

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung





Diskussionspapier im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung

René Bormann
Michael Groß
Hans-Joachim Hacker
Tilman Heuser
Helmut Holzapfel
Michael Ziesak

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Executive Summary | 5 |
| 1 Einleitung | 6 |
| 2 Konflikte im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung | 8 |
| 3 Bürgerbeteiligung in der Verkehrsplanung | 10 |
| 3.1 Bedarfsentscheidung auf Bundesebene | 10 |
| 3.2 Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren | 14 |
| 3.3 Klagemöglichkeiten | 15 |
| 3.4 Defizite bei der Bürgerbeteiligung und Diskussion von Alternativen im formalen Verfahren | 16 |
| 4 Strategien für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung | 17 |
| 4.1 Qualitätsstandards für die frühzeitige und aktive Einbindung der Öffentlichkeit | 18 |
| 4.2 Weiterentwicklung der Verfahren der Verkehrsplanung | 19 |
| 4.3 Überprüfbarkeit von Planungen | 21 |
| 5 Zusammenfassung | 25 |
| 5.1 Bürgerinnen und Bürger frühzeitig einbeziehen | 25 |
| 5.2 Mindeststandards effektiver Partizipation schaffen | 26 |
| 5.3 Verfahren der Verkehrsplanung weiterentwickeln | 26 |
| 5.4 Direktdemokratische Interventionsmöglichkeiten schaffen | 27 |
| 6 Literatur | 28 |
| Die Autoren | 29 |

Dieses Diskussionspapier wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Executive Summary

Die derzeitigen Verfahren zur Planung von Infrastrukturprojekten weisen entscheidende Defizite auf: Sie eignen sich in der Regel nicht zur Lösung von Konflikten um die zukünftige Gestaltung einer leistungsfähigen Infrastruktur und sie tragen kaum zu der notwendigen breiten Akzeptanz umstrittener Projekte in der Öffentlichkeit bei. So erfolgt die Bedarfsplanung auf Bundesebene, in der die grundsätzliche Entscheidung über den Bau oder Nichtbau eines Infrastrukturprojektes getroffen wird, ohne jegliche formelle Öffentlichkeitsbeteiligung und ohne Prüfung etwaiger konzeptioneller Alternativen. Das trifft sowohl auf die künftige Gestaltung der Verkehrsnetze in Deutschland insgesamt wie auch auf einzelne Infrastrukturprojekte zu.

Dabei ist eine gute Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in den Planungsverfahren gleich mehrfach von Vorteil: Sie verbessert die Planung, erhöht die Akzeptanz und kann die Dauer der Planungsverfahren verkürzen. Eine frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung sollte zudem mit Bemühungen einhergehen, die bisherigen Verfahren grundsätzlich zu modernisieren und klarer zu strukturieren.

Ziel einer entsprechenden Reform der Verkehrsplanung muss es daher sein, gemeinschaft-

lich und mit hoher Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern eine effiziente Verkehrsinfrastruktur zu gestalten, die an den Zielen eines nachhaltigen Mobilitätssystems ausgerichtet ist. Die intensivere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Planungsprozesse dient dabei nicht der bloßen Akzeptanzschaffung, sondern nutzt bewusst das Engagement und die Kreativität der Menschen für die Entwicklung innovativer und zukunftstauglicher Handlungsstrategien. Eine Reform der Verkehrsplanung trägt zudem dafür Sorge, dass keine Lösungen zulasten Dritter gefunden werden. Schutzstandards für Mensch, Natur und Umwelt müssen eingehalten, individuelle Mobilitätsbedürfnisse dürfen nicht willkürlich eingeschränkt, die Verwendung von Steuergeldern für überbeuerte Problemlösungen muss unterbunden werden.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es notwendig, generelle Qualitätsstandards für die Beteiligung der Öffentlichkeit in den Planungsverfahren zu entwickeln und umzusetzen. Einzelne Verfahrensstufen der Verkehrsplanung sind grundlegend zu modernisieren. Zudem sollten direktdemokratische Interventionsmöglichkeiten geschaffen werden.

1. Einleitung

Die Auseinandersetzungen um das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 haben die Diskussionen um die zukünftige Gestaltung unseres Verkehrssystems, die Akzeptanz von einzelnen Infrastrukturprojekten sowie die Stärkung von Mitsprache- und Partizipationsmöglichkeiten in den zugehörigen Planungsprozessen neu belebt. Die offensichtliche Akzeptanz- und Legitimationskrise gerade von Großprojekten wie dem Bau neuer Schienentrassen, Autobahnen oder Großflughäfen macht deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur mitreden und mit ihren Vorschlägen, Ideen und Einwänden sowie ihrem Engagement von Politik und Verwaltung ernst genommen werden wollen.

Da sich gegenwärtig bei fast jedem Infrastrukturprojekt in Deutschland Kritiker und Befürworter scheinbar unversöhnlich gegenüberstehen, erscheint dies jedoch als schwer lösbare Aufgabe. Die nähere Analyse von Planungskonflikten zeigt allerdings, dass breit akzeptierte Lösungen machbar sind. Nur selten treffen Infrastrukturprojekte auf eine Fundamentalopposition. Um Unterstützung für die Ablehnung eines Projekts zu gewinnen, entwickeln seine Gegnerinnen und Gegner meist Alternativ- oder Optimierungsvorschläge, um die Verkehrsprobleme besser zu lösen oder die vom Verkehr ausgehenden Belastungen für Mensch, Natur und Umwelt zu reduzieren. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass auf dieser Grundlage und mit einem offenen Dialog tatsächlich gemeinsame Lösungen gefunden werden können. Selbst bei einer Ablehnung dieser Alternativvorschläge erhöht sich die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten, wenn von Seiten der Politik und Verwaltung eine ernsthafte und offene Auseinandersetzung mit den sich engagierenden Bürgerinnen und Bürgern erfolgt.

Massiver Frust, Politikverdrossenheit und zum Teil eine Eskalation der Konflikte treten vor allem dann auf, wenn die von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden mit meist hohem Zeit- und Geldeinsatz entwickelten Alternativen und erstellten Gutachten in den Planungsverfahren nicht gleichberechtigt geprüft und zur Entscheidung gestellt werden (wie z. B. im Fall von Stuttgart 21 die Alternative des Kopfbahnhofes), sondern die Verfahren nur darauf ausgerichtet sind, stur ein bestimmtes Infrastrukturprojekt durchzusetzen. Frust entwickelt sich zudem auch bei den Befürworterinnen und Befürwortern eines Infrastrukturprojektes, wenn die z. T. vermeidbaren Konflikte dazu führen, dass gar nichts mehr passiert und die mögliche Lösung von Verkehrsproblemen sowie der Abbau von verkehrsbedingten Belastungen durch langwierige Planungsprozesse und Auseinandersetzungen blockiert wird.

Welche Handlungsansätze bestehen nun aber, um die Entwicklung einer leistungsfähigen und zukunftstauglichen Infrastruktur gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern voranzutreiben und die dabei auftretenden Konflikte zumindest zum Teil aufzulösen? Darüber hat der Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit Expertinnen und Experten in einer Workshop-Reihe zum Thema „Eckpunkte zielorientierter und effektiver Planungsprozesse unter Beteiligung der Bürger“ diskutiert. Auf der Grundlage dieser Workshops entstand das vorliegende Diskussionspapier. Es soll aufzeigen, welche Rahmenbedingungen für eine bessere und effektivere Partizipation in der Verkehrsplanung auf nationaler und regionaler Ebene notwendig sind. Die intensivere Einbindung der Öffentlichkeit in Planungsprozesse wird dabei nicht als Selbstzweck oder als bloße Akzeptanzschaffung verstanden, sondern als Instrument dafür, gemein-

sam die Grundlagen für eine zukunftsfähige Infrastruktur zu entwickeln und dabei gezielt die Kreativität und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu nutzen.

Zur Entwicklung der Vorschläge für eine bessere und effektivere Bürgerbeteiligung (Kapitel 4) werden zunächst in Kapitel 2 die grundlegen-

den Konfliktfelder bei der Planung von Verkehrsinfrastrukturprojekten analysiert. In Kapitel 3 wird dargestellt, wie Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände in den unterschiedlichen Stufen der Planung von Bundesfernstraßen, Schienenwegen und Wasserstraßen eingebunden werden. Ein Fazit gibt das Kapitel 5.

2. Konflikte im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung

Der Neu- und Ausbau von Straßen, Schienenstrecken und Wasserwegen war und ist konfliktträchtig. Konkreten Vorteilen für die Nutzer der Verkehrswege, die Verbesserung der Erreichbarkeit einer Region, die Erhöhung der Verkehrssicherheit oder die Entlastung von derzeit belasteten Anwohnerinnen und Anwohnern, stehen zum Teil massive Beeinträchtigungen für die neu Betroffenen sowie Natur und Umwelt gegenüber. Die konkreten Eingriffe wie die Zerstörung und Vernichtung von Natur- und Lebensräumen, die Enteignung von Flächen oder die Belastung durch Lärm und Abgase sind zudem je nach Wahl der Trasse räumlich unterschiedlich verteilt – mit der Konsequenz, dass jeweils unterschiedliche Menschen und Interessen betroffen sind.

Für die Verkehrsplaner war es daher schon immer – selbst bei grundsätzlicher Akzeptanz eines Infrastrukturprojektes – eine große Herausforderung, eine möglichst konfliktarme Trasse zu finden, die unterschiedlichen Interessen und Betroffenheiten fair miteinander abzuwägen, die Auswirkungen des Vorhabens auf Mensch und Umwelt zu begrenzen und durch Ausgleichsmaßnahmen die Akzeptanz der Betroffenen zu sichern.

Spätestens seit den 1970er Jahren werden diese Konflikte über mögliche Trassenführungen und ihre konkrete Ausgestaltung insbesondere bei Straßenbauprojekten überlagert von der Diskussion über ihren Bedarf. Angesichts eines flächendeckend ausgebauten Straßennetzes, der Belastungen von Mensch und Umwelt durch den massiv gestiegenen Straßenverkehr und eines allgemeinen gesellschaftlichen Bewußtseinswandels begann die Diskussion über eine grundsätzliche Neuorientierung der Infrastrukturpolitik. Statt auf hohem Niveau die Investitionen in den Ausbau des Straßennetzes fortzusetzen, wurde eine Änderung der Priorität

setzung zu Gunsten des Ausbaus des Schienennetzes und des Öffentlichen Verkehrs, später auch des Radverkehrs gefordert. Das Leitbild der „autogerechten Stadt“ wurde vom Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ abgelöst. Zugleich wurde der Anspruch einer „integrierten Verkehrsplanung“ formuliert, der einen verkehrsträgerübergreifenden Ansatz zur Gestaltung des zukünftigen Verkehrs- und Mobilitätssystems und eine Integration in die Stadtentwicklungs- und Raumordnungsplanung postuliert. Angesichts knapper Finanzmittel für den Neu- und Ausbau der Infrastruktur verschärft sich zudem zunehmend die politische Auseinandersetzung, welche Infrastrukturprojekte überhaupt noch realisiert werden können.

Bei der Planung von Straßenbauprojekten wird daher vielfach nicht mehr nur das Wie, sondern auch das Ob diskutiert. Insbesondere bei Straßenprojekten im urbanen und suburbanen Raum (z. B. Ortsumfahrungen) werden von Gegnerinnen und Gegnern des Projektes als Alternative vielfach der Ausbau des Öffentlichen Verkehrs und eine stadtverträglichere Gestaltung von Ortsdurchfahrten gefordert. Gegenvorschlag zum Bau neuer Autobahnen – wie beispielsweise zur Planung der A 14 zwischen Magdeburg und Schwerin oder der A 39 zwischen Wolfsburg und Lüneburg – ist der Ausbau vorhandener Straßen einschließlich des Baus von Ortsumfahrungen (leistungsfähige Bundesfernstraßen) sowie die Modernisierung paralleler Schienenstrecken.

Obwohl der Ausbau des Schienennetzes eine höhere Akzeptanz als der Straßenbau aufweist, führen auch Schienenprojekte zu grundsätzlichen Konflikten. Sie reichen über das Problem einer möglichst konfliktarmen Trassierung und den Umfang möglicher Schutzmaßnahmen hinaus. Umstritten sind insbesondere Hochgeschwindigkeitsstrecken für den Perso-

nenfernverkehr. Die Trassierung für eine hohe Geschwindigkeit hat zum einen eine geringe Flexibilität bei der Trassenwahl zur Folge. Je höher die Entwurfsgeschwindigkeit, desto schwieriger wird die Einpassung in das Gelände und entsprechend massiver der Eingriff in Natur- und Lebensräume. Zum anderen sind Hochgeschwindigkeitsstrecken aufgrund zahlreicher Brücken und Tunnel außerordentlich teuer – angesichts begrenzter Finanzmittel fehlt somit das Geld für die Modernisierung des bestehenden Schienennetzes. Von Umwelt- und Bahnkundenverbänden sowie Betroffenen vor Ort wird daher meist eine flächendeckende Optimierung des Schienennetzes für den Personen- und Güterverkehr als Alternative vorgeschlagen, wobei mit den knappen Finanzmitteln insbesondere die vorhandenen Schwachstellen und Kapazitätsengpässe beseitigt werden sollen (so z. B. zum Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Nürnberg und Erfurt).

Weniger umstritten als der Neubau ist in der Regel der Ausbau der bestehenden Infrastruktur von Straßen und Schienen, denn im Gegensatz zum Neubau ist der Ausbau bei geeigneten Schutzmaßnahmen meist mit einer Win-Win-Situation für die unmittelbar Betroffenen verbunden. Außer in besonders sensiblen Räumen richtet sich die Kritik beim Straßenausbau vor allem gegen die Folgen einer Attraktivitätssteigerung für den Autoverkehr durch Beseitigung von Kapazitätsengpässen und die daraus resultierende Mehrbelastung in nachfolgenden Straßenabschnitten. Für den Ausbau spricht jedoch selbst bei Kritikerinnen und Kritikern, dass dann aktuelle Lärmschutzstandards eingehalten werden müssen. Durch den Einsatz von Lärmschutzwänden und Flüsterasphalt lassen sich zudem die Belastungen für die Anwohnerinnen und Anwohner deutlich reduzieren. Ausweichverkehre ins untergeordnete Straßennetz werden ebenfalls vermieden.

3. Bürgerbeteiligung in der Verkehrsplanung

Die rechtsverbindliche Entscheidung für den Neu- oder Ausbau der Verkehrsinfrastruktur des Bundes erfolgt in einer Kaskade von Planungsverfahren, formal beginnend mit der Bedarfsentscheidung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung und abschließend mit der Baugenehmigung durch den Planfeststellungsbeschluss (in wenigen Fällen durch einen Bebauungsplan). Obwohl seit den 1970er Jahren von jedem Verkehrsminister der Anspruch einer „Integrierten Verkehrsplanung“ postuliert wurde, sind die Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte noch wenig darauf ausgerichtet, diesen Anspruch zu erfüllen und auf der Projektebene umfassende Handlungsalternativen zu prüfen. Gering ausgeprägt ist auch die frühzeitige, aktive und umfassende Einbindung von Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern.

3.1 Bedarfsentscheidung auf Bundesebene

Die grundsätzliche Bedarfsentscheidung für Bundesfernstraßen-, Bundesschienenwege und Wasserstraßenneu- und -ausbauprojekte, also die Entscheidung über das Ob, fällt im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP). Mit der Entscheidung über die Bauwürdigkeit werden zudem die Anfangs- und Endpunkte der geplanten Strecke, der grobe Streckenverlauf, bei Bundesfernstraßen außerdem die Klassifikation als Bundesstraße oder Bundesautobahn festgelegt. Diese Festlegungen sind für die nachfolgenden Planungsstufen (siehe Tabelle 2) verbindlich. Da es sich beim Bundesverkehrswegeplan um ein internes Planungsinstrument der Bundesregierung handelt, erhalten die Bedarfsprojekte diese rechtliche Außenwirkung gegenüber Dritten erst mit ihrer Aufnahme in das Fernstraßen- oder Schienenwegeausbaugesetz durch den Deutschen Bundestag (vgl. Tabelle 1).

Kern der Bundesverkehrswegeplanung ist die

Bewertung, die ermitteln soll, inwieweit die von Bundesländern, Deutscher Bahn AG, Abgeordneten, Interessensverbänden sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vorgeschlagenen Neu- und Ausbauprojekte den infrastrukturpolitischen Zielen des Bundes entsprechen. Beim letzten Bundesverkehrswegeplan im Jahr 2003 handelte es sich dabei um ca. 2.500 Straßenprojekte (darunter ca. 1.500 Ortsumfahrungen), ca. 50 Schienenprojekte und neun Wasserstraßenprojekte, wobei der Großteil der Vorhaben bereits in den vorherigen Bundesverkehrswegeplänen enthalten war. Das BMVBS beurteilt diese Projekte mittels einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung (Nutzen-Kosten-Analyse), einer Umweltrisikoeinschätzung sowie städtebaulicher und raumordnerischer Beurteilungen (Raumwirksamkeitsanalyse). Auf Basis der Bewertungsergebnisse entscheidet das BMVBS nach Anhörung der Interessensverbände in Abstimmung mit den Ländern, den anderen Bundesministerien (insbesondere Umwelt und Finanzen) sowie – informell – den Mitgliedern der Regierungsfractionen über die grundsätzliche Bauwürdigkeit (Bedarfsfestlegung). Zudem wird die zeitliche Priorität bei der Umsetzung dieser Bedarfsprojekte angesichts knapper Finanzmittel (Dringlichkeitsreihung) festgelegt, d. h. es werden die im Planungszeitraum eines BVWP (ca. 15 bis 20 Jahre) finanzierbaren Projekte ausgewählt (Vordringlicher Bedarf). Der Bundesverkehrswegeplan selbst wird durch das Bundeskabinett beschlossen. Für Bundesfernstraßen und -schienenwege erlangen die Projekte Gesetzeskraft durch Verabschiedung der Ausbaugesetze durch den Deutschen Bundestag.

Mit dieser Konzentration auf die Bewertung und politische Rangreihung von Einzelprojekten im Bundesfernstraßen-, -schienenwege und -wasserstraßennetz steht das Verfahren der Bun-

Tabelle 1:

Schematischer Ablauf der Bundesverkehrswegeplanung

| Stufe | Aktivität | Beteiligte |
|-------|--|--|
| 1. | Prognose der Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung von Strukturdaten <ul style="list-style-type: none"> • Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen (Gesamtverkehrsprognosen für den Personen- und Güterverkehr) • Modal Split der Verkehrsträger • Verkehrsträgerbezogene Umlegung auf die Verkehrsnetze | BM für Verkehr Gutachter |
| 2. | <ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der Verkehrsnetze unter Berücksichtigung von Engpässen und Netzlücken • Netzoptimierung → Vorschläge für Neu- und Ausbaustrecken | Länder DB AG Abgeordnete BM für Verkehr Interessenverbände |
| 3. | Bewertung der Projekte/Feststellung der Bauwürdigkeit und Dringlichkeit auf der Basis von: <ul style="list-style-type: none"> • gesamtwirtschaftlicher Bewertung (Nutzen-Kosten-Analyse) • ökologischer Beurteilung (Umweltrisikoeinschätzung) • städtebaulicher und raumordnerischer Beurteilung (RWA) • zusätzlichen Kriterien → Einstufungsvorschläge | BM für Verkehr Gutachter/-innen |
| 4. | Dringlichkeitseinteilung unter Berücksichtigung der Finanzplanung → BVWP-Entwurf | BM für Verkehr BM für Finanzen |
| 5. | Anhörung/Abstimmung Abstimmung auf Landesebene Abstimmung auf Bundesebene Unterrichtung von Fachkreisen und Interessensverbänden → Kabinettsvorlage | BM für Verkehr Länder Interessensverbände Bundesressorts |
| 6. | Kabinettsbeschluss BVWP Entwurf der Bedarfspläne als Anlage zu den Ausbaugesetzen | Bundeskabinett |
| 7. | Gesetzgebungsverfahren Beratung der Ausbaugesetze mit den zugehörigen Bedarfsplänen Verabschiedung der Ausbaugesetze Verkündung im Bundesgesetzblatt | Bundestag Bundesrat |

Darstellung weitgehend nach BMVBW (2000): Verkehrsbericht 2000, Berlin

desverkehrswegeplanung grundsätzlich in der Kritik. Den Anspruch, eine zentral koordinierte, an nachhaltigen verkehrspolitischen Zielen orientierte und verkehrsträgerübergreifende Netzstrategie für den Fernverkehr zu entwickeln, kann der BVWP derzeit nicht erfüllen (vgl. FES 2010, Wiss. Beirat beim BMVBS 2010). Aus Sicht einer bürgernahen Planung von Infrastrukturprojekten weist die Bundesverkehrswegeplanung insbesondere folgende Schwächen auf:

- die mangelnde Prüfung von Alternativen bei Einzelprojekten;
- die fehlende formale Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden in den Planungsprozess.

Keine Alternativenprüfung bei Infrastrukturprojekten

Obwohl für Projekte nicht nur der grundsätzliche und für die folgenden Planungsstufen verbindliche Bedarf, sondern auch die grundsätzlichen Planungsparameter festgelegt werden, wird im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung i. d. R. keine Alternativenprüfung durchgeführt. Auch

wenn bei der Bewertung Auswirkungen auf andere Verkehrsträger erfasst werden (z. B. Verlagerungseffekte), erfolgt keine Prüfung verkehrskonzeptioneller Alternativen wie z. B. der Ausbau des Schienennetzes. Nur in wenigen Fällen wurde im Rahmen des BVWP 2003 die von Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern vorgeschlagene geringere Dimensionierung der Projekte geprüft, wie z. B. der Ersatz eines Autobahnneubaus durch den Ausbau einer Bundesstraße einschließlich Ortsumgehungen (z. B. Ausbau der B 87 zwischen Leipzig und Torgau statt Bau der A 16). Allerdings ist eine umfassende Alternativenprüfung für einzelne Projekte auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung auch schon alleine wegen der Vielzahl der Projekte kaum möglich. Diese muss aufgrund der Komplexität der Planung und der Einbeziehung von weiteren Lösungsmöglichkeiten daher auf der regionalen Ebene erfolgen.

Keine formale Bürgerbeteiligung bei der Bundesverkehrswegeplanung

Nur gering ausgeprägt ist in der Bundesverkehrswegeplanung die Beteiligung von Interessensverbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern. Zwar wurde die Erstellung des Bundesverkehrswegeplans 2003 durch eine informelle Arbeitsgruppe der relevanten Interessensverbände begleitet, jedoch beschränkte sich diese Beteiligung primär auf die Information über die jeweils aktuellen Verfahrensschritte. Eine formale Beteiligung an der Entwicklung der Aufgabenstellung für Verkehrsprognose und -szenarien, der Aktualisierung der Bewertungsmethodik oder der Definition der zu untersuchenden Projektalternativen fand nicht statt. Inwiefern die unaufgefordert abgegebenen Stellungnahmen der Verbände in die Erstellung des Bundesverkehrswegeplans jeweils einfließen, ist schwer nachvollziehbar, da nicht dokumentiert.

Immerhin erfolgte 2003 erstmals im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung eine Veröffentlichung aller Bewertungsergebnisse für die Projekte im Internet, die dadurch allen Interessierten zugänglich wurde. Diese Informationsoffensive des BMVBS war allerdings eine Reaktion darauf, dass der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland bereits 2001 die ersten – nur

für die Information der Abgeordneten und Länder vorgesehenen – Bewertungsergebnisse ins Netz gestellt hatte und auf dieser Basis eine Internetdatenbank anbot, in der Bürgerinitiativen und lokale Umweltgruppen die Projekte nicht nur einsehen, sondern auch bewerten konnten.

Da eine strukturierte Einbindung in die Erstellung des Bundesverkehrswegeplanes fehlte, brachten sich Interessensverbände, Bürgerinitiativen und einzelne Bürgerinnen und Bürger informell in die Bundesverkehrswegeplanung ein. Sowohl Befürworter als auch Kritiker schrieben Briefe und Stellungnahmen an das Bundesverkehrsministerium, die Länder oder die Deutsche Bahn. Ebenso wandten sie sich an Kommunen und an Abgeordnete, um diese für ihre Position zu gewinnen – begleitet von öffentlichen Aktionen und Medienarbeit. Genutzt wurden alle politischen und öffentlichen Handlungsmöglichkeiten, um so auf die Aushandlungsprozesse zwischen dem Bund und den Ländern bzw. der Deutschen Bahn sowie zwischen den Abgeordneten des Deutschen Bundestags Einfluss zu nehmen. Dies führte dazu, dass im Verlauf des Diskussionsprozesses einige Projekte zwischen den Dringlichkeitsstufen getauscht und bei den Bundesfernstraßen einige wenige Projekte sogar ganz aus der Bedarfsplanung herausgenommen wurden. Das Kernanliegen der Kritiker von einzelnen Projekten, die Prüfung und ggf. Realisierung von Alternativen hinsichtlich der Konzeption durchzusetzen, gelang jedoch nur in seltenen Fällen. Vielmehr führte eine geringe Akzeptanz von Projekten eher dazu, dass ihre Realisierung zeitlich zurückgestellt wurde – d. h. im Gegensatz zu den Interessen der lokalen Akteure passiert auf absehbare Zeit überhaupt nichts.

Neuer Bundesverkehrswegeplan: Strategische Umweltprüfung erfordert Beteiligung

Immerhin: Durch die Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) muss zukünftig bei der Bundesverkehrswegeplanung eine formelle Bürgerbeteiligung durchgeführt werden (§ 14i Abs. 3 UVPG). Mit der SUP erfolgt eine systematische Prüfung der Umweltauswirkung des BVWP, sie erfordert dabei auch die Diskussion von Alternativen (z. B. unterschiedliche Szenarien für den

Tabelle 2:

Verfahrensschritte sind das Raumordnungs- und das Planfeststellungsverfahren, bei denen die Öffentlichkeit jeweils in unterschiedlicher Intensität formell eingebunden wird.

| Verfahrensebenen | Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren | Entscheidungsinhalte | Gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung |
|--|--|---|--|
| Bedarfsplanung (im Rahmen des BVWP) | Vorbereitung des Bundesverkehrswegeplans und Projektmeldungen | Bedarfsentscheidung über Zielnetze, die aus gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Neu- und Ausbauprojekten bestehen | |
| | Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans bis Kabinettsbeschluss | | Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP (*) |
| | Aufstellung von Bedarfsplänen, Ausbaugesetze Straße und Schiene | | |
| Raumordnung | Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen | Voruntersuchung (Maßstab in der Regel 1:10.000 bis 1:25.000) Raumordnerische Verträglichkeit Verlauf und grundsätzliche technische Ausführungsmerkmale (z. B. Streckencharakteristik, Damm- und Einschnittslagen) | |
| | Raumordnungsverfahren | Ggf. Trassen- bzw. Standortvariantenvergleich | I. d. R. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen und ggf. zu darüber hinausgehenden Belangen durch Raumordnungsbehörde (**) |
| | Linienbestimmung | Bestimmung der Linienführung bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen durch das BMVBS | Ggf. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen (***) |
| Zulassung | Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlagen | Vorentwurf bzw. Feststellungsentwurf der Vorzugsvariante (Maßstab in der Regel 1:5.000 bis 1:10.000) Umfassende materielle Rechtmäßigkeit Parzellenscharfe Lage und Ausführung des Vorhabens mit notwendigen Nebenanlagen u. Folgemaßnahmen, Festlegung von Ausgleichs- u. Ersatzmaßnahmen | |
| | Planfeststellungsverfahren | | Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde |
| Bau | Ausführungsplanung | Weitere Details der Bauausführung | |
| | Bauausführung | Technische Details der Bauausführung | |

(*) Eine Bürgerbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung hat bisher noch nicht stattgefunden und ist erst mit der Einführung der Strategischen Umweltprüfung für den Bundesverkehrswegeplan 2015 vorgesehen.

(**) Beteiligung in Abhängigkeit von landesrechtlichen Regelungen.

(***) Soweit für ein linienbestimmungspflichtiges Vorhaben kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne UVP stattgefunden hat, ist gemäß § 16 UVPG eine in die UVP integrierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Linienbestimmungsverfahren durchzuführen.

Quelle: BMVBS 2012: 10.

Ausbau der einzelnen Verkehrsnetze). Zudem müssen in ihrem Rahmen der Entwurf des neuen BVWP, der Umweltbericht zu den Umweltauswirkungen des Plans sowie ggf. weitere entscheidungserhebliche Unterlagen frühzeitig und für eine angemessene Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt werden. Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden soll zudem die Möglichkeit zur Stellungnahme vor endgültiger Beschlussfassung eingeräumt werden (BMVBS 2012: 11).

3.2 Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren

Die an die Bedarfsfestlegung der Bundesverkehrswegeplanung anschließenden Projektplanungsverfahren sollen das Baurecht für die auf Bundesebene beschlossenen Infrastrukturprojekte herstellen, also die dafür notwendigen Eingriffe in vielfach betroffene öffentliche und private Belange legalisieren (vgl. Tabelle 2 und BMVBS 2012: 9f.). Zentrale Verfahrensschritte sind das Raumordnungs- und das Planfeststellungsverfahren, bei denen die Öffentlichkeit jeweils in unterschiedlicher Intensität formell eingebunden wird.

Öffentlichkeitsbeteiligung und Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren

Im Mittelpunkt des – allerdings nicht obligatorischen und in den Ländern teilweise unterschiedlich geregelten – Raumordnungsverfahrens steht die Wahl einer möglichst konfliktarmen Trasse. Dabei werden – auf Grundlage der Untersuchungen der Vorhabensträger – durch die Landesplanungsbehörden eine Vielzahl unterschiedlicher Trassenalternativen und ihrer konkreten Ausgestaltung (z. B. Tunnel, Lärmschutzwände, Grünbrücken) im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Mensch und Umwelt raumordnerisch bewertet. Zudem findet eine Abstimmung mit anderen raumordnungsrelevanten Planungen statt. Die von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden häufig vorgeschlagenen Alternativen einer geringeren Dimensionierung (z. B. leistungsfähige Bundesstraße statt Autobahn, Senkung der Entwurfsgeschwindigkeit, Ausbau bestehender Ver-

kehrsinfrastrukturen z. B. im untergeordneten Straßennetz) oder der Ausbau des ÖPNV oder des Schienennetzes werden i. d. R. mit Hinweis auf die Bedarfsfestlegung in den Ausbaugesetzen nicht untersucht. Vergleichsvariante ist meistens die sogenannte „Null-Variante“.

Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ist in diesen Verfahren oftmals nicht vorgesehen. Im Rahmen der seit 1990 in das Raumordnungsverfahren integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt jedoch i. d. R. eine frühzeitige Abstimmung zumindest des Untersuchungsrahmens der Umweltverträglichkeitsstudie mit den anerkannten Naturschutzverbänden.

Die Öffentlichkeit wird zumeist erst nach der Erarbeitung des Planentwurfs, seiner Begründung sowie des Umweltverträglichkeitsgutachtens offiziell eingebunden. Zu diesen öffentlich ausgelegten Planunterlagen können Verbände sowie Bürgerinnen und Bürger Einwendung erheben. Je nach den landesrechtlichen Regelungen bleibt ihnen dafür zwischen einem und drei Monaten Zeit. Ob eine öffentliche Erörterung zu diesen Stellungnahmen erfolgt, liegt in der Regel im Ermessen der Behörde. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen werden die Planunterlagen ggf. überarbeitet. Der endgültige Planentwurf und die Begründung einschließlich einer zusammenfassenden Erklärung, wie die Stellungnahmen bei der Abwägung berücksichtigt wurden, wird anschließend ortsüblich – meist auch im Internet – bekannt gemacht.

Linienbestimmung durch das BMVBS

Für Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen erfolgt nach § 16 FStrG bzw. § 13 WaStrG im Anschluss an das durch die Länder durchgeführte Raumordnungsverfahren die Linienbestimmung durch das BMVBS. In dieser werden die Ergebnisse des durch die Länder durchgeführten Raumordnungsverfahrens aus Sicht des Bundes überprüft. Im Ergebnis kann das BMVBS bestimmte Auflagen festlegen, die zu einer Modifizierung der Vorhabenplanung gegenüber dem Raumordnungsverfahren führen und die Ausgangsbasis für die Entwurfsplanung zum Planfeststellungsverfahren bilden (BMVBS 2012: 27). Eine formelle Beteiligung der Öffentlichkeit findet hier im

Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung nur dann statt, wenn bei einem linienbestimmungspflichtigen Projekt entweder kein oder nur ein Raumordnungsverfahren ohne formelle Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde (§ 16 UVPG).

Öffentlichkeitsbeteiligung und Alternativenprüfung im Planfeststellungsverfahren

Die Kaskade der Planungsverfahren wird in der Regel durch das Planfeststellungsverfahren abgeschlossen. Der Planfeststellungsbeschluss ist quasi die „Baugenehmigung“ für ein Infrastrukturprojekt, durch seine sogenannte Konzentrationswirkung sind andere behördliche Genehmigungen nicht mehr erforderlich. Kern des Planfeststellungsverfahrens ist die umfassende Abwägung aller durch das Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander – einschließlich der Diskussion möglicher Alternativen. Auch wenn das Planfeststellungsverfahren grundsätzlich ergebnisoffen ist, werden auch hier keine umfassenden Alternativprüfungen (geringere Dimensionierung des Vorhabens, verkehrskonzeptionelle Alternativen) mehr durchgeführt.

Abgesehen von der Beteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (nichtöffentlicher Scoping-Termin, bei der der Untersuchungsumfang mit den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt wird) werden auch im Planfeststellungsverfahren der Planentwurf und seine Begründung in der Regel erst dann veröffentlicht, wenn die konkrete Projektplanung durch den Vorhabenträger nahezu abgeschlossen ist. Auf dessen Antrag hin prüft die Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde die Vollständigkeit der Unterlagen und holt dann die Stellungnahmen anderer Behörden sowie der Träger öffentlicher Belange ein.

Erst mit der öffentlichen Auslegung der konkreten Projektplanung im Planfeststel-

lungsverfahren können die in ihren Rechten Betroffenen offiziell Stellung zu den Planungen beziehen. Diese Stellungnahmen sind anschließend von der Planfeststellungsbehörde in den Abwägungsprozess einzubeziehen. Nicht unmittelbar oder mittelbar Betroffene können zwar ebenso Einwendungen erheben, ihre Stellungnahmen sind aber in der Regel nicht relevant, da sie keine Klagebefugnis haben. Ob ein Erörterungstermin, der eigentlich der Abklärung offener Fragen zwischen Behörde und Betroffenen dienen soll, durchgeführt wird, liegt seit der Verabschiedung des Infrastrukturbeschleunigungsgesetzes im Jahr 2006 im Ermessen der Behörde. War es früher Praxis, dass Naturschutzverbände ebenso wie andere Interessensverbände die Planunterlagen automatisch zugestellt bekommen haben, können die Behörden seit 2006 auch darauf verzichten. Die Prüfung der mehrere Aktenordner umfassenden Unterlagen ist damit im Extremfall und bei mangelndem Kooperationswillen der Behörden nur noch in den Auslegungsstellen möglich. In einigen Bundesländern werden die Unterlagen allerdings inzwischen im Internet veröffentlicht.¹

3.3 Klagemöglichkeiten

Erst gegen den abschließenden Planfeststellungsbeschluss können von der Planung unmittelbar oder mittelbar in ihren Rechten Betroffene sowie anerkannte Naturschutzverbände Klage bei den Verwaltungsgerichten einreichen. Der gerichtliche Prüfungsumfang ist jedoch angesichts der planerischen Gestaltungsfreiheit des Vorhabenträgers stark eingeschränkt. Überprüft wird, ob überhaupt eine Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen Belangen stattgefunden hat (Abwägungsausfall) und ob bei der Abwägung die formalen und materiell-rechtlichen Vorschriften beachtet wurden. Die Begründung für den Bedarf eines Projektes (Planrechtfertigung) wird hingegen von den Gerichten meist nicht infrage gestellt.

¹ So stellt z. B. das Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg die Planfeststellungsunterlagen unter <http://www.o-sp.de/lbvbrandenburg/start.php> zur Verfügung.

Nicht klagen können hingegen die Befürworter eines Projektes. Sie können weder den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses noch den tatsächlichen Bau eines planfestgestellten Projektes gerichtlich durchsetzen.

3.4 Defizite bei der Bürgerbeteiligung und Diskussion von Alternativen im formalen Verfahren

Die Analyse der Planungskaskade bis zur endgültigen Entscheidung über den Bau eines Infrastrukturprojektes macht deutlich: Die formalen Verfahren von der Bedarfsplanung auf Bundesebene bis hin zum Planfeststellungsbeschluss sind nur bedingt geeignet, die Konflikte um die zukünftige Gestaltung einer leistungsfähigen Infrastruktur zu lösen und eine breite Akzeptanz für umstrittene Infrastrukturprojekte zu schaffen. Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren mit ihren jeweils integrierten Umweltverträglichkeitsprüfungen bieten zwar gute Voraussetzungen, für ein Infrastrukturprojekt eine möglichst konfliktarme Trasse zu identifizieren und mögliche Belastungen für Mensch, Natur und Umwelt zu reduzieren. Die Verfahren weisen jedoch erhebliche Defizite hinsichtlich einer frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess sowie der Prüfung verkehrskonzeptioneller Alternativen auf. Damit können sie wesentliche Teile der Konflikte um Infrastrukturprojekte nicht abbilden und

somit ihre „Befriedungsfunktion“ nur bedingt entfalten.

Konsequenz dieser Defizite der Planungsverfahren ist, dass die Auseinandersetzungen über Vor- und Nachteile der Infrastrukturprojekte und ihrer Alternativen primär außerhalb der Verfahren in z. T. ungeordneten Prozessen und unterschiedlichen politischen Arenen verlaufen. So wie Befürworter eines Projektes versuchen, Öffentlichkeit und Politik für eine zeitnahe Realisierung zu gewinnen, nutzen Gegner des Projektes alle politischen und rechtlichen Hebel, um eine Realisierung zu verhindern. So lange insbesondere die Kritikerinnen und Kritiker eines Infrastrukturprojektes das Gefühl haben, in ihren Argumenten und Alternativvorschlägen nicht ernst genommen zu werden, kann eine breite Akzeptanz für ein Projekt kaum generiert werden. Desto weiter der Planungsprozess fortgeschritten ist, desto mehr verschärfen sich zudem die Auseinandersetzungen, häufig mit dem Ergebnis, dass die formalen Planungsverfahren nicht vorangetrieben werden, sich die Diskussion jahrelang hinzieht und nichts zur Lösung eines Verkehrsproblems passiert. Lösbar ist dies nur, indem alle Möglichkeiten genutzt werden, eine grundsätzliche Dialogfähigkeit wieder herzustellen und alle Interessierten und Betroffenen in einen strukturierten Planungsprozess einzubinden. Erst damit kann das Engagement und Wissen der Bürgerinnen und Bürger gezielt genutzt werden, um in einem effizienten Planungsprozess eine gute Lösung für das Verkehrsproblem zu finden.

4. Strategien für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung

Die Diskussion über verbesserte Partizipationsmöglichkeiten in der Verkehrsplanung bietet die Chance, die überkommenen Planungsverfahren grundsätzlich zu modernisieren und klarer sowie straffer zu strukturieren. Grundsätzlich gilt zwar, dass eine effektive und umfassende Bürgerbeteiligung zunächst mehr Zeit und einen höheren Kostenaufwand für die Planungsverfahren erfordert. Jedoch können Zeit und Geld eingespart werden, indem Doppelprüfungen, Verfahrensschleifen und Gerichtsverfahren sowie ein unstrukturierter Konfliktaustrag außerhalb der Verfahren vermieden werden. Zudem können durch einen intensiven und zielorientierten Dialog effizientere und lösungsorientierte Infrastrukturvorhaben erarbeitet werden. Eine gute Bürgerbeteiligung zahlt sich insofern mehrfach aus: durch bessere Planung, höhere Akzeptanz und eine bessere, problemadäquate Infrastruktur.

Ziel einer Reform der Verkehrsplanung muss es daher sein:

- gemeinschaftlich und mit hoher Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern eine leistungsfähige und effiziente Verkehrsinfrastruktur zu gestalten, die konsequent an den Zielen eines nachhaltigen Mobilitätssystems ausgerichtet ist;
- gezielt das Engagement und die Kreativität der Menschen für die Entwicklung innovativer und zukunftstauglicher Handlungsstrategien und Projekte zu nutzen;
- und dabei dafür Sorge zu tragen, dass keine Lösungen zulasten Dritter gefunden werden, d. h. Schutzstandards für Mensch, Natur und Umwelt eingehalten, individuelle Mobilitätsbedürfnisse nicht willkürlich eingeschränkt oder aber Steuergelder für überbewertete Problemlösungen verwendet werden.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es notwendig:

- generelle Qualitätsstandards für die Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungsverfahren zu entwickeln und umzusetzen;
- die Verfahren der Verkehrsplanung so weiterzuentwickeln, dass einerseits im Planungsprozess alle Handlungsalternativen zielorientiert diskutiert und bewertet, andererseits die Entscheidungsprozesse über das Ob und Wie von Infrastrukturprojekten sinnvoll und problemadäquat abgeschichtet werden (d. h. sinnvolle Zwischenschritte im Planungsprozess definiert werden, bei denen jeweils auch eine Einbindung der Öffentlichkeit erfolgt);
- die Einhaltung dieser Standards und eine rechtskonforme Beachtung privater und öffentlicher Belange durch entsprechende Interventionsrechte der Beteiligten gesichert wird (Petitionen, Gerichtsverfahren, direktdemokratische Entscheidungselemente etc.).

Eine reine Verbesserung der Bürgerbeteiligung und eine erhöhte Transparenz in den vorhandenen Verfahren – wie z. B. im „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS 2012) vorgeschlagen wird – greift dagegen zu kurz. Die Chancen der Bürgerbeteiligung für die Entwicklung besserer Planungen und höhere Akzeptanz der Infrastrukturvorhaben können erst dann voll genutzt werden, wenn Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände an allen wesentlichen Zwischenentscheidungen mitwirken können und ihre Vorschläge und Argumente ernsthaft in den Planungsprozess einbezogen werden. Dazu ist – wie nachfolgend beschrieben – eine grundlegende Reform der Verkehrsplanung erforderlich.

4.1 Qualitätsstandards für die frühzeitige und aktive Einbindung der Öffentlichkeit

Eine aktive Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Planungsprozesse ist nicht nur ein demokratisches Teilhaberecht, sondern sichert auch die Legitimation und Akzeptanz der Planungsentscheidungen und kann die Effizienz des Planungsprozesses steigern. Eine aktive und durchaus kontroverse Auseinandersetzung über die Gestaltung unserer Lebensumwelt gehört zu einer lebendigen Demokratie. Sie nutzt konsequent das Engagement, den Ideenreichtum, aber auch die Kritikfähigkeit der Menschen dazu, zukünftigen Herausforderungen mit innovativen Lösungsansätzen zu begegnen. Zugleich schafft ein offener Diskurs die Voraussetzungen dafür, dass alle Argumente für und gegen ein Projekt in die Planung einfließen und bei der Entscheidung alle privaten und öffentlichen Belange sachgerecht abgewogen werden.

Mindeststandards für eine effektive Partizipation in Planungsprozessen sind:

- Die frühzeitige formale Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Planung muss ebenso wie eine hohe Transparenz der Verfahren gesichert sein. Die Öffentlichkeit ist jeweils spätestens immer dann zu informieren und aktiv einzubinden, wenn im Verlauf des Planungsprozesses strategische Zwischenentscheidungen getroffen werden.
- Zu Beginn von Beteiligungsverfahren muss klar kommuniziert werden, ob und welche Vorentscheidungen bereits getroffen wurden, welche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, welche Einflussmöglichkeiten tatsächlich noch bestehen und wer letztendlich die Entscheidung trifft.
- Die Öffentlichkeit muss grundsätzlich in die Definition der Aufgabenstellung für ein Planungsverfahren eingebunden werden. Dies umfasst sowohl die Formulierung der Planungsziele als auch der jeweils zu untersuchenden Handlungsalternativen. Wie dies bereits jetzt im Rahmen der Scoping-Termine für Umweltverträglichkeitsprüfungen der Fall ist, muss die planende Verwaltung die von ihr beabsichtigte Vorgehensweise öffentlich zur Diskussion stellen und die Möglichkeit zu Stellungnahmen geben. Zielstellung und Untersuchungsumfang von Studien (z. B. Verkehrsprognosen, Umweltverträglichkeitsstudie etc.) sowie zu untersuchende Alternativen (einschließlich alternativer Verkehrskonzepte) sollten nach Möglichkeit im Konsens festgelegt werden. Erforderlich ist ggf. auch die Finanzierung von Gegen- bzw. Zweitgutachten auf Vorschlag der beteiligten Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände.
- Der Kreis der zu beteiligenden Bürgerinnen und Bürger darf nicht nur auf den Kreis der Betroffenen eingeschränkt werden. Vielmehr ist durch eine aktive Informationspolitik dafür zu sorgen, dass sich interessierte sowie unmittelbar betroffene Bürgerinnen und Bürger in die Planung einbringen können. Dabei ist auch darauf zu achten, dass durch geeignete Informationsformate und -veranstaltungen sowie die Nutzung zivilgesellschaftlicher Netzwerke möglichst alle Bevölkerungsschichten erreicht werden.
- Um eine kontinuierliche Begleitung des Verfahrens durch Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, zugleich aber auch die Information über bereits erfolgte Arbeitsschritte zu sichern, müssen die für die Planung erarbeiteten Konzepte, Studien und Materialien allgemein verständlich und leicht zugänglich sein (z. B. Internetplattform). Erforderlich sind zudem kurze Zusammenfassungen, die einen schnellen und einfachen Überblick über die Ziele der Planung und die Ergebnisse der bisherigen Diskussionsprozesse ermöglichen. Daten und Kostenschätzungen sollten jeweils auf einem aktuellen Stand sein.
- Für die Erarbeitung von Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden muss diesen ausreichend Zeit eingeräumt werden. Sicherzustellen ist, dass sich die planende Verwaltung, bevor sie Entscheidungen trifft, ernsthaft mit allen vorge-

brachten Argumenten auseinandersetzt und dies dokumentiert. Um dafür einen persönlichen und direkten Dialog zu ermöglichen, sind insbesondere Erörterungstermine und öffentliche Informationsveranstaltungen zu organisieren.

- Mit einer neutralen Moderation kann ein ergebnisoffenes und faires Verfahren und damit das beste Ergebnis für alle gesichert werden. Je nach Komplexität des Verfahrens und der möglichen Konfliktintensität kann auch die Intensivierung des unmittelbaren Dialogs zwischen Planern und Öffentlichkeit durch innovative Beteiligungsinstrumente sinnvoll und erforderlich sein (z. B. Mediationsverfahren, Planungswerkstatt, Bürgergutachten etc.). Welche Methode jeweils geeignet ist, wer in diese Verfahren eingebunden werden sollte und wie die Repräsentativität der Zusammensetzung sichergestellt werden kann, muss anhand der jeweiligen Problemstellung und Akteurskonstellationen entschieden werden.
- Die Spielregeln, die für die Verwaltung gelten, gelten umgekehrt auch für die Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände. Dem Recht auf eine frühzeitige Beteiligung steht zwangsläufig auch die Pflicht gegenüber, Ideen, Bedenken und Alternativvorschläge frühzeitig einzubringen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Diskussion im Verlaufe des Planungsverfahrens problemadäquat abgeschichtet wird und gemeinschaftlich erzielte Ergebnisse nicht permanent erneut infrage gestellt werden.
- Planungsentscheidungen, die auf Basis einer umfassenden Bürgerbeteiligung getroffen werden, dürfen bestehende Schutzrechte zugunsten von Planungsbetroffenen bzw. Natur und Umwelt nicht aushebeln und müssen gerichtsfest sein. Dadurch werden auch die Rechte von Planungsbetroffenen geschützt.
- Bevor ein Planungsverfahren vorangetrieben wird, sollte die Umsetzbarkeit der Planung insbesondere hinsichtlich ihrer Finanzierbarkeit gesichert sein. Die zeitnahe Realisierung von Planungen erfordert eine realistische

und regelmäßig aktualisierte Prioritätensetzung bei der Bedarfsplanung. Um zu verhindern, dass mittelfristig angesichts begrenzter Finanzmittel nicht realisierbare Planungen vorangetrieben werden, sollten Planungsentscheidungen mit einem „Verfallsdatum“, also einer maximalen Geltungsdauer, versehen werden. Dies führt indirekt auch zu einer Beschleunigung der Verfahren, da dann die Kapazitäten auf die zügige Durchführung einer Planung gebündelt werden müssen.

- Sollten Planungsverfahren deutlich länger als vorgesehen dauern, müssen die Grundannahmen der Planung überprüft werden (zeitliche Reviewklausel mit Rückkopplung zu den vorgelagerten Planungsstufen), was ggf. auch zu einem Abbruch der Planung oder einer vollständigen Neuplanung führen kann.
- Um die Qualität von Planungen zu erhöhen sowie zur Nachsteuerung bei konkreten Vorhaben, ist eine Ex-post-Evaluation einschließlich einer Überprüfung der Zielerreichung (Monitoring) erforderlich. Damit verbunden ist eine Nachbesserungspflicht, wenn festgelegte Ziele nicht erreicht werden (z. B. nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen).

4.2 Weiterentwicklung der Verfahren der Verkehrsplanung

Die Umsetzung der ausgeführten Mindeststandards für eine effektive und zielorientierte Bürgerbeteiligung in der Verkehrsinfrastrukturplanung erfordert eine Reform der bisherigen Planungsverfahren. Aus Sicht eines einzelnen Verkehrsinfrastrukturprojektes ist über die gesamte Planungskaskade sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit sowohl bei der grundsätzlichen Bedarfsentscheidung (Bedarfsplanung) als auch bei der Festlegung und Ausgestaltung der konkreten Trassenführung (Projektplanung) zu beteiligen ist. Aus Sicht einer integrierten Verkehrsplanung, zur Sicherung der Akzeptanz und Legitimation sowie aus Effizienzgründen ist insbesondere entscheidend, dass innerhalb der Verfahren unter Einbindung der Öffentlichkeit geeignete Handlungsalternativen zu einem Infrastrukturprojekt

entwickelt, bewertet und schließlich Entscheidungen getroffen werden. Erforderlich ist eine handhabbare und problemadäquate Abschichtung der Planungsentscheidungen, durch die zudem unnötige Doppelplanungen bzw. -prüfungen vermieden und somit Verfahren insgesamt beschleunigt werden können.

Offensichtlich ist, dass in der gegenwärtigen Praxis der Bundesverkehrswegeplanung eine solche Prüfung von Handlungsalternativen zu Einzelprojekten schon alleine aufgrund der Vielzahl der Projekte und der hohen Komplexität der Planungen nicht möglich ist. Um auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung eine breite Diskussion über die zukünftige Gestaltung der Infrastruktur zu ermöglichen, muss ihre Aufgabe darauf fokussiert werden, eine zentral koordinierte, an nachhaltigen verkehrspolitischen Zielen orientierte und verkehrsträgerübergreifende Netzstrategie zu entwickeln (vgl. dazu FES 2010, Wiss. Beirat des BMVBS 2010). Eine reformierte Infrastrukturplanung des Bundes (Bundesverkehrsnetzplanung) muss sich dazu insbesondere auf die vernetzte Planung der Fernverkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasserwege sowie ggf. überregional bedeutsame Häfen und Flughäfen) konzentrieren. Vorwiegend regionale Verkehrsprobleme im Zuge von Bundesstraßen und regionalen Schienenstrecken sollten dagegen im Rahmen einer integrierten Verkehrsplanung auf regionaler Ebene gelöst werden.²

Für die Planung einer leistungsfähigen Infrastruktur auf Bundesebene sowie die Sicherung einer effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit ist es daher notwendig, die Diskussion über den Bedarf an Infrastrukturprojekten sowie die Diskussion und Prüfung möglicher Handlungsalternativen auf regionaler Ebene sinnvoll abzuschichten:

- Die heutige Bundesverkehrswegeplanung wird auf Grundlage von Szenarien für die zukünftige Mobilität auf die Entwicklung und Bewertung von fernverkehrsrelevanten

Netzstrategien für die einzelnen Verkehrsträger sowie die Definition von jeweiligen Handlungsschwerpunkten konzentriert. Bei der Definition der Ziele und des Verfahrens, der Erarbeitung der Mobilitätsszenarien, der Definition des Handlungsbedarfes für die jeweiligen Verkehrsnetze und Fernverkehrskorridore, aber auch z. B. für die verkehrsträgerübergreifende Bewältigung des Güterverkehrs erfolgt dazu auf Basis einer Schwachstellenanalyse sowie der Bewertung und Entscheidung über alternative Netzausbaustrategien eine aktive Einbindung der Öffentlichkeit (vgl. Abb. 1, zu den einzelnen Planungsschritten vgl. FES 2010).

- Statt einer Bedarfsfestlegung für konkrete Infrastrukturprojekte, die verbindlich für die folgenden Planungsverfahren ist, werden auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung qualifizierte Planungsaufträge (einschließlich zeitlicher Prioritätensetzung) erteilt. Auf dieser Basis erfolgt in den nachfolgenden Planungsverfahren unter Einbindung der Öffentlichkeit der weitere Planungsprozess auf regionaler Ebene. Der jeweils aktuelle Stand dieser Planungen wird hinsichtlich seiner Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit im Rahmen der Bedarfsplanung auf Bundesebene alle fünf Jahre überprüft, der Planungsauftrag ggf. entsprechend des Planungsstandes angepasst. Dies kann auch bedeuten, Planungen abzubrechen oder für einen längeren Zeitraum auszusetzen.

Mit dem qualifizierten Planungsauftrag wird je nach Problemstellung, aber auch auf Basis bereits durchgeführter Planungen, vor allem festgelegt, welches Alternativenspektrum untersucht werden muss (verkehrskonzeptionelle Alternativen, Ausbaustandards etc.). Zur Definition des qualifizierten Planungsauftrages ist daher bereits bei der aus dem qualifizierten Planungsauftrag erstellten Projektvoranmeldung an das BMVBS

² Methodisch sinnvoll wäre daher auf Basis von definierten Kernnetzen für die Fernverkehrsinfrastruktur die Abstufung überwiegend regional bedeutsamer Bundesverkehrswege in die Zuständigkeit der Länder. Dies erscheint derzeit jedoch politisch kaum durchsetzbar und birgt hinsichtlich zweckorientierter Abgrenzung und Gestaltung der Aufgaben- und Finanzverantwortlichkeiten noch einigen Diskussionsstoff.

eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf regionaler Ebene durchzuführen, mit der die grundsätzlichen Standpunkte und Alternativvorschläge aus den betroffenen Orten zusammengetragen werden. Da die meisten Infrastrukturprojekte bereits seit Jahren intensiv vor Ort diskutiert werden, teilweise Vorplanungen existieren und damit die grundsätzlichen Konfliktpunkte in der Regel bekannt sind, beinhaltet dies im Wesentlichen die Zusammenfassung des regionalen Diskussionsstandes. Wenn die Prüfung von Alternativen bereits in Verfahren auf regionaler Ebene entsprechend der definierten Qualitätsstandards für die Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde, kann durch den qualifizierten Planungsauftrag ggf. auch auf eine erneute und umfassende Alternativenprüfung verzichtet werden. Damit spiegelt der Planungsauftrag jeweils auch den Stand der regionalen Planungsverfahren wider.

Bei Neubauprojekten muss der qualifizierte Planungsauftrag abhängig vom realistisch verfügbaren Alternativenspektrum definiert werden, wobei die tatsächlich zu untersuchenden Alternativen im Planungsprozess vor Ort entwickelt und diskutiert werden. Je nach Problemstellung und Größe des Vorhabens umfasst der Planungsauftrag die Prüfung verkehrsträgerübergreifender Lösungen, den Ausbau des vorhandenen Straßen- bzw. Schienennetzes sowie eine andere Dimensionierung der Infrastrukturprojekte. Dazu zählen bspw. der Bau einer leistungsfähigen Bundesstraße statt einer Autobahn oder die Reduktion der Entwurfsgeschwindigkeit bei einem Schienenprojekt. Entscheidend ist zudem die Einbindung der Projekte in regionale Verkehrskonzepte, wobei hinsichtlich der zu untersuchenden Alternativenspektren zwischen Projekten in Metropolregionen und ländlichen Räumen zu unterscheiden ist. Erst in einer zweiten Stufe erfolgt dann ggf. die Suche nach einer konfliktarmen Trasse.

Für die umfassende Untersuchung von verkehrskonzeptionellen Alternativen bei Neubauprojekten auf regionaler Ebene ist grundsätzlich das Raumordnungsverfahren das geeignete Planungsverfahren, innerhalb dessen zudem ein Abgleich und eine Koordination mit anderen raumbedeutsamen Verfahren erfolgen muss

(z. B. Planung von Stromtrassen, Bau- und Gewerbegebieten etc.). Der Umfang der Alternativenprüfung kann allerdings auch dann eingengt werden, wenn die Prüfung unter Beachtung der definierten Verfahrensstandards bereits im Rahmen einer integrierten kommunalen oder regionalen Verkehrsplanung erfolgt ist oder aber in sonstigen Vorverfahren untersucht wurde (z. B. Machbarkeitsstudie für eine verkehrsträgerübergreifende Planung mit Öffentlichkeitsbeteiligung etc.).

Im Gegensatz zu heute sollte die Öffentlichkeit sowohl im Raumordnungsverfahren als auch im Planfeststellungsverfahren bereits zu Beginn der Planung offensiv beteiligt und in die Definition des Untersuchungsrahmens eingebunden werden (vgl. Abbildung 1). Entsprechend der Qualitätsstandards für eine frühzeitige und aktive Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. 4.2.) sind Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände bei allen zentralen Planungsschritten in geeigneter Weise einzubinden, insbesondere bei der Definition und Bewertung der Planungsalternativen. Eine hohe Transparenz und eine aktive Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen der Beteiligten ermöglicht eine konstruktive Auseinandersetzung innerhalb der Verfahren und sichert damit ein effizientes Projekt und eine hohe Akzeptanz der Planung.

Da beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur aufgrund der bestehenden Verkehrsanlage in der Regel nur begrenzte Handlungsalternativen vorhanden sind, kann in diesen Fällen ggf. auf ein Raumordnungsverfahren verzichtet und die weitere Entscheidungsfindung unter umfassender Einbindung der Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren durchgeführt (einschließlich Diskussion der „Null-Variante“) werden.

4.3 Überprüfbarkeit von Planungen

Bei aller Konsensfähigkeit im offenen Dialog zwischen Akteuren: Die Entscheidungen, die im Verlauf eines Planungsprozesses getroffen werden müssen, werden nicht immer auf einem breiten Konsens beruhen. Mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung können zwar gangbare Kompromisslösungen entwickelt werden. Grundsätzliche Entscheidungen, insbesondere

Bundesverkehrsnetzplanung im Turnus von fünf Jahren



Analyse des Verkehrsnetzes



frühzeitige und umfassende
Bürgerbeteiligung

Regionale Verkehrsplanung im regelmäßigen Turnus



Frühzeitige Bürgerbeteiligung und abgestufte Planungsverfahren

Neue Strategien für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung

Raumordnungsverfahren (ROV) insbesondere Neubauprojekte mit verkehrskonzeptionellen Alternativen und Trassenalternativen



Planfeststellungsverfahren

Projekte, bei denen eine Alternativenprüfung im Rahmen des ROVs oder regionaler Verkehrsplanung bereits stattfand, sowie bei eingeschränktem Alternativenspektrum (z. B. Ausbauprojekte)



hinsichtlich des Baus oder Nichtbaus von neuen Infrastrukturprojekten, werden aber weiterhin in vielen Fällen umstritten bleiben und müssen schließlich von den zuständigen Parlamenten ggf. auch gegen weiterhin bestehende Widerstände getroffen werden. Insofern werden Beteiligte und Betroffene auch künftig versuchen, in den Planungsprozessen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Möglichkeiten eine von ihnen abgelehnte Entscheidung zu verhindern – insbesondere dann, wenn ihre Position von einer relevanten Zahl an Unterstützern mitgetragen wird.

Dabei sichern starke Interventionsrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden bereits im Vorfeld ein faires und ergebnisoffenes Verfahren und eine sachgerechte Entscheidung. Ziel muss es sein, dass durch eine gute Planung diese Interventionsrechte nicht genutzt werden müssen.

Zentrales Interventionsmittel ist derzeit der Gang vor die Verwaltungsgerichte gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Infrastrukturprojekte. Allerdings sind den Gerichten bei der Überprüfbarkeit von Planungsentscheidungen schon aufgrund der planerischen Gestaltungsfreiheit des Vorhabenträgers enge Grenzen gesetzt. Gerichte können schon prinzipiell nicht entscheiden, ob die getroffene Planungsentscheidung jeweils die beste Lösung ist. Sie können jedoch sicherstellen, dass die Verfahrensregeln beachtet und in die Abwägung alle privaten und öffentlichen Belange sachgerecht einbezogen wurden. Die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung einer Planungsentscheidung zwingt damit zwar die planende Verwaltung, möglichst gerichtsfest zu planen und so eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zu verhindern. Die Interventionsmöglichkeit der Klage steht jedoch erst am Ende der mehrjährigen Planungskaskade, obwohl zahlreiche Kläger Entscheidungen angreifen, die bereits in der Frühphase von Planungen getroffen wurden (Bedarfsentscheidung, Festlegung Ausbaustandard, Auswahl Trassenkorridor, Abschnittsbildung etc.).

Damit Planungsbeteiligte bereits frühzeitig gegen die Verletzung von formalen und materiell-rechtlichen Regelungen vorgehen kön-

nen, ist es sinnvoll, das Linienbestimmungsverfahren durch das BMVBS so zu erweitern, dass in Zukunft nicht nur die verkehrsplanerische Konzeption, sondern auch die Einhaltung der Verfahrensvorschriften hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung und Alternativenprüfung kontrolliert werden müssen. Dazu könnte den Beteiligten am Raumordnungsverfahren ggf. die Möglichkeit eines rechtlichen Widerspruchs beim BMVBS gegen die raumordnerische Entscheidung eröffnet werden.

Darüber hinaus gibt es den Vorschlag, bereits gegen das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens bzw. gegen die Linienbestimmung durch das BMVBS den Rechtsweg zu eröffnen (vgl. z. B. BUND 2012). Damit könnten die getroffenen grundsätzlichen Planungsentscheidungen bereits frühzeitig gerichtlich überprüft und somit Rechtssicherheit für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren geschaffen werden. Dies würde außerdem bedeuten, dass im Planfeststellungsverfahren und ggf. in einer Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss die bereits zuvor geprüften Punkte nicht erneut ins Verfahren eingebracht werden können, sofern sich die Planungsgrundlagen nicht erheblich geändert haben oder das befristete „Verfallsdatum“ der vorangegangenen Planung nicht abgelaufen ist. Gerichtsverfahren gegen die abschließende Planfeststellung könnten damit von grundsätzlichen Fragestellungen hinsichtlich der Planrechtfertigung und der Trassenwahl entlastet werden. Angesichts der geringen Detailtiefe der Planung in diesem Stadium ist dieser Vorschlag allerdings hinsichtlich der Umsetzbarkeit zu prüfen. Dabei ist sicherzustellen, dass der Vorhabenträger im Raumordnungsverfahren vor allem einen offenen Dialog mit den Beteiligten sucht und nicht überwiegend darauf achtet, seine Planungen gerichtsfest abzusichern.

Neben den gerichtlichen Verfahren steht den Beteiligten als Interventionsmöglichkeit insbesondere der Aufbau von politischem Druck über Medien, Öffentlichkeit und die Parlamente zur Verfügung, insbesondere um die Einhaltung der Standards für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung und ein faires Verfahren einzufordern. Genutzt werden können im Verlaufe des Verfahrens

auch die Petitionsmöglichkeiten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Um tatsächlich die Akzeptanz von Planungsentscheidungen sicherzustellen und die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, ist es jedoch notwendig, die direktdemokratischen Interventionsmöglichkeiten zu erweitern.

Bei Projekten zum Ausbau von Bundesverkehrswegen sind die Möglichkeiten von Volks- und Bürgerentscheiden jedoch bereits aus der Sache heraus begrenzt. Die Entscheidung über das Ob und Wie wird formal auf der Bundesebene gefällt, auch wenn auf regionaler Ebene zahlreiche Möglichkeiten bestehen, auf die Planung einzuwirken. Selbst wenn Volksentscheide auf Bundesebene zulässig wären, würde es wenig Sinn machen, über regionale Infrastrukturprojekte bundesweit abstimmen zu lassen.

Gegen verbindliche Volks- und Bürgerentscheide auf regionaler und kommunaler Ebene spricht, dass gerade bei Fernverkehrsprojekten Betroffene der Entscheidung nicht nur die Bewohner der Gebietskörperschaften sind, in denen die Projekte geplant werden. Betroffen sind vielmehr auch die Nutzer der Infrastruktur, aber auch z. B. andere Kommunen und Regionen, die

durch die Realisierung eines Verkehrsprojektes ent- oder belastet werden.

Volks- und Bürgerentscheide über Infrastrukturprojekte auf dieser Ebene können daher zwar nicht verbindlich sein, bei entsprechender Ausgestaltung könnten sie jedoch die Wirkung einer Volksinitiative für eine projektbezogene Entscheidung des Deutschen Bundestages entfalten. Die Ablehnung eines Projektes durch eine Entscheidung auf kommunaler Ebene macht deutlich, dass ihm vor Ort die ausreichende Akzeptanz fehlt. Es wäre daher durch den Deutschen Bundestag zu entscheiden, ob aufgrund des überregionalen Interesses eine Planung dennoch realisiert oder ob auf ein Projekt verzichtet oder es umgeplant werden soll.

Bei der Implementierung derartiger „Volksinitiativen“ sollten sich direktdemokratische Interventionsrechte grundsätzlich auf getroffene Planungsentscheidung beziehen (Raumordnungsverfahren/Linienbestimmung bzw. Planfeststellung) und alternative Handlungsmöglichkeiten einbeziehen. Denn wie für Verwaltungsentscheide gilt auch für Volksentscheide: Zunächst muss die Entscheidung durch einen breiten Dialog und eine umfassende Planung gut vorbereitet werden.

5. Zusammenfassung

Wie sich in unseren Analysen gezeigt hat, weisen die derzeitigen formalen Verfahren zur Planung von Infrastrukturprojekten entscheidende Defizite sowohl bei der Lösung von Konflikten um die zukünftige Gestaltung einer leistungsfähigen Infrastruktur als auch bei der Herstellung einer breiten Akzeptanz für umstrittene Projekte auf.

Die Bedarfsplanung auf Bundesebene (insbesondere die Bundesverkehrswegeplanung), in der die grundsätzliche Entscheidung über den Bau oder Nichtbau eines Infrastrukturprojektes (Bundesfernstraßen, -schienenwege, -wasserstraßen) getroffen wird, erfolgt ohne formelle Öffentlichkeitsbeteiligung und ohne Prüfung konzeptioneller Alternativen. Das trifft auf die künftige Gestaltung der Verkehrsnetze in Deutschland wie auf einzelne Infrastrukturprojekte zu.

Zwar bieten die für ein Infrastrukturprojekt des Bundes auf regionaler Ebene anschließenden Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren mit ihren jeweils integrierten Umweltverträglichkeitsprüfungen grundsätzlich gute Voraussetzungen, um eine Trasse zu identifizieren, die wenig Anlass für Konflikte gibt und die Belastungen für Mensch, Natur und Umwelt reduziert. Hinsichtlich einer frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess, geben die Verfahren gleichwohl erhebliche Schwächen zu erkennen. Da die Bedarfsentscheidung auf Bundesebene erfolgt, findet zumeist keine Prüfung verkehrskonzeptioneller Alternativen statt. Damit können Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren wesentliche Teile der Konflikte um Infrastrukturprojekte nicht abbilden. Sie können ihre „Befriedungsfunktion“ und Effizienzpotenziale somit nur bedingt entfalten.

5.1 Bürgerinnen und Bürger frühzeitig einbeziehen

Gleich in mehrfacher Hinsicht ist eine gute Bürgerbeteiligung von Vorteil: Sie verbessert die Planung, erhöht die Akzeptanz und verkürzt ggf. die Dauer der Planungsverfahren. Die Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten in der Verkehrsplanung sollte zudem mit Bemühungen einhergehen, die bisherigen Verfahren grundsätzlich zu modernisieren und klarer sowie straffer zu strukturieren – das kann beispielsweise durch den Entfall von Doppelprüfungen, von Verfahrensschleifen und vom unstrukturierten Konfliktaustrag außerhalb von Verfahren erfolgen. Ansätze, die Bürgerbeteiligung und Transparenz bloß in den vorhandenen Verfahren zu verbessern, greifen dagegen zu kurz.

Ziel einer Reform der Verkehrsplanung muss es sein:

- gemeinschaftlich und mit hoher Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern eine leistungsfähige und effiziente Verkehrsinfrastruktur zu gestalten, die konsequent an den Zielen eines nachhaltigen Mobilitätssystems ausgerichtet ist;
- bewusst das Engagement und die Kreativität der Menschen für die Entwicklung innovativer und zukunftstauglicher Handlungsstrategien zu nutzen;
- Sorge dafür zu tragen, dass keine Lösungen zulasten Dritter gefunden werden, d.h. Schutzstandards für Mensch, Natur und Umwelt eingehalten, individuelle Mobilitätsbedürfnisse nicht willkürlich eingeschränkt oder aber Steuergelder für überbeurteilte Problemlösungen verwendet werden.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es notwendig:

- generelle Qualitätsstandards für die Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungsverfahren zu entwickeln und umzusetzen;
- die einzelnen Verfahrensstufen der Verkehrsplanung grundlegend zu modernisieren;
- direktdemokratische Interventionsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen.

5.2 Mindeststandards effektiver Partizipation schaffen

Zu den Mindeststandards einer effektiven Partizipation zählt vor allem die frühzeitige und kontinuierliche Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bei allen zentralen Schritten der Planung. Die Sicherung einer hohen Transparenz (u. a. müssen die für die Planung erarbeiteten Konzepte, Studien und Materialien allgemein verständlich und leicht zugänglich sein) gehört ebenso dazu wie die Möglichkeit eines direkten Dialogs zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern (ggf. unter Einbindung einer neutralen Moderation). Die Beachtung der Spielregeln durch alle Beteiligten ist hierfür unerlässlich.

5.3 Verfahren der Verkehrsplanung weiterentwickeln

Die grundlegende Modernisierung der Verkehrsplanung muss für ein einzelnes Infrastrukturprojekt über die gesamte Planungskaskade die Beteiligung der Öffentlichkeit sicherstellen. Das umfasst sowohl die grundsätzliche Bedarfsentscheidung (Bedarfsplanung) als auch die Festlegung und Ausgestaltung der konkreten Trassenführung (Projektplanung). Einerseits ist es dazu erforderlich, dass im Planungsprozess alle Handlungsalternativen zielorientiert diskutiert und bewertet werden. Andererseits müssen die Entscheidungsprozesse über das Ob und Wie von Infrastrukturprojekten sinnvoll und problemadäquat abgeschichtet sein. Indem sinnvolle Zwischenschritte im Planungsprozess benannt werden, die auf eine Einbindung der Öffentlichkeit zielen, können zudem unnötige Doppelpla-

nungen bzw. -prüfungen vermieden und somit Verfahren insgesamt beschleunigt werden. Dazu ist es notwendig:

- Die heutige Bundesverkehrswegeplanung auf die Entwicklung und Bewertung von Netzstrategien für die einzelnen Verkehrsträger sowie die Definition von Handlungsschwerpunkten in den einzelnen Netzen zu konzentrieren. Die aktive Einbindung der Öffentlichkeit sollte sowohl bei der Definition der Ziele der Bundesverkehrswegeplanung und des Verfahrens, bei der Diskussion der Mobilitätsszenarien und der Definition des Handlungsbedarfes für die jeweiligen Verkehrsnetze sowie Fernverkehrskorridore als auch bei der Bewertung und Entscheidung über alternative Netzausbaustrategien erfolgen.
- Statt einer Bedarfsfestlegung für konkrete Infrastrukturprojekte, die für die folgenden Planungsverfahren verbindlich ist, sollten auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung zunächst qualifizierte Planungsaufträge (einschließlich zeitlicher Prioritätensetzung) erteilt werden. Je nach Problemstellung, aber auch auf Basis bereits durchgeführter Planungen, legt der qualifizierte Planungsauftrag fest, welches Alternativenspektrum in den anschließenden Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren zu untersuchen ist (Abschichtung). Um den Umfang des Planungsauftrages zu definieren, ist bereits bei der Projektanmeldung an das BMVBS eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf regionaler Ebene durchzuführen. Wenn die Prüfung von Alternativen bereits in Verfahren auf regionaler Ebene entsprechend der definierten Qualitätsstandards für die Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde (z. B. im Rahmen einer kommunalen oder regionalen Verkehrsplanung), kann mit dem qualifizierten Planungsauftrag auch auf eine erneute und umfassende Alternativenprüfung verzichtet werden.
- Der jeweils aktuelle Stand der Planungen wird hinsichtlich Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit im Rahmen der Bedarfs-

planung auf Bundesebene alle fünf Jahre überprüft, der Planungsauftrag ggf. entsprechend des Planungsstandes auf regionaler Ebene angepasst. Ergebnis wäre damit auch eine engere Verzahnung der strategischen Planung auf Bundesebene mit den Projektplanungen auf regionaler Ebene.

5.4 Direktdemokratische Interventionsmöglichkeiten schaffen

Starke und abgeschichtete Interventionsrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden sollen bereits im Vorfeld ein faires und ergebnisoffenes Verfahren und eine sachgerechte Entscheidung im Sinne der Mehrheit der Menschen vor Ort gewährleisten. Generelles Ziel muss es daher sein, dass durch eine gute Planung diese Interventionsrechte nicht genutzt werden müssen, insbesondere der Gang vor die Verwaltungsgerichte.

Um die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, bietet es sich insbesondere an, direktdemokratische Interventionsmöglichkeiten zu eröffnen. Angesichts der weiträumigen Wirkungen von Fernverkehrsprojekten können – auch abgesehen von der formalen Zuständigkeit des Bundes – mit Volks- und Bürgerentscheiden auf regionaler und kommunaler Ebene zwar keine verbindlichen Entscheidungen über die Realisierung eines Projektes getroffen werden. Sie könnten jedoch die Wirkung einer Volksinitiative für eine projektbezogene Entscheidung des Deutschen Bundestages entfalten, wenn sie entsprechend ausgestaltet wären. D. h. der Deutsche Bundestag müsste bei einem erfolgreichen Entscheid auf kommunaler bzw. regionaler Ebene explizit entscheiden, ob aufgrund des überregionalen Interesses eine Planung auch gegen Widerstände vor Ort realisiert oder ein Projekt umgeplant oder ganz gestrichen werden soll.

6. Literatur

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie 2011: Strategiepapier. Bürgerbeteiligung verbessern, Planung beschleunigen, Akzeptanz schaffen. Neue Wege für Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur, BDI-Drucksache Nr. 453, Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor – Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Entwurf März 2012, Berlin.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000: Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik – Unser Konzept für eine mobile Zukunft; Berlin.

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland 2012: Sechs-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung, Diskussionspapier 2.2.2012, Berlin.

FES – Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung 2010: Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes. Vom Bundesverkehrswegeplan zur Bundesverkehrsnetzplanung, Bonn.

Wiss. Beirat beim BMVBS 2010: Strategieplanung „Mobilität und Transport“. Folgerungen für die Bundesverkehrswegeplanung, in: Internationales Verkehrswesen, 62. Jahrgang, Heft 4, S. 20-29.

Die Autoren

René Bormann

Referent der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Leiter des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik.

Michael Groß

Abgeordneter im Deutschen Bundestag, Mitglied im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Hans-Joachim Hacker

Abgeordneter im Deutschen Bundestag, Mitglied im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Tilman Heuser

Stellvertretender Verkehrspolitischer Sprecher des BUND.

Helmut Holzapfel

Institut für Verkehrswesen, Universität Kassel.

Michael Ziesak

Bundesvorsitzender des Verkehrsclubs Deutschland.

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschlands Industrie: Wachstumsmotor oder Wachstumsmythos?

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**„Denn wer da hat, dem wird gegeben“
Spitzeneinkommen und Einkommensungleichheit
in Deutschland**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Reformen und Wachstum
Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Perspektiven der Wirtschaftsförderung für den Kultur- und Kreativsektor

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge –
Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung
des Niedriglohnssektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value – Das genossenschaftliche Geschäftsmodell

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbrauchte Zukunft – Mentale und soziale Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene
Fakten und Optionen am Beispiel Hessen**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem
Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft –
Impulse für mehr Wohlstand**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Reformperspektiven der beruflichen Bildung
Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Neue Selbstständigkeit –
Wandel und Differenzierung der Erwerbstätigkeit**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Leiharbeit 2012 – Zwischen gewerkschaftlichem Erfolg, unternehmerischen Ausweichmanövern und politischer Verantwortung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft – Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren

WISO Diskurs

Innovative Verkehrspolitik

Ziele und Wege zu einer leiseren Mobilität

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso