

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Peter Hettlich, Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann,
Renate Künast, Fritz Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 16/54, 16/3158 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Haushaltswahrheit und Planungsklarheit bei gleichzeitiger Stärkung unserer Demokratie sollten Ziel der Gesetzgebung zu Planungsverfahren sein. Die bisher vorliegenden Gesetzentwürfe zur Beschleunigung von Planungen für Infrastrukturvorhaben erfüllen diese Zielsetzung nicht. Notwendig ist daher die vertiefte Diskussion um ein verbessertes Planungsrecht. Nicht der Marsch ins Abseits der Demokratie, sondern deren Stärkung durch neue Instrumente der Beteiligung ist zukunftsfähig.

Die Planungen von Verkehrsprojekten nehmen in vielen Fällen zu viel Zeit in Anspruch, so dass sie zum Zeitpunkt ihrer eigentlichen Verwirklichung kaum noch mit den aktuellen Realitäten kompatibel sind. Zwischen der Projektidee, der Entscheidung über den Bedarf für eine Straßen-, Bahn- oder Leitungstrasse, dem Raumordnungsverfahren, der Linienbestimmung und der rechtsverbindlichen Festsetzung vergehen oft Jahrzehnte. Lange Planungszeiten sind mit hohen Kosten und Unsicherheiten für die Vorhabenträger wie auch die Betroffenen verbunden. Im Verlauf langwieriger Planungen ergeben sich überdies häufig Strukturentwicklungen, wie etwa Siedlungserweiterungen oder FFH-Festlegungen (FFH: Fauna-Flora-Habitat), die zu Konflikten führen.

Planungsverfahren müssen aktuell und flexibel gehalten werden. Dies erfordert innovative Planungsinstrumente, wie etwa einen Planungszeitraum von fünf Jahren und einen planungsbegleitenden Projektkreis späterer Betroffener, z. B. in Form eines Mediationsverfahrens. Nur so kann Planung auf zwischenzeitliche Veränderungen reagieren, transparent sein und an veränderten Bedarf oder Umweltbelange angepasst werden. Diese Vorgehensweise hätte zwar zur Folge, dass weniger Projekte, diese aber in kürzerer Zeit und mit deutlich höheren Erfolgchancen realisiert werden.

Demokratische Rechte der Verfahrensbeteiligung dürfen nicht eingeschränkt werden; vielmehr gilt es neue Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung an Verkehrs-

planungen – etwa eine frühzeitige Beteiligung Betroffener – sicherzustellen, will man Konflikte vermindern und so die Planung beschleunigen. Es ist ein Mythos, dass in erster Linie die Beteiligungsrechte Betroffener Verfahren unnötig in die Länge ziehen. Denn die Öffentlichkeitsbeteiligung beispielsweise bei Straßenplanungen macht nur etwa fünf Prozent des gesamten Projektierungszeitraumes aus. Durch die Diskussion um die Beteiligungsrechte werden die tatsächlichen Ursachen für Verzögerungen verschleiert: oberflächliche Planungen, Planungsmängel, Verfahrensfehler und mangelhafte Beteiligung sowie Vergabefehler. Gerade die Rechte der Betroffenen, Projektplanungen zu prüfen, sind ein präventives Instrument zur Sicherung hoher Qualitätsstandards bei der Planung. Bekanntlich wird in der Praxis nur bei besonders gravierenden Planungsmängeln und daher hohen Erfolgsaussichten gerichtlicher Schritte, tatsächlich geklagt. Entsprechend einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werden derzeit 15 von 76 Fernstraßenprojekten beklagt (Stand: Februar 2006, Bundestagsdrucksache 16/723).

Ohnehin werden Planungen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtmäßig sind, durch Klagen nicht verzögert. Rechtsmittel gegen Infrastrukturentscheidungen haben durchgehend keine aufschiebende Wirkung. Eilanträge gegen den Baubeginn haben überhaupt nur dann Erfolg, wenn für das Gericht offensichtlich ist, dass die Entscheidung rechtswidrig war. In allen anderen Fällen kann trotz der noch ausstehenden rechtlichen Überprüfung gebaut werden. In der Praxis ist dies der Regelfall.

Ziel der bisherigen Gesetzesvorlagen zur Planungsbeschleunigung ist es insbesondere: durch Beschränkung des Rechtsweges für bedeutende Projekte, Einschränkungen bei der Verbändebeteiligung, Kürzung von Beteiligungsfristen für Betroffene, Streichung von Projektfolgeuntersuchungen und Ausweitung des zeitlichen Geltungsbereichs bei Planfeststellungen die bisherige Verfahrensbeteiligung von Naturschutzverbänden und Öffentlichkeit zu schwächen.

Mit dem Gesetzentwurf wird rechtlich an die Regelungen nach der Wiedervereinigung angeknüpft. Diese waren jedoch einem historisch einmaligen Planungsnotstand geschuldet. Heute sind die Voraussetzungen für die Dringlichkeit oder gar Ausweitung bzw. Verschärfung dieser rechtlichen Regelungen nicht mehr gegeben. 16 Jahre nach der Wiedervereinigung gilt es vielmehr, diese „Notstandsgesetze“ zu beseitigen.

Unbestritten besteht Handlungsbedarf in der Planung; Verfahren lassen sich beschleunigen, wenn die Planungsqualität erhöht, ein Mehr an Bürgernähe, bessere Transparenz und Effizienz in den Planungsverfahren sichergestellt werden.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Infrastrukturverantwortung für regionale Netze regionalen Trägern zu übertragen. Dadurch können Prioritätensetzungen zeitnah überprüft werden;
2. die Öffentlichkeits- und Verbändebeteiligung zu verbessern und Umweltstandards zu erhöhen,
 - a) die Bürger und Verbände frühzeitig zu beteiligen, bei Großprojekten den planungsrechtlichen Verfahren ein (verbindliches) Mediationsverfahren vorzuschalten,
 - b) die Öffentlichkeitsbeteiligung auf drei Monate zu erweitern und alle erforderlichen Informationen über das jeweilige Projekt zur Verfügung zu stellen,
 - c) die Verbändebeteiligung nicht einzuschränken;

- d) die Liste der UVP-pflichtigen Projekte (UVP: Umweltverträglichkeitsprüfung) zu erweitern auf alle Maßnahmen mit Auswirkungen auf geschützte Bereiche, und Projekte, die entweder zu einer Neuversiegelung von mindestens 1 ha führen oder deren Umweltauswirkungen zu zusätzlichen Beeinträchtigungen auf einer Fläche von mehr als 50 ha führen;
3. Vorgaben für die Planung zu entwickeln, die den behördlichen Vollzug beschleunigen und effizienter gestalten;
4. den zeitlichen Geltungsbereich von Planfeststellungsbeschlüssen (PFB) von derzeit fünf auf zukünftig acht Jahre zu verlängern;
5. die Planungsqualität durch gerichtliche Überprüfbarkeit zu sichern;
6. bei der Vergabe ein hohes Maß an Transparenz zu gewährleisten;
7. eine Zersplitterung der zur Verfügung stehenden Mittel auf zu viele Projekte zu vermeiden.

Berlin, den 25. Oktober 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Die Ursachen für lange Planungsverfahren in Deutschland liegen nicht in der Beteiligung von Bürgern und Verbänden, sondern in mangelnder Konfliktbewältigung. Hauptgründe für die Konflikte sind: Intensität der Eingriffe in Siedlungsstrukturen, in Natur und Umwelt usw., unzureichende Untersuchungen konfliktminimierender Alternativen, wie z. B. Optimierung des Straßennetzes und Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), sowie mangelnde Flexibilität der Planungsverwaltungen.

Die Konflikte vor Ort können nur durch eine integrierte Planung und ein verbessertes Planungsmanagement, das frühzeitig die betroffenen Interessen einbezieht, gelöst werden. Integrierte Verkehrslösungen lassen sich nur auf regionaler oder Landesebene entwickeln, da hier alle möglichen Varianten in die Planung einbezogen werden können.

Die Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern und die Einführung einer integrierten Verkehrsplanung würden eine Reihe von Projektplanungen gänzlich überflüssig machen.

Eine frühzeitige und qualifizierte Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltschutzverbände kann Verfahren beschleunigen und effektivieren. Planungen, die eine hohe Akzeptanz vor Ort genießen, lassen sich schneller umsetzen. Während beispielsweise die Planung und der Bau der A 31 in Ostfriesland nur wenige Jahre benötigten, besteht für die A 94 im Raum Dorfen östlich von München auch nach etwa dreißig Jahren noch kein Baurecht. Für die Planung der A 33, Tatenhauser Forst bei Bielefeld, wurde nach jahrelangem Widerstand gegen eine naturschutzfachlich kritische Variante eine einvernehmliche Trassierung gewählt. Dem Planungsfortschritt stehen nunmehr keine größeren Hindernisse im Wege.

Erfahrungen zeigen, dass nach der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung äußerst selten Planungen tatsächlich überarbeitet werden. In der Regel halten die Vorhabenträger an ihren Vorzugsvarianten für eine bestimmte Verkehrsstrasse fest, die in allen förmlichen Verfahren bestätigt werden. Daraus lässt sich schluss-

folgern, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung sehr häufig ihren eigentlichen Sinn verfehlt und ausschließlich als eher lästige Formalie wahrgenommen wird.

Derzeit sind erst nach Erteilung der abschließenden Baugenehmigung Rechtsmittel möglich, d. h. erst zum spätestmöglichen Zeitpunkt kann juristisch versucht werden, mangelhafte Planungen von außen zu korrigieren. Das deutsche Planungsrecht braucht daher eine frühzeitige und ernsthafte Einbeziehung von Bürgern, Naturschutzverbänden und anderen Interessenvertretern, also das Öffentlichkeitsprinzip bei der Planung. Verbände, Bürgerinnen und Bürger können als Laienexperten oft wertvolle Hinweise für den Planungsprozess geben, die auch die Qualität der Planung verbessern. Manche Planungsverzögerung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Planungsexperten und -behörden an den Bürgerinnen und Bürgern vorbei geplant haben, anstatt ihre Einwände ernst zu nehmen. Eine frühzeitige und ergebnisoffene Mediation erhöht die Chancen, einvernehmliche Lösungen zu finden und so die Akzeptanz für Verkehrsprojekte zu erhöhen.

Bürgernähe heißt auch, dass behördliche Entscheidungen und Abwägungen transparent und nachvollziehbar sein müssen. Die Bundesregierung hat sich mit der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention verpflichtet, die Beteiligungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern zu stärken. Die Aarhus-Konvention resp. die Öffentlichkeitsrichtlinie der EU (Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003) muss in deutsches Recht umgesetzt werden. Mit der Umsetzung sollen die Beteiligung der Öffentlichkeit erweitert und die Transparenz erhöht werden, auch um die Qualität der Planungen zu verbessern und die Akzeptanz für Verkehrsprojekte zu sichern. Die im Beschleunigungsgesetz geplanten Regelungen sind mit der Aarhus-Konvention bzw. der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG nicht vereinbar und müssten deshalb in kürzester Zeit erneut angepasst werden. Deutschland riskiert außerdem ein weiteres Mal, vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen nicht ausreichender Umsetzung europäischen Rechts verurteilt zu werden. Besonders problematisch sind beispielsweise der Verzicht auf Anhörungen bei Planänderungen, die Gleichstellung von Naturschutzverbänden mit Privaten und die Unbeachtlichkeit auch gravierender Planungsfehler. Alle Projekte, die auf der Grundlage des neuen Rechts genehmigt würden, könnten wegen der Unvereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben beklagt werden. Das neue Gesetz würde die Rechtsunsicherheit erheblich erhöhen. Auch dies widerspricht dem Ziel einer effektiveren Planung.

Eine wichtige Grundlage für Planungsqualität ist auch die Einbeziehung betroffener Fachressorts. Insbesondere um das Konfliktpotenzial bei den verkehrsbedingten Umweltbeeinträchtigungen von Projekten zu minimieren, sind die zuständigen Behörden für Naturschutz, Hochwasserschutz, Gewässerschutz und Immissionsschutz frühzeitig zu beteiligen. Einschränkungen dieser Abstimmungsprozesse, beispielsweise der vorgesehene Verzicht auf die Anhörung des Bundesamtes für Naturschutz bei Projekten nach dem Wasserstraßengesetz, sind hingegen kontraproduktiv und mindern die Qualität der Planung.

Ein wesentlicher Handlungsbedarf liegt heute im behördlichen Vollzug. Erhebliche Zeitersparnisse sind bei der Bearbeitung durch Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden wie auch bei den Gerichten möglich. Voraussetzungen für eine zeitnahe Bearbeitung in den Behörden und Gerichten sind jedoch eine angemessene personelle Ausstattung sowie die entsprechende Qualifikation der Bearbeiter. Neben der ausreichenden personellen Ausstattung fehlt es den Planungs- und Genehmigungsbehörden in vielen Fällen auch an geeigneter informationstechnischer Ausstattung. Obwohl viele Daten in den unterschiedlichen Behörden vorliegen, wissen die unterschiedlichen Beteiligten oft nichts von diesen Informationsmöglichkeiten und können wegen der unkoordinierten Erfassung und Aufbereitung oft nicht darauf zugreifen. In vielen Fällen lassen

sich mit modifizierten Strukturen in den Behörden Kapazitäten für die Bearbeitung der Verkehrsplanungen erschließen. Erste Fusionen in der Praxis zeigen: bundesländerübergreifende Planungsträger, Planfeststellungsbehörden und Gerichte sind eine effiziente und realistische Option.

Die derzeit vorgeschriebenen Verfahren bis zum Baurecht binden erhebliche Kapazitäten, wobei sich Verfahrensschritte wiederholen. Für die Planung von Bundesfernstraßen beispielsweise sind i. d. R. ein Raumordnungsverfahren, ein Linienbestimmungsverfahren sowie ein Planfeststellungsverfahren erforderlich. Die Länder haben im Raumordnungsverfahren die Möglichkeit, Korridore für die Streckenführung zu beurteilen. Der Bund legt dann die Linie im Linienbestimmungsverfahren fest. Dabei überschneiden sich teilweise die Inhalte und Funktionen der Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren für Straßenprojekte. Die Projektunterlagen müssen daher z. T. doppelt erstellt werden. In diesen Verfahren werden verschiedene Trassenvarianten untersucht. Sinnvoller ist es, Elemente des Raumordnungs- und des Linienbestimmungsverfahrens zu kombinieren. Bedingung dafür ist allerdings, dass die Beteiligungsmöglichkeiten effizienter werden. Ohnehin sieht bislang zumeist nur das Raumordnungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Linienbestimmungsverfahren sind für die Öffentlichkeit nicht zugänglich und daher intransparent. Der Bearbeitungsaufwand für Verkehrsträger steigt mit der Anzahl der einzelnen Streckenabschnitte, für die gesonderte Verfahren durchgeführt werden müssen. Dadurch besteht auch die Gefahr, dass die einzelnen Abschnitte nicht im Zusammenhang gesehen werden. Außerdem nimmt der politische Druck auf einen sog. Lückenschluss erheblich zu, wenn mit einigen Bauabschnitten bereits begonnen wird, während die ökologisch bedenklichsten zunächst zurückgestellt werden. Mit dieser sog. Salami-Taktik riskiert der Vorhabensträger erhebliche Fehlinvestitionen, ohne dass die Trasse verkehrswirksam wird. Längere Strecken- und damit weniger Planungsabschnitte sind daher dringend nötig.

Der zeitliche Geltungsbereich von Planfeststellungsbeschlüssen (PFB) ist von derzeit fünf auf zukünftig acht Jahre zu verlängern. Der Gültigkeitszeitraum beginnt mit dem Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses. Der PFB gilt aber nur dann als nicht verjährt, wenn das durch ihn geregelte Projekt innerhalb der Achtjahresfrist in seiner Hauptsache zu mindestens einem Fünftel der diesbezüglichen Flächeninanspruchnahme umgesetzt ist. Diese Regelungen gelten auch bei planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen.

Durch die Anknüpfung der Verjährung an die Realisierung der Maßnahme wird erreicht, dass das Projekt innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auch tatsächlich umgesetzt wird. Die Verlängerung der Gültigkeit von fünf auf acht Jahre trägt dem Rechnung. Planungen, deren Umsetzung acht Jahre nach ihrer Genehmigung immer noch nicht begonnen wurde, müssen dagegen aktualisiert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich bei Verwirklichung des Projekts die zugrunde liegenden Annahmen komplett geändert haben.

Durch die begrenzte Gültigkeitsdauer sind die Behörden gefordert, zügig Planungen zu bearbeiten und sich auf eine Anzahl umsetzbarer Projekte zu beschränken. Der maximale Gültigkeitszeitraum garantiert die Aktualität der Planung. Die Konzentration auf zeitnah umsetzbare Maßnahmen schafft Finanzierungssicherheit und Planungsklarheit.

Gerichtliche Entscheidungen sind zunächst in der Region zu fällen. Die zuständigen Gerichte, i. d. R. die Oberverwaltungsgerichte der Länder, fungieren als erste Instanz für entsprechende Verfahren, da sie Ortstermine und Tatsachenermittlungen vornehmen und Landesrecht auslegen. Dagegen ist die Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichtes grundsätzlich eine rein rechtliche Überprüfung der vorangegangenen Entscheidung eines Oberverwaltungsgerichtes.

Es gibt erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, dem Bundesverwaltungsgericht bestimmte Verfahren erstinstanzlich zuzuweisen. Dies wäre rechtlich nur in einer Ausnahmesituation zulässig, wie dies die Wiedervereinigung war. Diese Ausnahmesituation liegt für diejenigen Projekte, für die das Bundesverwaltungsgericht nunmehr allein zuständig sein soll, aber nicht mehr vor. Die Auswahl der 58 Bundesfernstraßenprojekte „mit überragender verkehrlicher Bedeutung“ im Gesetzentwurf der Bundesregierung erscheint willkürlich und bedarf einer juristischen Überprüfung. So gehören zu dieser Auswahl Projekte, die im Bundesverkehrswegeplan nicht einmal dem Vordringlichen Bedarf zugeordnet wurden, beispielsweise der Abschnitt Eilenburg-Torgau der B 87.

Die Übertragung der Zuständigkeiten auf das Bundesverwaltungsgericht kann dort einen Prozessstau hervorrufen, während der Sachverstand der Gerichte vor Ort brachliegen bleibt. Die Beschränkung auf eine Instanz verkürzt den Rechtsschutz von Betroffenen und Naturschutzverbänden, weil entscheidende Aspekte erst im Laufe der Gerichtsverfahren konkretisiert und rechtlich bewertet werden können.

Unser Rechtsstaat nimmt Schaden, wenn er ohne erkennbare Notwendigkeit die Rechtsmittel von Bürgern einschränkt. Das trifft in besonderer Weise zu, wenn er im Verkehrsplanungsrecht dem Bürger nur eine Instanz zubilligt. Ein Verfahren am Bundesverwaltungsgericht ist wegen höherer Gebühren und der Reisekosten für den Bürger zumeist kostenaufwendiger als an einem Oberverwaltungsgericht. Verkehrsprojekten fehlt die Akzeptanz, wenn ihre Planung und Durchsetzung von Betroffenen als Behörden- und Gerichtswillkür wahrgenommen werden. Dem leistet jedoch die Bestimmung im Bundesfernstraßengesetz (§ 17e Abs. 6) Vorschub, wonach Mängel vor Gericht nur dann geltend gemacht werden können, wenn sie einerseits offensichtlich sind und andererseits auf das Abwägungsergebnis, beispielsweise eine Entscheidung für eine Verkehrsstrasse, Einfluss hätten. Gerade diese zweite Bedingung ist kaum durch Kläger nachzuweisen. Im Sinne der Akzeptanz wie auch der Planungsqualität ist diese Bedingung im Rahmen des Artikelgesetzes zu streichen. Diese Art der Fehlerheilung ist im Übrigen mit der bereits oben erwähnten Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG nicht vereinbar, da dort verlangt wird, dass Genehmigungen sowohl materiell- als auch verfahrensrechtlich vollständig vor Gericht überprüfbar sein müssen. Die Verabschiedung des Gesetzes in der vorgesehenen Form würde zu jahrelanger Rechtsunsicherheit führen, da das Bundesverwaltungsgericht diese Frage entweder selbst entscheiden oder dem EuGH vorlegen müsste.

Betrachtet man den gesamten Planungsverlauf bis zur Verkehrsfreigabe, so kann man feststellen, dass ein Großteil der Verzögerungen nicht auf die Planungs-, sondern auf die Bauphase zurückzuführen ist. Ursächlich dafür sind Klagen unterlegener Bieter im jeweiligen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren. Daher muss weiterhin ein klares, bundesweit einheitliches Vergaberecht existieren. Vergabeverfahren müssen nachvollziehbar und überprüfbar sein, denn Transparenz beugt Korruption vor. Im Vordergrund der Angebotsbewertung und Vergabe darf nicht der Preis, sondern muss die Leistung stehen.

Die Anzahl der Baustellen scheint vielen politisch Verantwortlichen ein Zeichen für Tatkraft und Aktivität. Dies führt dazu, dass die Realisierungszeiten für alle Projekte meist weit hinter dem bautechnisch Machbaren zurückbleiben, da mit den jährlich zur Verfügung stehenden Mitteln nur für zwei bis drei Monate gebaut werden kann (und teilweise aufwändige Baustellensicherungen notwendig werden). Verkehrlich und auch volkswirtschaftlich wäre es sehr viel sinnvoller, das knappe Geld so einzusetzen, dass Verkehrsfreigaben möglichst schnell nach dem Baubeginn erfolgen können. Daher sollten die Mittel auf wenige Projekte konzentriert werden, die aber dafür durchfinanziert sind, anstatt mit dem symbolischen Spatenstich Aktivität zu demonstrieren, hinter der noch

finanzielle Unsicherheit steht. Große und teure Baustellen für Komplettsanierungen können auch dadurch wirksam verhindert werden, dass die Reparaturen frühzeitig und regelmäßig durchgeführt werden und nicht erst dann, wenn nur noch Abriss und Neubau möglich sind.

