

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

Stand: 24. Mai 2017

Gliederung:

Zusammenfassung	2
I. Einleitung	2
1. Eine Halbierung der Planungs- und Genehmigungsdauer ist möglich	2
II. Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Planungsbeschleunigung	3
1. Gute Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung umsetzen	3
2. Bedarfe im Rahmen einer Bundesnetzplanung ermitteln und strikt priorisieren	5
3. Raumordnungsverfahren aufwerten	5
4. Erhöhung der Planungskapazitäten. Interdisziplinäre Teams und Kooperation in den Verwaltungen	6
5. Naturschutzverbände miteinbeziehen und EU-Naturschutzrecht anwenden	8
III. Anlage:.....	9

Zusammenfassung

Die Planungs- und Genehmigungsdauer bundesweit bedeutsamer Straßenbauprojekte kann von heute zehn Jahren auf künftig etwa fünf Jahre halbiert werden. Das erreichen die folgenden fünf Maßnahmen: Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ermittelt und bewertet die Alternativen, die tatsächlichen Bedarfe der Vorhaben werden als Teil einer Bundesnetzplanung klar priorisiert. Dabei werden die Investitionsmittel auf die Erhaltung, Erneuerung, Engpassbeseitigung und Netzkomplettierung konzentriert und die Projekte durchfinanziert. Das Raumordnungsverfahren sollte aufgewertet und die Linie verbindlich bestimmt werden unter Einschluss einer frühen gerichtlichen Klärung dieser Entscheidung. Zudem müssen Behörden und Gerichte finanziell besser ausgestattet werden um interdisziplinäre, Verkehrsträger übergreifende Teamarbeit und moderne Mobilitätskonzepte zu ermöglichen. Statt Umweltgesetze und die Beteiligungsrechte der Umweltverbände einzuschränken, sollten Politik und Verwaltung mit den Umweltverbänden zusammenarbeiten, um Naturschutzkonflikte früh erkennen und lösen zu können und das geltende Naturschutzrecht voll umfänglich anwenden.

I Einleitung

Auf Anregung der Bundesländer hat Alexander Dobrindt, Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), im Juni 2016 ein „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ einberufen, einen „Think Tank, um die Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten in Deutschland zu beschleunigen.“ Am 24. Mai 2017 wurde der Abschlussbericht dieses Forums vorgelegt.

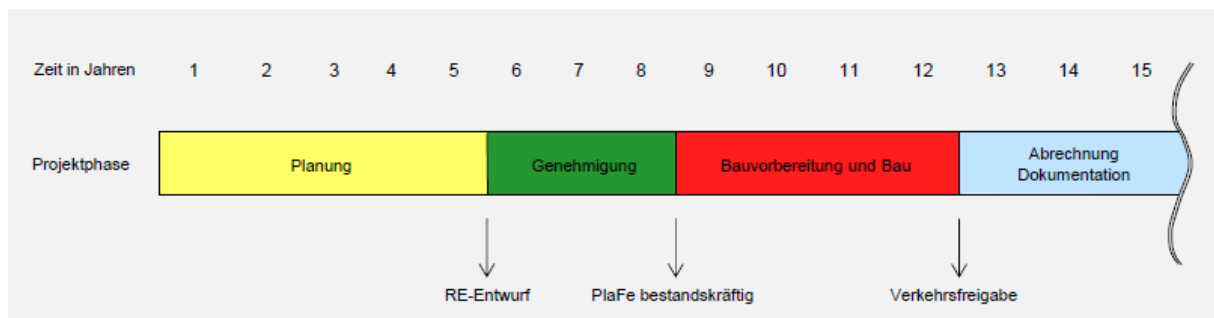
Der BUND vertrat in dem Forum die Umweltverbände und brachte zahlreiche Vorschläge ein. Am 7.2.2017 verließ der BUND jedoch dieses Gremium, als erkennbar wurde, dass im Widerspruch zum Innovationsziel des Forums die Umweltgesetzgebung und Rechte der Umweltverbände eingeschränkt werden sollten. Zudem wurde dem BUND die Veröffentlichung eines Minderheitsvotums im Abschlussbericht verweigert. Das Innovationsforum hat seine eigenen Forderungen nach Kooperation mit den Umweltverbänden und einer besseren Anwendung des geltenden Umweltrechts untergraben. Geltende Standards des europäischen Naturschutzrechts (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie) wurden in Frage gestellt. Das BMVI verlangt sogar, künftig in Beratungen über europäische Umweltvorschriften, die die Verkehrsinfrastruktur betreffen können, mit einem Vetorecht ausgestattet zu werden. Innovationen zur Einführung Verkehrsträger übergreifender Planungen werden nicht vorgeschlagen. Stattdessen wird an jahrzehntealten Planungsprojekten festgehalten, ohne projektbezogene oder konzeptionelle Alternativen in Betracht zu ziehen. Die Bereitschaft, auch innovative Mobilitätskonzepte aufzugreifen, fehlt. Und die nach europäischem und deutschem Recht geforderte Alternativenprüfung wird nicht als ergebnisoffenes Verfahren umgesetzt, obwohl die Europäische Kommission dieses von der Bundesregierung verlangt

Der BUND kritisiert die Empfehlungen des Innovationsforums und des Bundesverkehrsministeriums zur Planungsbeschleunigung als „Rollback in die umwelt- und verkehrspolitische Steinzeit“, die an den aktuellen Herausforderungen einer klimagerechten, bürgernahen und effizienten Verkehrsplanung vorbeiziele. Deshalb legt der BUND seine in das Innovationsforum eingebrachten Vorschläge als eigenes Konzept der Planungsbeschleunigung und der Halbierung der Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren vor.

1. Eine Halbierung der Planungs- und Genehmigungsdauer ist möglich

In den Phasen der Planung und der Genehmigung bis zur Bauphase geht die meiste Zeit verloren. Leider gibt es jedoch nur rudimentäre Erkenntnisse über die realen Ursachen von Verzögerungen und Zeitverlusten im Planungs- und Genehmigungsprozess. Auch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat keine vertieften Einsichten über deren Ausmaß und Gründe hervorgebracht. Inwieweit die Phase der Bundesverkehrswegeplanung und der gesetzlichen Bedarfsfeststellung bereits als offizieller Planungsbeginn zählt und damit in eine Ursachenanalyse einzubeziehen ist, ist unklar. Das Bedarfs- oder Ausbaugesetz bedeutet die Erteilung des Planungsauftrages an die Auftragsverwaltungen der Länder. Daher ist auch diese Phase näher zu betrachten. Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat diese Phase in seinen Überlegungen jedoch ausgeschlossen.

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.

II Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Planungsbeschleunigung

1. Gute Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung umsetzen

Das Problem: Verkehrsministerium und die Länderverwaltungen nehmen Bürgerbeteiligung nicht ernst

Heute findet die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach jahrelanger, oft jahrzehntelanger Planung statt. Im Roland Berger-Gutachten für den Bundesverband der deutschen Industrie (Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU. Endbericht, Berlin 2013, S. 18 ff.) werden unter anderem Zeitpunkt und Format der Bürgerbeteiligung als ein wesentlicher Schwachpunkt der Fernstraßenplanung in Deutschland gesehen. Die Beteiligung erfolgt erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die maßgeblichen Festlegungen bereits getroffen wurden. Weil die eingesetzten Kosten für die bereits investierte Verwaltungsarbeit hoch sind (sog. „sunk costs“), ist die Bereitschaft, die Planung dann noch zu verändern und Alternativen zu prüfen, sehr gering.

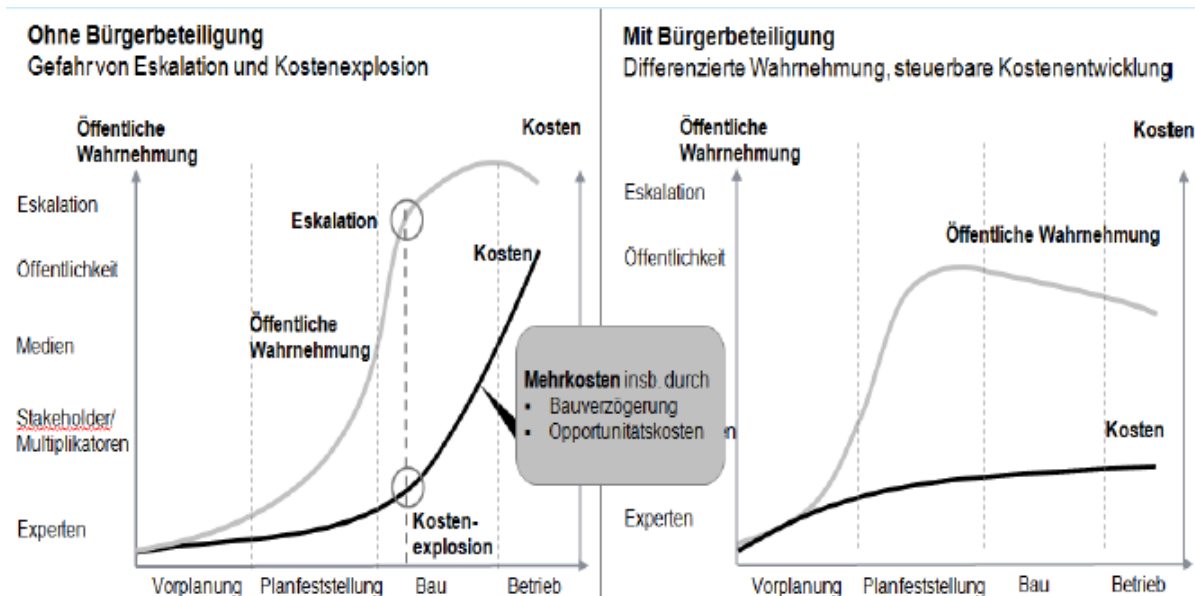
Um dieses Problem zu lösen wurde 2013 das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in den § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt. Die Behörden sollen darauf „hinwirken“, dass der Vorhabenträger die „betroffene Öffentlichkeit frühzeitig unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)“ 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 im Straßenbau nicht genutzt, da diese frühe Beteiligung nicht verbindlich ist und aus ihr auch keine Rechtsmängel der späteren Planung entstehen können.

Das europäische Recht der Strategischen Umweltprüfung (SUP) schreibt allerdings eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Ziel der Alternativenprüfung bereits auf der Ebene von Plänen und Programmen vor: Alle „vernünftigen Alternativen müssen „ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. In der Praxis wird dies häufig gerade nicht im Sinne eines ergebnisoffenen Planungsprozesses angewendet, für den auf der Ebene der Pläne und Programme eigentlich ausreichend Zeit wäre. Als Beispiel mag hier das Verfahren zum Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030

dienen: die sechswöchige Bürgerbeteiligung zum BVWP im Frühjahr 2016 erfüllte diese Kriterien nicht. Es gab weder Rückmeldungen an die Autor*innen der 39.000 Stellungnahmen, noch Ergebnisoffenheit, noch Erörterungen oder Dialoge oder ein erkennbares Aufgreifen von Alternativvorschlägen zum Gesamtplan oder zu den Einzelprojekten. 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 ist eine solche Vorgehensweise unklug, kurzsichtig 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 noch keine tauglichen Beteiligungsverfahren im Straßenbau. 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 in der Region und 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 auf „neutralité“, „l’impartialité“ und „transparence“. 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).

In Deutschland müssten Struktur und Prozess der konkreten Form der Beteiligung – öffentliche Debatten, Dialogforen, Mediation u.a. – auf die jeweiligen Projekte ausgerichtet werden. Für die Alternativenprüfung einschließlich Untersuchung und naturschutzfachlicher Bewertung müsste ein deutlich längerer Zeitraum als in Frankreich angesetzt werden, etwa 1,5 bis 2 Jahre.

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 Verfah-

rensunterlagen 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 Verkehrsträger übergreifende Alternativen.

BUND-Maßnahmenpaket:

Der BUND fordert eine umfassende und frühzeitige Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung bereits während des Planungsprozesses für Infrastrukturvorhaben. Unser Maßnahmenpaket dafür:

- Die Bundesregierung schreibt Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung in der Vorphase der Planfeststellung fest. Als Grundlage kann 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 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 Straßenbaumaßnahmen mit nicht nur regionaler Bedeutung bzw. einem Investitionsvolumen von über 200 Millionen Euro sicher. Die Kommission verpflichtet sich auf die Grundsätze der Transparenz, Neutralität und Unparteilichkeit (auch von Gutachtern). 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 neu- bzw. weiter geplant 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. 39 Schienenprojekte sind immer noch nicht bewertet. Eine stringente Netzplanung und Priorisierung gibt es nicht. Praktisch alle politischen Prestigeprojekte sind Teil des Vordringlichen Bedarfs. 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 geplante Bundesautobahngesellschaft kann 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 nicht erreicht.

BUND-Maßnahmenpaket:

Wir fordern vom Bundesverkehrsministerium eine:

- Weiterentwicklung des BVWP 2030 zu einer Bundesnetzplanung, die strikt an Bundesprioritäten 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 (Vorbild: Netzentwicklungsplan Strom);
- 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

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 nachmöglichen Standortalternativen und Verfahrensalternativen gesucht werden.

Mit der Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Bundestags-Beschluss vom 9.3.2017 soll die „Akzeptanz von Großprojekten“ verbessert werden. Im Raumordnungsverfahren soll dafür frühzeitig „eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich einer Prüfung sinnvoller Projektalternativen“ durchgeführt werden (vgl. Kapitel 5.2, Unterkapitel „Bürgerbeteiligung“, Seite 151). Diese Aufwertung des Raumordnungsverfahrens drängt fast dazu, den Beschluss zu einem Verwaltungsakt zu machen.

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 Kooperation in Verwaltungen

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, warum die Autobahnen in die Bundesverwaltung („Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“) übernommen wurden. Der Bundesverkehrsminister ist allerdings selbst Verursacher dieser von ihm 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 Bundesverwaltungsgericht 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 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 Lobbynetze auf. Dies setzt sich in den Ländern fort, wo die sektoral organisierten 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 abgestimmte 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 Erfassung und Quantifizierung der Risiken muss der Bauherr zu Projektbeginn festlegen Sämtliche Projektpartner (Planer, Bauüberwacher und Bauausführende) sind rechtzeitig in den Prozess des Risikomanagements einzubeziehen.“ Dem ist unsererseits nicht hinzuzufügen.

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-Naturschutzrecht anwenden

Problem: Bund und Verwaltungen sehen Naturschutz als Hemmnis

Die Bauverwaltungen im Bund und in den Ländern sehen oft in den europarechtlichen und internationalen Vorgaben zum 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. Stattdessen werden unbesehen Änderungen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und der Vogelschutz-Richtlinie gefordert, um dadurch angeblich verursachte Verzögerungen zu beseitigen. Obwohl die EU-Kommission diese Richtlinien überprüft hat und im Januar 201 entschieden hat, dass kein Änderungsbedarf besteht, „hat das Innovationsforum Planungsbeschleunigung aus infrastruktureller Sicht an mehreren Stellen Verbesserungsbedarf identifiziert“ und stellt die in den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie geschützten Arten und Lebensräume in Frage. Gefordert wird deren Überarbeitung, was die EU-Kommission aber gerade abgelehnt hat.

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 Zustand sind, sodass die vom Innovationsforum empfohlene großzügigere Handhabung des Verschlechterungsverbotes gleichbedeutend mit einer Aufgabe des

Richtlinienziels ist. Damit wird auch das Bundesprogramm „Blaues Band“ konterkariert, das 50 Millionen Euro im Jahr für Renaturierung bereitstellt und bei dem intensiv mit den Naturschutzverbänden kooperiert wird. Zudem blockiert die Wasserrahmenrichtlinie nicht vollständig neue Projekte, sondern sieht – wie alle Umweltrichtlinien – die Möglichkeit von Ausnahmen vor, sofern ein „übergeordnetes öffentliches Interesse“ und keine Alternativen vorliegen. Auch deshalb ist es wichtig, dass frühzeitig eine umfassende Alternativenprüfung durchgeführt wird.

Dass sich das Forum auf Konfliktkurs mit Umwelt- und Naturschutz begeben will und das BMVI wenig oder keine Bereitschaft zur Kooperation hat, zeigt die Handlungsempfehlung: „Die Geschäftsordnung der Bundesregierung sollte so geändert werden, dass die Positionierungen Deutschlands zu Umweltrechtsfragen auch in vorbereitenden Ausschüssen, die Auswirkungen auf den Verkehrssektor haben können, der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Ressorts bedürfen und auch Vertreter des Verkehrsbereichs zu entsprechenden Gremien und Konferenzen entsandt werden können (Fassung Abschlussdokument Innovationsforum Planungsbeschleunigung vom 20.2.2017). Das würde einem Vetorecht gleichkommen und das Verkehrsministerium könnte unmittelbar die deutsche Haltung im Umweltministerrat beeinflussen.

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 Konflikthanfälligkeit 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.

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)

