**

Es reicht nicht aus, wenn sich der Handbuchentwurf als bloßer „Werkzeugkasten mit konkreten Anregungen“, als „Orientierungshilfe“ (S. 2 f.) versteht, oder sich sogar selbst mit der Bezeichnung „Maximalkatalog“ entwertet. Das Argument, das „zur Vermeidung unnötiger Bürokratie keinen Zwang auf den Vorhabenträger ausüben“ zu wollen (Handbuch S. 1) vermag nicht zu überzeugen. Die Ziele, die durchzuführenden Beteiligungsverfahren im Ablauf der Infrastrukturplanung müssen verbindlich vorgeschrieben und Nichtumsetzung muss sanktioniert werden z.B. in dem das betreffende Projekt nicht mehr weiter verfolgt wird. Drei Möglichkeiten bieten sich für eine Verankerung der Bürgerbeteiligung an:

- 1.1 Die bisherigen Vorschläge des Planungsvereinheitlichungsgesetzes (PIVereinHG) reichen nicht aus, um eine umfassende und kontinuierliche Bürgerbeteiligung zu sichern**

Der Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) schlägt die Einfügung eines § 25 Abs. 3 in das Verwaltungsverfahrensgesetz vor, der die Möglichkeit eröffnet, einen vorgezogenen Erörterungstermin durchzuführen. § 25 VwVfG trifft bisher Vorgaben zu Beratungs- und Auskunftspflichten von Behörden. Die Vorschrift soll nunmehr durch einen Absatz 3 „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ ergänzt werden. Danach „wirkt“ die Behörde lediglich „darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Anzahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet“.

Eine Verpflichtung der Behörde oder des Vorhabenträgers zur Durchführung des Verfahrens gibt es ausdrücklich nicht, auch keine Sanktion, wenn er eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verweigert. Damit wird faktisch auf die angestrebte und auch notwendige Planungsvereinheitlichung doch wieder verzichtet.

- 1.2 Eine verbindliche Einführung der im Handbuch vorgeschlagenen neuen Beteiligungsverfahren sollte in den Fachplanungsgesetzen erfolgen**

Bei Bedarf, so heißt es in der Gesetzesbegründung des PIVereinHG (S. 23), könne diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Fachrecht angeordnet werden. Die unter Punkt 2 aufgeführten Standards und die unter 3. angeführten Verfahrensschritte sollten in den einschlägigen Fachplanungsgesetzen – Fernstraßengesetz, FStrG, Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG, Bundeswasserstraßengesetz, BWstrG, Luftverkehrsgesetz, LuftVG – umgesetzt werden.

### 1.3 Eine nur verwaltungsinterne Umsetzung der Bürgerbeteiligung mit Hilfe „Allgemeiner Rundschreiben Straßenbau“, ARS reicht nicht aus

Bereits 1979 unternahm der damalige Bundesverkehrsminister wegen gestiegener Planungswiderstände gegen den Fernstraßenbau und zunehmender Umweltkonflikte eine „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ schon vor der Linienentscheidung einzuführen. Er entwickelte eine „exemplarisches Anschreiben“ an die Bürger, das die Landesverwaltungen verwenden sollten (vgl. Verkehrsblatt, VkB 1979, S. 574 f.; BMV: Bürgerbeteiligung bei der Planung von Bundesfernstraßen):

„Die Straße von A nach B ist unbedingt nötig – warum wird Ihnen diese Information erläutert. Aber wir wollen eine Straße für und nicht gegen Sie bauen. Deshalb möchten wir Ihnen erklären, wie die Straße aussehen soll, wer sie baut, was sie kostet und welche Alternativen es gibt. Und von Ihnen wollen wir wissen, was sie davon halten und was wir besser oder anders machen sollten. Wir möchten mit Ihnen ins Gespräch kommen zu einem Zeitpunkt, an dem noch nichts feststeht, zu dem noch alles offen ist für ihre Vorschläge, Anregungen und Bedenken.“

Die vorgezogene Bürgerbeteiligung konnte zunächst gegen den Willen der Straßenbauverwaltungen in den Ländern durchgesetzt werden, wurde dann aber eingestellt.

## 2. Notwendige Mindeststandards

Die rechtlich zu verankernden Mindeststandards müssen die folgenden Aspekte umfassen. Nur bei deren Einhaltung wird Legitimation durch Verfahren (Niklas Luhmann) entstehen.

### 2.1 Umfassender Anspruch auf Information und Transparenz

Hier sind Standard für die Einladung (Bekanntmachung, Benachrichtigung) der Öffentlichkeit und der Betroffenen festzulegen, für den Zugang zu Unterlagen und zu Daten (das Prinzip von open data sollte gelten) unter Einschluss projektbezogene Prognosedaten und aller einschlägiger Gutachten.

### 2.2 Ergebnisoffenheit: Mitentscheidung über das „Ob“ und „Wie“ eines Projekts

Erfolgt die Beteiligung zu spät, sind die bürokratischen „sunk costs“ meist zu hoch, um Projekte noch aufzugeben und werden Alternativen wie z.B. Ausbau statt Neubau nicht mehr verfolgt. Die Einwendungen werden in aller Regel „weg abgewogen“ mit Standard-Textbausteinen.

### 2.3 Fairness und Unabhängigkeit der Verhandlungsführung

Hier kann auf das "Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung" Bezug genommen werden.

### 2.4 Mitwirkung auf Augenhöhe: Finanzierung von Alternativgutachten

Um Alternativen ausreichend zu konkretisieren und im Vergleich zur Vorzugsvariante auch in der SUP bewertbar zu machen, sollten aus den Planungskosten auch Alternativgutachten finanziert werden wo man sich auf einen gemeinsamen Gutachter einigt oder die Auswahl der Gutachter durch diejenigen erfolgt, die diese Alternative in das Verfahren eingebracht haben.

### **3. Überblick über den Planungsablauf: Verbesserungsvorschläge für eine kontinuierliche Beteiligung während des Planungsprozesses am Bsp. der Fernstraßenplanung**

**3.1 Fehlende Zusicherung von Transparenz bei den projektbezogenen Unterlagen, insbesondere von projektbezogenen Verkehrsprognosen:** Bisher wurden die projektbezogenen Unterlagen seit dem BVWP 2003 nur als Zusammenfassung der Projektinformationssysteme (PRINS) veröffentlicht, nicht jedoch die gesamten Dossiers mit den projektbezogenen Verkehrsprognosen, die überhaupt den Bedarf eines Projekts begründen können. Diese Prognosen werden den Bürgern und Verbänden bis heute vorenthalten. Zu vermuten ist, dass bei sehr vielen Projekten mit Hilfe manipulierter Informationen Bauwürdigkeit und hohe Dringlichkeitseinstufungen erreicht werden soll – letztlich um Mittel aus dem Bundeshaushalt zu mobilisieren.

**3.2 Die vorgesehenen Beteiligungsformen – Information – Konsultation – Kooperation sind häufig zu schwach:**

Zu geringer Einsatz konsultativer Beteiligungsformen z.B. bei den Projektanmeldungen (siehe die Tabelle in der Anlage) bzw. den **Langfrist-Verkehrsprognosen**: Bei den letzteren will die Bundesregierung – ganz anders als bei der Planung der Stromleitungen nach dem NABEG (**Netzausbaubeschleunigungsgesetz**) im Sommer 2011 – keine Konsultation mit den Verbänden über die Aktualisierung der Verkehrsprognosen für die Jahre 2015–2030 durchführen. Sie plant nur eine Informationsveranstaltung. Die schließlich erfolgte Beteiligung beim NABEG wird von allen Beteiligten als positiv eingeschätzt. Hier musste die Bundesnetzagentur allerdings erst durch sanften Druck dazu gebracht werden, sich ernsthaft mit den Stellungnahmen der Stakeholder auseinander zu setzen und in Workshops verschiedene Optionen für die Netzentwicklung zu diskutieren und zu prüfen.

Keine konkrete Einsatzempfehlung kooperativer Beteiligungsformen wie Mediation. Obwohl kooperative Formen im Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung beschrieben werden, gibt es im Handbuch keine Empfehlung für ihren Einsatz bei den konkreten Umsetzungsschritten des BVWP. Im Raumordnungsverfahren bei der Entwicklung verschiedener Varianten innerhalb eines Korridors sollte nach Meinung des BUND regelmäßig der Einsatz von Mediationsverfahren geprüft werden.

**3.3 Bereits bei den Projektanmeldungen sollte eine Konsultation erfolgen, um Projektalternativen zu entwickeln.** Nur dann wird die SUP auf Bundesebene diese Alternativen auch sinnvoll prüfen und der Bundestag wird entscheiden können, welche Variante den nachfolgenden Planungen zugrunde gelegt werden kann.

Bisher sieht die Bundesregierung nur eine Veröffentlichung der Projektanmeldungen im Internet vor, allerdings keine förmliche Stellungnahmen, auch nicht eine Diskussion mit

den Gutachtern bzw. den Straßenbaubehörden über die zu prüfenden und die zu präferierenden Lösungen.

Auch rechtliche Gründe sprechen dafür, eine frühzeitige Bürgerbeteiligung durchzuführen – selbst wenn die deutschen Straßenbaubehörden auch künftig gegen diese frühe Beteiligung weiter vermeiden wollen wie der Teufel das Weihwasser. Der bisher mangelhaft in deutsches Recht umgesetzte Art. 6 Abs. 4 der Aarhus-Konvention regelt Zulassungsverfahren und fordert: „Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.“

- 3.4 Würde der **Raumordnungs-Beschluss**, insbes. die **Linienbestimmung** zu einer für die Bürger verbindlichen Entscheidung und damit auch beklagbaren Entscheidung gemacht, könnten Unsicherheiten schneller beseitigt und Planungsverfahren beschleunigt werden. Im RO-Verfahren würde dann die Trassenführung und die Dimensionierung entscheiden – ggf. auch die Frage, ob im Rahmen einer Korridorbetrachtung ein anderer Verkehrsträger ausgebaut werden soll. Die weiteren Planungsschritte würden dann nur noch über Details wie den Lärmschutz befinden.
- 3.5 Auch im Rahmen der **Projektumsetzung** sollten vermehrt innovative Beteiligungsformen genutzt werden, wie z.B. der 2009 eingesetzte Projektbeirat bei der Rheintalbahn von Offenburg bis Basel, der die verträglichste Trassenführung erarbeiten soll.

Berlin, den 19. Juli 2012



i.V. Dr. Werner Reh  
Leiter Verkehrspolitik  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin

**ANLAGE:****Verfahrensablauf Bundesfernstraßenplanung und Bürger- bzw. Verbändebeteiligung:**

Verfahrens- ebenen	Planungsstufe bzw. Ver- waltungsverfahren	Bürgerbeteiligung (Vor- schlag „Handbuch“)	Bürgerbeteiligung (Vorschlag BUND)
<b>Bedarfsplanung</b>	Vorbereitung BVWP Projektanmeldungen	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger	Öffentliche Anhörung, obligator.; Konsultation
	BVWP-Aufstellung bis Kabinettsbeschluss	Informationsveranstal- tung Verkehrsprognose	Parameter & Szenarien Verkehrsprognose
		Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP	Formelle Konsultation SUP: Umweltbericht
		Information Grundkon- zeption BVWP	Konsultation Grund- konzeption BVWP
	Aufstellung von Bedarfs- plänen Straße, Schiene, Wasserstraße		Formelle Beteiligung Bedarfsplanaufstel- lung+ Internetbasiert: Projekte incl. Alternati- ven
<b>Raumordnung</b>	Voruntersuchungen; Er- stellung RO-Unterlagen	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger	Beteiligung durch Vorhabenträger
	RO-Verfahren	idR formelle Beteiligung zu Umweltbelangen und ggf. darüber hinaus durch RO-Behörde (= Landesrecht)	Formelle Beteiligung zu Umweltbelangen: Konsultation und bei Alternativenabwägung: Kooperative Verfahren wie Mediation.
		Informelle Beteiligung durch RO-Behörde	RO-Entscheidung bzw. Linienbestimmung → verbindlich + beklagbar
	Linienbestimmung (Fernstr. & Bundeswasserstraßen)	Ggf. informelle Beteili- gung z. Umweltbelangen	
<b>Zulas- sung</b>	Entwurfsplanung; Erstellung Plan-feststellungsunterlagen	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger
	Planfeststellungsverfahren	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbeh.	Formelle Konsultation durch Anhörungsbeh.
<b>Bau</b>	Ausführungsplanung	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträ- ger: z.B. Projektbeirat
	Bauausführung	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger	Informelle Beteiligung durch Vorhabenträger

Legende für die Formen der Beteiligung:	
	Informelle Beteiligung
	Formelle Beteiligung
	Konsultation
	Kooperation