



Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten

Einleitung

In der seit einigen Jahren geführten Diskussion über die Umsetzung von Infrastrukturprojekten in Deutschland wird gern der Eindruck vermittelt, Verzögerungen seien vor allem durch geltendes Umweltrecht, durch eine übermäßige Beteiligung und – vor allem in jüngster Zeit – durch Klagen anerkannter Umweltverbände verursacht. Andere Belange werden von der Politik nur selten als hemmende Faktoren benannt: Hierzu gehören die Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der rechtlichen Regelungen, fehlende oder veraltete Ausführungsvorschriften für den Vollzug unbestimmter Rechtsbegriffe, die Ausdehnung von Prüfweite und -tiefe aufgrund der zunehmenden Regeldichte, fehlendes oder überbeanspruchtes Fachpersonal in Planungs- und Genehmigungsbehörden, Planungsänderungen durch den Vorhabenträger während des Verfahrens oder Auswüchse bei der gutachterlichen Erstellung von Sicherheitsanalysen. Diese sind aber gemäß wissenschaftlicher Evaluationen deutlich relevanter als die durch Umweltverbände beeinflussten Faktoren.

Betrachtet man die Faktenlage genauer, liefert die Beteiligung von Umweltverbänden an jährlich über 1.000 Planfeststellungsverfahren beim Ausbau von Straßen, Schienen und Wasserstraßen in Bund und Ländern häufig die einzigen Rückmeldungen und Stellungnahmen und damit auch Optimierungspotenziale für die Genehmigungsbehörden. Denn in vielen Planfeststellungsverfahren im Verkehrsbereich beteiligen sich Bürger*innen inzwischen nur noch, wenn die eigenen Grundstücke in Anspruch genommen werden.

Auch das Argument, die Umweltverbände würden übermäßig klagen, trifft nicht zu, denn die tatsächliche Zahl der Verbandsklagen ist äußerst gering. Von 2013 bis 2016 lag der Anteil der durch Verbandsklagen veranlassten Entscheidungen in Deutschland lediglich bei 0,04% im Verhältnis zu allen insgesamt durch die Verwaltungsgerichte abgeschlossenen Verfahren (ohne Asylverfahren) (Schmidt, Zschiesche 2018). Im Verkehrsbereich gehen die Verbandsklagen trotz zunehmendem Vollzugsdefizit sogar zurück, wie wissenschaftliche Untersuchungen verdeutlichen. In 2017 und 2018 wurden bundesweit nur 15 Verbandsklagen gegen Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich entschieden. Umweltverbände haben in Zeiten reduzierter behördlicher Vollzugskapazitäten jedoch die immer wichtigere Aufgabe, erkennbare Fehler oder Verstöße beispielsweise gegen umweltrechtliche Vorschriften aufzudecken (siehe EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie). Sie nutzen ihre begrenzten Klagemöglichkeiten, um evident fehlerhafte Planungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Sie tun das auf eigene Kosten (Gutachten), um die Planungen auch im Sinne der Gesellschaft umweltseitig zu optimieren. Dabei gehen sie äußerst verantwortungsbewusst vor und klagen nur dort, wo von behördlicher Seite erkennbare Fehler oder Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften vorliegen. Verbandsklagen sind oft das letzte Korrektiv für eine fehlerhafte, Umweltbelange nicht ausreichend beachtende Planung, denn die vorgetragenen, substantziellen Sachargumente innerhalb der verfahrensrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung werden oft genug nur unzureichend berücksichtigt.

Deshalb ist die von Teilen der Politik wiederholt geforderte Konsequenz, die Beteiligungs- und Klage-rechte der Umweltverbände weiter einzuschränken, um damit den Planungszeitraum bis zur Realisierung von Projekten zu verkürzen, ein falscher Ansatz. Werden bei den Planungen alle rechtlichen Vorgaben vollumfänglich eingehalten, müssen die planenden Behörden keine gerichtliche Überprüfung befürchten. Die Umweltverbände können überhaupt nur dann erfolgreich sein, wenn grobe planerische bzw. umweltrechtliche Defizite vorliegen.

Um den langwierigen und teuren Klageweg zu vermeiden, fordern die Verbände eine frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung von Umweltvereinigungen sowie Bürgerinnen und Bürgern. Vor allem dadurch würden Planungen beschleunigt und Kosten für alle Beteiligten reduziert. Auch Umweltverbänden ist nicht an Verfahren gelegen, die länger dauern, als die gute Planung und Einbeziehung der Öffentlichkeit benötigt.

Die Bundesregierung hat seit der Wiedervereinigung bereits viele gesetzliche Anläufe für eine Planungsbeschleunigung von Infrastrukturvorhaben unternommen. Eine Beschleunigungswirkung war mit den Gesetzen jedoch in der Regel nicht verbunden. Und auch die aktuellen Vorstöße des Bundesverkehrsministeriums, die neben einer Einschränkung der Bürgerrechte auch einen Eingriff in die Rechtsstaatlichkeit durch Aushebeln des Rechtsschutzes und Zulassung von Einzelvorhaben durch den Bundestag per Gesetz vorsieht, werden nicht zu einer Beschleunigung und verbesserten Planung führen.

Planung beschleunigen, aber richtig!

1. Öffentlichkeitsbeteiligung ernst nehmen

Wer Planungen beschleunigen will, muss die oben bereits genannten Hemmnisse angehen und der Öffentlichkeitsbeteiligung die notwendige Bedeutung beimessen. Die frühzeitige Beteiligung, 2010 nach den Ereignissen zum Bahnhofsbaustuttgart 21 auch von der Bundeskanzlerin gefordert, ist erst in wenigen Bundesländern (u.a. Baden-Württemberg) Realität. Der Bundesgesetzgeber hat zwar nach 2010 in § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen neuen Absatz 3 eingefügt, der eine über die bestehende Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgehende frühzeitige Beteiligung sicherstellen soll. Allerdings greift diese Regelung zu kurz, da sie insbesondere den Vorhabenträger nicht verpflichtet, die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe konkreter gesetzlicher Vorgaben durchzuführen. Aktuell wird die Öffentlichkeit meist erst nach jahrelanger, oft jahrzehntelanger Planung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eingebunden. Gerade bei größeren Infrastrukturprojekten ist das viel zu spät.

Eine Einbeziehung bereits in einer frühen Planungsphase kann indes zu einer Optimierung der Planung beitragen und die Akzeptanz des Projektes erhöhen, was gerichtliche Auseinandersetzungen vermeiden würde. Der im aktuellen Beschleunigungsgesetz geplante Verzicht auf den Erörterungstermin oder die Beschränkung der Verbandsklage sind in der Sache nicht geeignet, für Beschleunigung zu sorgen. Die Fachkompetenz, die Verbände im Erörterungstermin beisteuern, führt zu besseren Planungsergebnissen, sorgt für eine gewisse Akzeptanz und entschärft so mögliche Konflikte.

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

Eine deutlich weitergehende Berücksichtigung dieses Ansatzes in der deutschen Planungskaskade könnte zu einem klaren Abbau der Planungs- und Realisierungszeiten von Bauprojekten führen.

2. Vorgelagerte Verfahren durch echte Alternativenprüfung aufwerten

Ein Problem der späten Beteiligung ist auch, dass maßgebliche Entscheidungen wie die Linienführung bei Verkehrsinfrastrukturprojekten meist bereits getroffen wurden, bevor die Öffentlichkeit einbezogen wird. Besser wäre eine abgeschichtete Einbeziehung der Öffentlichkeit bereits während der Phase der Raumordnungsentscheidung bzw. der Linienbestimmung. Dadurch würde eine Entscheidung über die tatsächliche Realisierung der Projekte wesentlich früher herbeigeführt (das „ob“ eines Vorhabens). Das Planfeststellungsverfahren und auch die Öffentlichkeitsbeteiligung würden dann der Ausgestaltung und Optimierung (das „wie“ eines Vorhabens) vorbehalten sein, nicht aber mehr die Grundsatzentscheidung diskutieren. Eine Bürgerbeteiligung sollte am 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 in der vorgesehenen Form planerisch rechtfertigen. Zudem sollte die Nullvariante – also der Verzicht auf das jeweilige Projekt (siehe EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und EU-UVP-Richtlinie) – tatsächlich geprüft werden. Eine echte Alternativenprüfung muss alle Umweltauswirkungen betrachten und alle anderen öffentlichen Bedenken gegenüber den wirtschaftlichen Interessen abwägen. Die Ziele der Umweltverträglichkeitsprüfung dürfen nicht wirtschaftlichen Interessen nachgelagert werden. Eine umfangreiche Prüfung möglicher Alternativen und eine plausible Begründung der dann gewählten Variante können beschleunigend auf die weiteren Planungsschritte sowie die Umsetzung des Projektes wirken. Da auf der Ebene der Raumordnung/ Linienfindung faktisch regelmäßig über die Variante entschieden wird, mit der der Vorhabenträger in die Planfeststellung eintritt, sollte die Klagemöglichkeit auch auf der vorgelagerten Ebene eingeführt werden. Zurzeit ist dies aufgrund der Regelung in § 1 Absatz 1 Satz 3 Nr. 3 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes für Dritte erst im anschließenden Planfeststellungsverfahren möglich, wenn der umfangreiche UVP-Bericht für die Antragsvariante bereits vorliegt. Dies ist für alle Beteiligten nicht hilfreich.

3. Neue Formen der Planung etablieren

Eine entscheidende Größe mit enormem Einfluss auf die Realisierungszeiten in Großprojekten sind mangelnde Planungs- und Personalkapazitäten in den zuständigen Verwaltungen der Bundesländer. Diese wurden in den letzten Jahren sogar sukzessive abgebaut, was einer der wesentlichen Gründe dafür ist, dass Verfahren lange dauern.

Eine erfolgreiche und effiziente Planung muss bereits bei den Verkehrsprognosen beginnen, wo es bisher keine zwischen den zuständigen Ressorts abgestimmten Prognosen zu den Umwelt- und Klimawirkungen des Verkehrs und kein abgestimmtes Handlungsszenario gibt. Eine Beschleunigung von Projektplanungen kann erreicht werden, wenn von Anfang an in interdisziplinären Teams gearbeitet wird. Diese müssen dann von der Bedarfsanalyse bis zur Planung der Baudurchführung zusammenarbeiten. Hier wäre es hilfreich, auf Bundesebene ein Planungsteam zusammenzustellen, welches vor allem für Großprojekte tätig ist, denn diese weisen eigene Spielregeln und Anforderungen auf.

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.

4. EU-Umweltrecht anwenden

Neben Einschränkungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung werden von Teilen der Politik immer wieder Abschwächungen bei der Umsetzung geltenden Umweltrechts gefordert. Dass Deutschland EU-weit kein umweltpolitisches Vorbild ist, sieht man bereits an der enorm hohen Zahl laufender Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich. Dies führt zu anhaltender Planungs- und Rechtsunsicherheit für die Wirtschaft, was derzeit besonders deutlich am Beispiel der ständigen Nachbesserung des Düngerechts zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie zu beobachten ist.

Zudem blockieren die einschlägigen Umweltrichtlinien neue Projekte keineswegs umfassend, sondern sehen in der Regel die Möglichkeit von Ausnahmen vor, sofern ein „übergeordnetes öffentliches Interesse“ bestätigt werden kann und auch nach intensiver Prüfung keine Alternativen identifiziert werden konnten. Deshalb ist es wichtig, dass frühzeitig – z.B. im Rahmen der SUP auf der Ebene des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) – eine umfassende Alternativenprüfung durchgeführt wird, welche auch andere Verkehrsträger mit einbezieht.

5. Umweltverbände aktiv einbeziehen

Eine Möglichkeit zur Beschleunigung von Planungen besteht auch darin, dass die Vorhabenträger die Umweltverbände vor Beginn des jeweiligen formellen behördlichen Verfahrens einbeziehen. Hierfür existieren gute Beispiele der Deutschen Bahn, die im Rahmen der Vorbereitung von Raumordnungsverfahren Dialogforen mit den Beteiligten planungsbegleitend etabliert, dort die Planung transparent macht und von den Verbänden eingebrachte Alternativen überprüft und diskutiert. Je früher eine kritische und informelle Beteiligung erfolgt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer zügigen Realisierung. Deshalb sollten die Umweltverbände schon zu einem frühen Zeitpunkt direkt beteiligt werden, anstatt sie erst später über die Vorhaben zu informieren. Ihre Kompetenz und kritische Begleitung können so bereits in einem frühen Stadium des Planungsprozesses helfen, teure und zeitaufwändige Fehlplanungen zu vermeiden, indem frühzeitig auf Verstöße gegen geltendes Umweltrecht hingewiesen wird. Dies kann zudem helfen, Klagen zu vermeiden.

6. Verstärkte Kooperation sowie Streitbeilegung durch Vergleich nutzen

Wie auch von der Bundesregierung in ihrem „Aktionsplan Großprojekte“ erwähnt wird, können außergerichtliche Streitbelegungen, aber noch viel mehr eine verstärkte Kooperation mit den Umweltverbänden zur Verbesserung und Beschleunigung von Planungsverfahren führen (Einsatz informeller Verfahren). Das Bundesverkehrsministerium sowie die Vorhabenträger und zuständigen Behörden sollten demnach den Empfehlungen aus dem Aktionsplan von 2015 folgen und Maßnahmen für eine bessere Kommunikation und Kooperation während des gesamten Planungsverfahrens umsetzen sowie innerhalb der Planungsbehörden Anreize schaffen, dass Umweltverbände frühzeitig einbezogen werden. Der bundesweite „Bürgerdialog Stromnetz“ ist ein gutes Beispiel dafür, wie Öffentlichkeits- und Verbändebeteiligung informell funktionieren kann. Um Zeit und Kosten zu sparen, kann auch eine Streitbeilegung durch Vergleich für die wenigen Klageverfahren im Verkehrsbereich in Betracht gezogen werden.

Stand: 17.01.2020

Kontakt: BUND, Laura von Vittorelli, Tel. 030-27586-532, laura.vonvittorelli@bund.net; DUH, Dr. Cornelia Nicklas, Tel. 030-2400867-0, nicklas@duh.de; DNR, Florian Schöne, Tel. 030-6781775-99, florian.schoene@dnr.de; NABU, Daniel Rieger, Tel. 030-284984-1927, daniel.rieger@nabu.de, UVP-Gesellschaft, Dr. Joachim Hartlik, Tel. 05175-9291003; VCD, Alexander Kaas Elias, Tel. 030-280351-281, alexander.kaaselias@vcd.org