Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung

Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken

BertelsmannStiftung

Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung

Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken

Inhalt

Einführung 6

1. Prozessschritte: Von der Planung bis zur Realisierung von Bundesfernstraßen 9

1.1. Einführung und Übersicht 9
1.2. Beschreibung der einzelnen Prozessschritte 12

2. Fallbeispiel: Planungs- und Genehmigungsprozesse der Autobahn A38 25

3. Einschätzung von Prozessbeteiligten zu Prozessen der Verkehrsinfrastruktur, Transparenz und Beteiligung 29

3.1. Prozesse – Wer trifft wann die wichtigsten Entscheidungen? 29
3.2. Bürgerbeteiligung – Welche Ermessensspielräume gibt es und wie weit sind die Ergebnisse verbindlich? 30
3.3. Prozessdauer – Beschleunigt oder verlangsamt mehr Bürgerbeteiligung den Prozess? 31
3.4. Mehrwert – Welchen Nutzen hat Bürgerbeteiligung für wen? 31
3.5. Defizite – Welche Mängel bestehen bei Information, Transparenz und Beteiligung? 32
3.6. Contra – Was spricht gegen mehr Bürgerbeteiligung? 33
3.7. Wünsche – Wie sieht ein idealer Beteiligungsprozess aus? 34
3.8. Frühzeitige Beteiligung – Wann sollte wer beteiligt werden? 37
3.9. Zusätzliche Beteiligungsangebote – Wer trägt die Kosten? 37

4. Schlussfolgerungen und Ableitungen für die Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Verkehrssektor 38

5. Empfehlungen: Bausteine für mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung bei Bundesfernstraßen 43

Baustein 1: Zentrales Online-Informationssystem 43
Baustein 2: Beteiligung an der Strategie der Bundesverkehrswegeplanung 46
Baustein 3: Beteiligung an der Bedarfsplanung der Bundesländer 48
Baustein 4: Qualifiziertes Bürgervotum zur „Ob-Frage“ einer Bundesfernstraße 49
Baustein 5: Planungswerkstatt zur Findung von Straßentrassen 52
Baustein 6: Bundestagsentscheidung im Rahmen der Bedarfsplanüberprüfung 54
Baustein 7: Offene Planungsdialoge mit betroffenen Bürgern und TöB 55

6. Prozessschritte: Von der Planung bis zur Realisierung von Industrieanlagen und Kraftwerken 57

6.1. Einführung und rechtlicher Rahmen 57
6.2. Beschreibung der Prozessschritte in der Planungsphase 61
6.3. Beschreibung der Prozessschritte im Antrags- und Genehmigungsverfahren 64
6.4. Beschreibung der Prozessschritte in der Bauphase 70
6.5. Rechtsschutz 70
6.6. Klageverfahren 71
6.7. Verfahrensdauer 72
6.8. Erkenntnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung 73

7. Fallbeispiel: Kraftwerksprojekt eines privaten Entsorgungsunternehmens – Aufgabe nach erheblichen Widerständen 75

8. Fallbeispiel: Biogasanlage einer kommunalen Stadtreinigung – Erfolg durch frühzeitige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 77

9. Vorschläge für eine bessere Bürgerbeteiligung bei Industrieanlagen und Kraftwerken 78

10. Anhang 83

Gesprächspartner Experteninterviews 83
Gesprächspartner Expertenworkshop 84
Gesprächspartner Symposium „Früher – Verbindlicher – Besser?“ 85
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung: Neue Richtlinie VDI 7000 in Vorbereitung 88
Abkürzungsverzeichnis 89
Glossar 90
Literatur und Links 94

An der einen oder anderen Stelle haben wir aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die weibliche Form verzichtet. Selbstverständlich ist immer auch die weibliche Form gemeint.

Einführung

Eine wirksame Einbeziehung von Bürgern wird immer mehr zum Schlüssel für die Realisierbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen. Ohne eine ausreichende Akzeptanz in der Bevölkerung sind Großvorhaben nur noch schwer umsetzbar.

Sowohl Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturvorhaben als auch immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen stehen auf dem Prüfstand. In der bislang praktizierten Form ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungsverfahren von dem Ziel des Interessenausgleiches oder gar der Akzeptanz weit entfernt. Mit der geplanten Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 besteht jetzt die große Chance, Bürger frühzeitig, – bereits am ersten Prozessschritt, z. B. an der Strategie für die Verkehrsinfrastruktur zum Erhalt und Ausbau von Straßen, Schienen und Wasserstraßen – zu beteiligen und im weiteren Planungsverlauf eine kontinuierliche Mitwirkung zu gewährleisten.

Die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 haben eine öffentliche Debatte über Bürgerbeteiligung bei großen Planungsvorhaben angestoßen. Einigkeit herrscht inzwischen vielfach in den Forderungen: Bürger sollen frühzeitiger, kontinuierlicher und ernsthafter beteiligt werden. Schwieriger wird es dann, diese allgemeine Forderung in sinnvolle konkrete Empfehlungen zu gießen und in der Praxis der Planungsverfahren umzusetzen. Denn: Empfehlungen für eine bessere Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsverfahren für Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen stehen im Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen auf der einen und demokratischen Gestaltungsspielräumen für Parlamente und Öffentlichkeit auf der anderen Seite.

Die Planungs- und Genehmigungsverfahren verlaufen nach gesetzlichen Vorgaben in formalisierten Bahnen ab. Sowohl die Verfahren als auch die Themen sind sehr komplex. Mehrere politische und administrative Ebenen sind involviert und die Zeiträume von der Bedarfsplanung bis zur Projektumsetzung sind sehr lang. Die Behörden sind verpflichtet, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens sicherzustellen. Die Handlungslogik richtet sich demnach nicht in erster Linie danach, den demokratischen Anforderungen nach Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht zu werden.

Formelle Formen der Beteiligung und Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit sind in einigen Prozessschritten gesetzlich verankert. Doch formelle Beteiligung ist erst spät im Planungsverlauf möglich und Bürger sind häufig überfordert, auch weil die gesamte Planungskette und die Entscheidungsstrukturen unübersichtlich und schwer nachvollziehbar sind. Und Bürger sind häufig unzufrieden, weil sie nicht frühzeitig, umfangreich und verbindlich genug an Verfahrensentscheidungen beteiligt werden.

Diese besonderen Rahmenbedingungen der Verwaltungsverfahren haben grundlegenden Einfluss auf die Möglichkeiten der formellen und informellen Beteiligung von Bürgern. Die vorliegende Studie will zum einen mehr Transparenz in die Verfahrensabläufe bringen. Sie analysiert die Pro-

zessschritte von der Planung bis zur Realisierung von Verkehrsinfrastruktur, Industrieanlagen und Kraftwerken. Dabei werden die Entscheidungsstrukturen und die formalen Formen der Beteiligung beleuchtet:

- Was sind die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte für Verkehrsinfrastruktur, Industrieanlagen und Kraftwerke und wie sieht die Praxis von der Planung bis zur Realisierung eines Projektes aus?
- Wer entscheidet in welchem Prozessschritt worüber?
- Wer trifft maßgebliche Entscheidungen und wer wird in welcher Form am Verfahren beteiligt?

Zum anderen soll die Studie Erkenntnisse liefern für konkrete Empfehlungen zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben. Die Analyse der Prozesse soll helfen, auf grundlegende Fragen der Beteiligung bei Planungsvorhaben Antworten zu finden:

- Wie lässt sich bei den komplexen und langwierigen Planungs- und Genehmigungsprozessen eine höhere Transparenz erreichen?
- Was ist der Nutzen, wo sind die Grenzen von Bürgerbeteiligung in den Verwaltungsverfahren?
- Wann ist der passende Zeitpunkt für Dialog und Beteiligung im Planungsverlauf?
- Wo und wie sollen Bürger beraten und entscheiden?
- Welche Bürger (Betroffene, jedermann, Öffentlichkeit) sollten in welchen Prozessschritten beteiligt werden?
- Wie sollten Beteiligungsverfahren gestaltet sein, damit Wissenstransfer und Interessenausgleich stattfinden können?

Um ein möglichst realistisches Bild von den Prozessen zu erhalten, hat die Bertelsmann Stiftung neben den Recherchen, dem Studium der gesetzlichen Grundlagen und der Analyse von Fallbeispielen erfahrene Prozessbeteiligte befragt und Workshops mit Experten durchgeführt. Akteure aus Politik und Verwaltung, Vertreter von Verbänden, Rechtsexperten sowie Bürgerinnen und Bürger stellten aus ihrem jeweiligen Blickwinkel ihr Wissen und ihre konkreten Erfahrungen vor. Die Ergebnisse sind im Rahmen der Erarbeitung der Studie mit eingeflossen. Die Prozessschaubilder stellen die gängigen Planungs- und Genehmigungsprozesse bei Bundesfernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken in Deutschland dar.

Die Vorabversion der Studie wurde auf dem Symposium „Früher – Verbindlicher – Besser? Bürgerbeteiligung bei großen Planungsvorhaben“ am 4.9.2012 vorgestellt. Die Empfehlungen für mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung wurden mit über einhundert erfahrenen Praktikern und Experten diskutiert. Ihre Einschätzungen und Anregungen (s. www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-große_planungsvorhaben) sind in die Studie eingegangen, die Empfehlungen wurden überarbeitet und um neue Bausteine erweitert. Die nun vorliegende Endfassung der Studie gibt die Meinung der Bertelsmann Stiftung wieder; eine Abstimmung mit den im Anhang genannten Experten und Gesprächspartnern ist nicht erfolgt.

An dieser Stelle einen herzlichen Dank an unsere Kooperationspartner und an alle Experten, die sich im Rahmen der Erstellung der Studie und der Schaubilder mit Anregungen eingebracht haben.

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich mit ihrem Projekt „Politik gemeinsam gestalten“ für eine bessere Bürgerbeteiligung in Deutschland ein. Das Projekt zielt darauf ab, die Transparenz von politischen Prozessen zu erhöhen und die Bürger wirksamer in die Planung und Umsetzung von Planungs- und Entscheidungsprozessen einzubeziehen. Wir freuen uns darauf, mit dieser Studie einen Beitrag zur öffentlichen Debatte und für die konkrete praktische Umsetzung zu leisten und mit Ihnen gemeinsam an Lösungen für mehr Transparenz und eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten zu arbeiten. Bürgerinnen und Bürger, Interessierte aus Politik und Verwaltung, aus Wirtschafts- und Naturschutzverbänden sind herzlich eingeladen, diese Studie für ihr eigenes Wirken zu verwenden und weiterzugeben.

Wir freuen uns sehr, wenn Sie an der Umsetzung der Bausteine für mehr Transparenz und bessere Bürgerbeteiligung mitwirken und neue Erfahrungen sammeln. Durch die Praxis wird sich zeigen, wie sich die Bausteine bewähren. Wir sind überzeugt, dass dadurch mehr Bürger ihren Sachverstand einbringen und die Lösungen für eine leistungsfähige Infrastruktur besser werden. Damit steigt auch die Chance, dass Projekte entstehen, die eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung erfahren.

Anna Renkamp
Project Manager im Programm Zukunft der Demokratie
Bertelsmann Stiftung

1. Prozessschritte: Von der Planung bis zur Realisierung von Bundesfernstraßen

1.1. Einführung und Übersicht

Bundesfernstraßen werden in Deutschland in einem abgestuften Verfahren umgesetzt. Dem Bau oder der Erweiterung einer Bundesfernstraße geht ein mehrjähriger Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsprozess voraus, der die Verfahrensschritte Bedarfsplanung, Raumordnungsverfahren, Linienbestimmung, Planfeststellung und Realisierung umfasst. An diesem Verfahren sind zahlreiche Akteure beteiligt, die an unterschiedlichen Stellen mit unterschiedlicher Intensität ihre Interessen einbringen. Die Grundsatzentscheidung zum „Ob“ eines Vorhabens wird in der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) bzw. der Bedarfsplanung getroffen. In den darauffolgenden Verfahrensschritten wird über das „Wie“ des jeweiligen Vorhabens entschieden, bevor das Vorhaben abschließend umgesetzt wird.
Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den gesamten Verfahrensablauf gegeben. Anschließend werden die einzelnen Verfahrensschritte einschließlich ihrer Vor- und Nachbereitung beschrieben. Der Fokus ist in der Beschreibung der Verfahrensschritte besonders auf die Fragen ausgerichtet, wer wann im Verfahren entscheidet und beteiligt wird.

Der Planungsprozess von Bundesstraßen beginnt mit der **Bedarfsplanung**: In einem ersten Schritt werden der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) und die daraus resultierenden Fernstraßenausbaugesetze verabschiedet. Hierbei entwickelt die Bundesregierung eine Investitionsstrategie für die gesamte Verkehrsinfrastruktur über mehrere Jahre. Beteiligt sind das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das Bundesministerium für Finanzen (BMF), die Verkehrsministerien und Planungsbehörden der Bundesländer sowie die Träger öffentlicher Belange (TöB). Entscheidungen treffen das Bundeskabinett, der Bundestag, der Bundesrat und die Landtage.

Das darauf folgende **Raumordnungsverfahren (ROV)** dient dem Ziel, eine möglichst raumverträgliche Trasse zu finden, die mit anderen Verkehrsvorhaben und den Erfordernissen der Raumordnung vereinbar ist. Beteiligt sind hier die Landesplanungsbehörden – sowohl als Vorhabenträger als auch als Genehmigungsbehörde bzw. als Raumordnungsbehörde – und die TöB. Abschließend trifft die Landesplanungsbehörde den raumordnerischen Entscheid.

Aus der Raumordnung ergibt sich das **Linienbestimmungsverfahren (LBV)**, bei dem die Landesstraßenbehörde in Abstimmung mit dem BMVBS und anderen Bundesressorts eine grobe Trassenführung der künftigen Straße festlegt. Sofern eine landesplanerisch festgestellte Variante existiert, wird diese geprüft.

Beim **Planfeststellungsverfahren (PFV)** geht es um die Abwägung aller Belange zwischen dem Träger des Vorhabens und den vom Plan Betroffenen inklusive der rechtlichen Absicherung der Planungen. Beteiligt werden die Betroffenen und die TöB. Am Ende fasst die Landesplanungs-

Übersicht zu Bundesfernstraßen

Prozessschritte von der Planung bis zur Realisierung von Bundesfernstraßen

	Prozessschritte	Einfluss der Akteure		Regelzeiten
Bedarfsplanung	Entwicklung der Investitionsstrategie für die Verkehrsinfrastruktur zum Erhalt und Ausbau von Straßen, Schienen und Wasserstraßen für die kommenden 10 bis 15 Jahre. **Prozessschritte:** Szenarienentwicklung der Verkehrsansprüche (durch Gutachten), Überprüfung der Bewertungsmethodik (durch Gutachten), Grundkonzeption, Sammlung von Vorhaben auf Länderebene, Bewertung (durch Gutachten), Einordnung in vordringlichen und weiteren Bedarf, Konsultation mit Ländern zu einem Entwurf, Parlamentarische Behandlung, Verkündung zum Gesetz **Produkte:** Ausbaugesetze mit Bedarfsplan	Erarbeitung: Prüfung: Beteiligung: Entscheidung:	**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** **Verkehrsministerien und Planungsbehörden der Bundesländer** Gutachter **Bundesministerium der Finanzen (BMF)** **Träger öffentlicher Belange (TöB)** **Bundeskabinett, Bundestag, Bundesrat, Landtage**	5 Jahre
	Geplant im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015: Strategische Umweltprüfung (SUP)	Geplant im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015: Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und darüber hinaus		
Priorisierung, Vorbereitung	Priorisierung der Vorhaben bzgl. Umsetzung, u. a. nach Dringlichkeit, Nutzen-Kosten-Verhältnis, Kapazitäten der Behörden, politische Prioritäten Erarbeitung der Antragsunterlagen für das Raumordnungsverfahren (ROV) vor Beginn des Verfahrens	Erarbeitung: Entscheidung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)** **Abstimmung zwischen Bundesland und BMVBS**	Monate bis Jahre
Raumordnungs-verfahren (ROV)	Findung einer möglichst raumverträglichen Trasse, die mit anderen Vorhaben und den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung vereinbar ist. **Prozessschritte:** Entscheidung über Durchführung, Scoping, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (durch Gutachten), Bildung eines begleitenden Arbeitskreises, Raumempfindlichkeitsanalyse/Variantenvergleich (durch Gutachten), Plandarstellung, einfache Kostenrechnung, Beteiligung, Erörterungstermin, Abwägung **Produkt:** Landesplanerische Feststellung (Raumordnerischer Entscheid)	Erarbeitung: Beteiligung: Entscheidung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)** Gutachter **TöB** **Öffentlichkeit** **Landesplanungsbehörde (als Genehmigungs-behörde)/Raumordungsbehörde**	6 Monate
Antragstellung	Unmittelbare Beantragung der Linienbestimmung	Erarbeitung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)**	Monate bis Jahre

Linien-bestimmung	**Festlegung einer groben Trassenführung der künftigen Straße** Sofern eine landesplanerisch festgestellte Variante existiert, wird diese geprüft. Die Linienbestimmung hat nur eine behördeninterne Bindungswirkung für das weitere Verfahren und ist nicht rechtsverbindlich. **Prozessschritte:** Antrag zur Linienbestimmung, Prüfung durch Fachabteilungen, Feststellung einer Linie **Produkt:** Bestimmte Linie der Trassenführung	Prüfung: Entscheidung:	**BMVBS und Bundesressorts** **BMVBS**	**3 Monate (§16 FStrG)**
Entwurfsplanung	**Erstellen des Vorentwurfs** **Prozessschritte:** Erstellen des Vorentwurfs, u.a. Kartierungen, naturschutzfachliche Planungen, Verkehrsgutachten, schalltechnische Gutachten, Straßenentwurf **Produkt:** Entwurfsgenehmigung/Gesehenvermerk des BMVBS	Erarbeitung: Entscheidung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)** Gutachter **BMVBS**	2 bis 4 Jahre
Vorbereitung PFV	Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen vor dem offiziellen Beginn des Planfeststellungsverfahrens (PFV)	Erarbeitung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)**	6 Monate
Planfeststellungs-verfahren (PFV)	**Abwägung aller Belange zwischen dem Träger des Vorhabens und den vom Plan Betroffenen. Rechtliche Absicherung der Planungen.** **Prozessschritte:** Abstimmung, ggf. Einrichtung begleitender Arbeitskreise, Scoping, UVP, Einreichung der Planunterlagen, Anhörungsverfahren, Erörterungstermin, Abwägung **Produkt:** Planfeststellungsbeschluss	Erarbeitung: Beteiligung: Entscheidung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)** **TöB** **Betroffene Öffentlichkeit** **Landesplanungsbehörde (als Genehmigungsbehörde)/Planfeststellungsbehörde**	**1 bis 3 Jahre**
Rechtsschutz	Klagemöglichkeit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des PFV	Beteiligung: Entscheidung:	**TöB** **Betroffene Öffentlichkeit** Verwaltungsgericht	4 Wochen
Priorisierung, Vorbereitung	Priorisierung der Vorhaben bzgl. Umsetzung **Prozessschritte:** Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur zukünftigen Umsetzung von Vorhaben innerhalb der jährlichen Haushaltsbesprechungen Bund/Länder	Erarbeitung: Entscheidung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)** **Abstimmung zwischen Bundesland und BMVBS**	bis zu 15 Jahre
Realisierung	**Ausführungsplanung und Bauausführung** **Prozessschritte:** Detailplanung für die Bauarbeiten, Ausschreibung der Ausführungsplanung, Vergabe, Ausführungsplanung (Erstellung von Geländeschnitten, Beschilderungs-, Markierungs- und Schutzplankenplänen etc.), Ausschreibung Bauausführung, Bau der Straße, Widmung der neuen Straße; Freigabe für den Verkehr **Produkte:** Vergabe, Bauausführung (Planier- und Asphaltierarbeiten etc.)	Erarbeitung:	**Landesplanungsbehörde (als Vorhabenträger)/Landesbetriebe**	**Mehrere Jahre**

BMF = Bundesministerium für Finanzen | BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung | BVWP = Bundesverkehrswegeplan | PFV = Planfeststellungsverfahren | ROV = Raumordnungsverfahren | SUP = Strategische Umweltprüfung | TöB = Träger öffentlicher Belange | UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung

Verwaltung	Träger öffentlicher Belange	Politik	Öffentlichkeit

behörde als Genehmigungsbehörde bzw. als Planfeststellungbehörde den **Planfeststellungsbeschluss (PFB)**. Gegen den Planfeststellungsbeschluss können die Betroffenen klagen. In diesem Fall entscheiden die Verwaltungsgerichte über den Bestand des Beschlusses.

Schließlich erfolgt die **Realisierung** des Bauvorhabens durch die Landesplanungsbehörde bzw. die Landesbetriebe. Abgeschlossen wird das Verfahren durch die Widmung der neuen Straße und ihre Freigabe für den Verkehr.

Die **Finanzierung von Vorhaben** ist aufgeteilt zwischen Bund und Ländern. Der Bund übernimmt die Zweckausgaben zum Bau und Unterhalt der Bundesstraße, die Landesplanungs- und Bundesbehörden tragen die bei ihnen entstehenden Verwaltungsausgaben selbst. Der Bund zahlt den Ländern eine Pauschale für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht.

1.2. Beschreibung der einzelnen Prozessschritte

Im Folgenden werden die einzelnen Prozessschritte von der Aufstellung eines Bundesverkehrswegeplans bis zum Bau der Straße ausführlich erläutert. Die Bundesländer unterscheiden sich teilweise hinsichtlich der Zuständigkeiten, der Beteiligten oder der einzelnen Verfahrens- bzw. Prozessschritte. Daher werden die Verfahrensschritte Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren nach einer allgemeinen Einleitung am Beispiel des Landes Niedersachsen detailliert dargestellt.

Bedarfsplanung

In der Koalitionsvereinbarung treffen die Regierungsparteien die **Entscheidung über die Änderung oder Neufassung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP)**. Der Bundesverkehrswegeplan beginnt mit einer Vorbereitungsphase, in der das BMVBS über wichtige strategische und konzeptionelle Grundlagen sowie über übergeordnete Ziele zur Verkehrsentwicklung entscheidet. Diese teilweise parallel laufenden Prozessschritte werden als Überarbeitung der Methodik sowie als Entwicklung von Szenarien und Verkehrsprognosen bezeichnet.
Mit Hilfe von Gutachtern (meist Ingenieurbüros) und Forschungseinrichtungen nimmt das BMVBS – konkret die Fachreferate zur Netzkonzeption – eine Überarbeitung der Methodik zur Bewertung der einzelnen Projekte nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen vor. Die **überarbeitete Methodik** wurde im Rahmen des BVWP 2003 über das Projektinformationssystem PRINS im Internet vorgestellt (zum BVWP 2015 siehe S. 16).
Neben der Überarbeitung der Methodik entwirft das BMVBS gemeinsam mit Gutachtern unterschiedliche **Szenarien für die Mobilitätsentwicklung** in Deutschland, aus denen das BMVBS ein Szenario auswählt (vgl. BMVBS 2010: 10). Dieses Szenario dient als Grundlage für die Gesamtprognose im Güter- und Personenverkehr. Bisher erfolgte in diesem Schritt keine Beteiligung, sondern lediglich eine Information über das PRINS.

Parallel zur Vorbereitungsphase stellen die Bundesländer **Vorschläge für den Ausbau von Verkehrsvorhaben** zusammen. Im Bundesland Niedersachsen z. B. ermittelt die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStbV) im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Nds. MW) den Bedarf an Vorhaben. Neben den fachlichen Bedarfen, die die NLStbV für das Land Niedersachsen ermittelt, erfasst die NLStbV auch kommunale Bedarfe mittels Regionalkonferenzen.
Geographisch an den Regierungsvertretungen orientiert, binden die Regionalkonferenzen als TöB u. a. die Landkreise, die niedersächsische Landespolizei und die Industrie- und Handelskammern ein. Umweltverbände sind im Rahmen dieser Regionalkonferenzen nicht eingeladen. Die eingereichten Projekte werden durch das Nds. MW nach Sinnhaftigkeit und Erfolgschancen überprüft. Die Projektsammlung wird nachfolgend im niedersächsischen Landtag behandelt, durch einen parlamentarischen Beschluss bestätigt und abschließend beim BMVBS eingereicht.

Das BMVBS nimmt unter Mitarbeit von Gutachtern die **Bewertung der Vorhaben** vor: hinsichtlich gesamtwirtschaftlicher (Nutzen-Kosten-Analyse), ökologischer (Umweltrisiko- und Fauna-Flora-Habitat-Verträglichkeitseinschätzung) und raumordnerischer Aspekte (Raumwirksamkeitsanalyse). Für jedes Projekt ermitteln Gutachter ein Nutzen-Kosten-Verhältnis[1] (NKV), dessen Höhe als grundlegendes Entscheidungskriterium für die Einordnung der Projekte in die Dringlichkeitsstufen „vordringlicher“ und „weiterer“ Bedarf herangezogen wird. Unter Berücksichtigung des Finanzrahmens trifft das BMVBS nachfolgend die Auswahl der zur Umsetzung bestimmten Vorhaben und nimmt eine Bedarfszuordnung der Vorhaben vor.[2]

Anschließend erarbeitet das BMVBS den **Vorentwurf des Bundesverkehrswegeplans**, der mit den fachlichen Ebenen der Auftragsverwaltungen der Länder abgestimmt wird und nach Prüfung und Einarbeitung der Rückmeldung im **BVWP-Referentenentwurf** mündet. Der Referentenentwurf wird in einem Konsultationsverfahren mit der Möglichkeit zur Stellungnahme und in Anhörungsterminen mit den Trägern öffentlicher Belange und den betroffenen Ressorts auf Bundes- und Landesebene abgestimmt.
Das BMVBS überarbeitet den Entwurf zum Bundesverkehrswegeplan als Kabinettsvorlage, die vom Bundeskabinett beschlossen wird. Der Bundestag nimmt im Rahmen seiner drei Lesungen und der Verkehrsausschusssitzungen Veränderungen im Bundesverkehrswegeplan vor und beschließt den **Bedarfsplan für Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege als Anhang zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)**. Nach Verabschiedung im Bundesrat und Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten werden die Ausbaugesetze im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

1 Aus der Gegenüberstellung der Nutzenkomponenten (z. B. Verkürzung der Reisezeit, Erhöhung der Verkehrssicherheit, Entlastung der Umwelt) mit den Investitionskosten wird ein Nutzen-Kosten-Verhältnis ermittelt. Ist der Quotient aus Nutzen und Kosten größer als 1, wird das Vorhaben als volkswirtschaftlich rentabel eingestuft.

2 Volkswirtschaftlich rentable Projekte mit einem NKV größer als 1, die aber nicht finanzierbar sind, werden der Dringlichkeitsstufe „weiterer Bedarf“ zugeordnet. Projekte mit einem NKV kleiner als 1 werden in der Regel nicht weiter verfolgt.

Bedarfsplanung

Prozessschritte in der Bedarfsplanung von Bundesfernstraßen (Abläufe teilweise parallel)

Prozessschritte		Einfluss der Akteure		Regelzeiten
Aufstellungs-entscheid	**Einleitung der Bedarfsplanung** **Prozessschritte:** Diskussion, Entscheidung über Neufassung oder Änderung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) **Produkt:** Koalitionsvertrag	Entscheidung:	**Koalitionsparteien**	3 Jahre
Abstimmung zur Grund-konzeption	**Geplant BVWP 2015: Abstimmung der Grundkonzeption** Darstellung der notwendigen Änderungen gegenüber BVWP 2003, Defizite der Verkehrsnetze, Ziele der Verkehrspolitik, Handlungskonzepte; Vorbereitung eines realistischen und finanzierbaren BVWP; umfassendes Konsultationsverfahren mit Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme und Konsultationsgesprächen. **Produkt:** Abgestimmter Entwurf der Grundkonzeption	Erarbeitung: Beteiligung:	**BMVBS** **Öffentlichkeit** **Verbände**	
Szenarien, Verkehrs-entwicklung	**Entwicklung einer Prognose mit realistischer Zukunftseinschätzung** **Gesamtprognose Güter- und Personenverkehr, Umlegung auf die Netze** **Produkt:** Verkehrsszenario Jahr 20+, aktuelle Verkehrsprognose Geplant für BVWP 2015: Vorstellung und Diskussion der Herleitung der Szenarien mit Verbänden, Veröffentlichung endgültiger Szenarien und Prognoseergebnisse (Internet, Infoveranstaltung)	Erarbeitung: Beteiligung: Geplant für BVWP 2015: Beteiligung von Verbänden	**BMVBS** Gutachter	
Überarbeitung Bewertungs-methodik	**Überprüfung und Aktualisierung der Bewertungsmethodik** Weiterentwicklung der Bewertungsmethodik bezüglich Nutzen-Kosten-Analyse (NKA), Interdependenzen zwischen Straßen, Schienen und Wasserstraßen, Entwicklung eines Szenarios für die Ziele (Ökonomie, Ökologie, Sozialverträglichkeit) **Produkt:** aktuelle Bewertungsmethodik Geplant im BVWP 2015: Veröffentlichung der Methodik im Internet, Konsultationsgespräche mit Verbänden	Erarbeitung: Beteiligung: Geplant für BVWP 2015: Beteiligung von Verbänden und Öffentlichkeit	**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** Gutachter	Zeit variiert
Sammlung von Vorhaben auf Länderebene	**Ermittlung des Aus- und Neubaubedarfs in den Bundesländern** Fachliche Ermittlung von Vorhaben unter Berücksichtigung von Engpässen und Netzlücken, Erfassung der kommunalen Bedarfe mittels Regionalkonferenzen, Überprüfung der eingereichten Projekte nach Sinnhaftigkeit und Erfolgschancen, Bestätigung der Sammlung durch parlamentarischen Beschluss, Einreichung der Sammlung beim BMVBS **Produkt:** Sammlung der durch das Bundesland gewünschten Projekte	Erarbeitung: Beteiligung: Entscheidung:	Landesplanungsbehörde **Landesverkehrsministerium** **Träger öffentlicher Belange (TöB)** **Landtag**	Monate bis Jahre (parallel zum Verfahren)
Bewertung der Projekte	**Fachliche Bewertung der eingereichten Projekte** Prüfung der Plausibilität der angemeldeten Projekte; Bewertung der Vorhaben unter gesamtwirtschaftlichen, ökologischen und städtebaulichen Aspekten (NKA, Umweltrisikoanalyse, Raumwirksamkeitsanalyse) **Produkt:** Einzelprojektbewertung inkl. NKA Geplant im BVWP 2015: Veröffentlichung der vorgeschlagenen Projekte im Internet	Erarbeitung: Beteiligung:	**BMVBS** Gutachter	1,5 Jahre

Dringlich-keitsreihung	**Priorisierung von Projekten** Einstufung der Projekte in vordringlichen und weiteren Bedarf unter Berücksichtigung des Finanzrahmens; Vorentwurf des BVWP; Abstimmung mit den fachlichen Ebenen der Auftrags-verwaltungen der Länder, Bündelung der Rückmeldungen und Erstellung eines Entwurfs des BVWP **Bundeshaushaltsplanung** **Produkt:** BVWP-Referentenentwurf als Fachvorschlag Geplant für BVWP 2015: Auslegung des Entwurfs und Umweltberichts mit formeller Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP)	Erarbeitung: Beteiligung:	**BMVBS** **Bundesministerium der Finanzen (BMF)** **Landesplanungsbehörde** **TöB**	6 Monate
		Geplant im BVWP 2015: Beteiligung der Öffentlichkeit		
Anhörung, Abstimmung	**Konsultation zum BVWP** Unterrichtung Fachkreise und Interessensverbände, Abstimmung auf Bund- und Landesebene, Anhörungstermin(e) für Träger öffentlicher Belange (TöB), Überarbeitung der Bedarfszuordnung, Überarbeitung des BVWP-Entwurfs **Produkt:** Kabinettsvorlage Geplant für BVWP 2015: Anhörungstermine für Öffentlichkeit	Erarbeitung: Beteiligung:	**BMVBS** **Landesverkehrsministerium** **Landesplanungsbehörde** **TöB**	
		Geplant für BVWP 2015: Beteiligung der Öffentlichkeit		
Kabinetts-beschluss	**Verabschiedung des BVWP, Schaffung einer Entscheidungsgrundlage zur Gesetzgebung** Beschluss im Kabinett **Produkt:** BVWP, Gesetzentwurf zu Ausbaugesetzen mit Bedarfsplänen	Entscheidung:	**Bundeskabinett**	1,5 Jahre
Gesetzgebung	**Verabschiedung der Bedarfspläne als Anhang der Ausbaugesetze** Beratung der Ausbaugesetze mit den dazugehörigen Bedarfsgesetzen, Verabschiedung der Ausbaugesetze, Verkündung im Bundesgesetzblatt **Produkt:** Ausbaugesetze mit Bedarfsplan	Entscheidung: Beteiligung:	**Bundestag** **Bundesrat** **BMVBS (als fachliche Berater)**	
Investitions-rahmenplan	**Festlegung des Investitionsbedarfs zum Erhalt und Ausbau der Bestandsnetze für einen Zeitraum von fünf Jahren** Priorisierung der Projekte hinsichtlich des zu beginnenden Planungs- und Genehmigungsverfahrens bzw. des Baus **Produkt:** Investitionsrahmenplan	Erarbeitung: Entscheidung: Beteiligung:	**BMVBS** **BMVBS** **Landesplanungsbehörden der Bundesländer** **Bundesministerium für Finanzen** **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** Gutachter	Zeit variiert
Bedarfsplan-überprüfung	Bei wesentlichem Veränderungsbedarf ggf. Überarbeitung der Bedarfspläne	Erarbeitung: Entscheidung: Beteiligung:	**BMVBS** **BMVBS** **Landesplanungsbehörden der Bundesländer** Gutachter	Zeit variiert

BMF = Bundesministerium für Finanzen | BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung | BVWP = Bundesverkehrswegeplanung | NKA = Nutzen-Kosten-Analyse | NKV = Nutzen-Kosten-Verhältnis | SUP = Strategische Umweltprüfung | TöB = Träger öffentlicher Belange

Verwaltung	Träger öffentlicher Belange	Politik	Öffentlichkeit

Vom Beschluss zur Aufstellung eines neuen BVWPs bis zur Verabschiedung der Bedarfspläne vergehen in der Regel fünf Jahre. Im BVWP 2003 wurden insgesamt 82,2 Mrd. Euro für den Bundesfernstraßenbau veranschlagt. Davon waren 51,5 Mrd. Euro für 800 Fernstraßenvorhaben für den vordringlichen Bedarf und 30,7 Mrd. Euro für 750 Vorhaben für den weiteren Bedarf vorgesehen (vgl. BMVBS 2003: 35). Die Erhaltung der Bundesfernstraßen war mit 37,7 Mrd. Euro veranschlagt und entspricht somit einem Anteil von 48,6 Prozent an den Gesamtausgaben. Die Mittel für den Aus- und Neubau mit einer vorgesehenen Investition von 39,8 Mrd. Euro entsprechen einem Anteil von 51,4 Prozent (vgl. BMVBS 2003: 44).

Das BMVBS nimmt eine Konkretisierung des Bundesverkehrswegeplans in den Fünfjahresplänen, den sogenannten Investitionsrahmenplänen, vor. Diese Investitionsrahmenpläne stellen den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne dar und listen die Projekte für die folgenden fünf Jahre auf, für die Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung stehen. Nach Ablauf von fünf Jahren prüft das BMVBS in der sogenannten Bedarfsplanüberprüfung, ob die Bedarfspläne aufgrund der aktuellen Verkehrsentwicklung anzupassen sind.

Änderungen bei Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 gegenüber 2003:

Bei der Aufstellung des BVWP 2015 plant das BMVBS einige Änderungen, vor allem bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung. In der Vorbereitungsphase sieht das BMVBS vor, die überarbeitete Methodik in Konsultationsgesprächen mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren (vgl. BMBVS 2012: 10). Herleitung und Hintergründe der Szenarien sollen von Gutachtern und dem BMVBS den Verbänden vorgestellt und mit ihnen diskutiert werden. Die Szenariofestlegung soll anschließend vom BMVBS veröffentlicht werden.

Auch die Prognoseergebnisse will das BMVBS öffentlich vorstellen und den Verbänden in einer Informationsveranstaltung erläutern. Zudem plant das BMVBS für die Grundkonzeption, die die zentralen Grundlagen des BVWP 2015 beschreibt, ein umfassendes Konsultationsverfahren, bei dem alle Interessierten nach Veröffentlichung der Grundkonzeption im Internet innerhalb von vier Wochen schriftlich Stellung nehmen können. Zudem sieht das BMVBS ein Konsultationsgespräch mit den Verbänden vor. Die überarbeitete Grundkonzeption soll abschließend durch das BMVBS veröffentlicht werden (vgl. BMBVS 2012: 10).
Die von den Ländern vorgeschlagenen Projekte plant das BMVBS im Internet zu veröffentlichen. Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände können während des Bewertungsprozesses ihre Anmerkungen online einbringen (vgl. BMBVS 2012: 10).

Im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans 2015 wird erstmalig die **Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP)** erfolgen, in der das BMVBS den BVWP-Entwurf und den Umweltbericht in einem formellen Verfahren im Rahmen einer Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung auslegt (vgl. BMBVS 2012: 11).

Priorisierung der Vorhaben

Nach Abschluss der Bedarfsplanung **priorisieren die Länder die Vorhaben** hinsichtlich ihrer Dringlichkeit, der Kapazitäten der Behörden und der politischen Prioritäten. In Niedersachsen z. B. erfolgen jährliche Planungstreffen zwischen dem Nds. MW sowie der NLStbV. In diesen Planungstreffen priorisieren die beiden Behörden Vorhaben hinsichtlich des Beginns ihrer Umsetzung nach den oben genannten Kriterien. Für die Projekte mit der höchsten Priorität beginnt daraufhin die Vorbereitung des Raumordnungsverfahrens. Die Zeitspanne zwischen dem Abschluss der Bedarfsplanung auf Bundesebene und dem Beginn des nachfolgenden Planungsschritts kann sich je nach Priorisierung des Vorhabens auf Monate oder sogar mehrere Jahre hinziehen.

Raumordnungsverfahren (ROV)

Auf Ebene der Bundesländer[3] führen die für Raumordnung zuständigen Landesbehörden für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit überörtlicher Bedeutung in der Regel ROV durch. Zu den raumbedeutsamen Planungen zählt laut Raumordnungsverordnung § 1 Satz 8 der Bau einer Bundesfernstraße, der der Entscheidung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes bedarf. Im ROV werden die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung auf die jeweils maßgeblichen Erfordernisse der Raumordnung geprüft. Im Bundesland Niedersachsen erfolgt im Zuge des ROV eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung.

In der Vorbereitung auf das ROV stellt der Vorhabenträger[4] die Unterlagen für die Antragskonferenz zusammen. Die Raumordnungsbehörde (die für die Raumordnung zuständige Landesplanungsbehörde) prüft die UVP-Pflicht des Vorhabens und legt fest, welche Unterlagen in welchem Detaillierungsgrad benötigt werden. Bei einigen Projekten führt der Vorhabenträger in Niedersachsen bereits zu Verfahrensbeginn **informelle Informationsveranstaltungen** für die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange durch.
Vor Einleitung des Verfahrens findet eine **Antragskonferenz** statt, in der der Vorhabenträger mit der Raumordnungsbehörde Gegenstand, Umfang und Ablauf des Raumordnungsverfahrens unter Einbeziehung der TöB festlegt. Zudem wird über den Inhalt und den Umfang der **UVP im Rahmen des Scopings** entschieden. In Niedersachsen wird bei diesem Scoping-Termin die Öffentlichkeit beteiligt.

3 Nach § 16 ROG gilt die Verpflichtung, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, nicht für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg.

4 In Niedersachsen je nach Umfang des Vorhabens die Landesplanungsbehörde oder die Straßenbaubehörde der Landkreise

Raumordnungsverfahren* (ROV)

Prozessschritte im Raumordnungsverfahren* (ROV) von Bundesfernstraßen

Prozessschritte		Einfluss der Akteure		Regelzeiten
Vorplanung ROV	**Vorbereitung ROV** Vorhabenträger erstellt Unterlagen für die Antragskonferenz (Pläne, Projektbeschreibungen); Prüfung einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP); Behörde legt fest, welche Unterlagen in welchem Detaillierungsgrad benötigt werden. In Niedersachsen (Nds.) je nach Umfang des Vorhabens: informelle Informationstermine für Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange (TöB)	Erarbeitung: Beteiligung:	**Vorhabenträger: in Niedersachsen (Nds.) je nach Umfang des Vorhabens die Landesplanungsbehörde oder Straßenbaubehörde des Landkreises** **Träger öffentlicher Belange (TöB): Verbände, zu beteiligende Behörde (z. B. Straßenbaubehörde) und sonstige Stellen** **Öffentlichkeit (in Nds. im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP))**	Zeit variiert
Antragskonferenz	**Abstimmung und Planung ROV und UVP** Träger legt Unterlagen zum Planungsstand vor; Erörterung Gegenstand, Umfang und Ablauf des ROV; Abstimmung zu (1) erforderlichem Inhalt und Umfang der Antragsunterlagen und (2) Verfahrensablauf sowie voraussichtlichem Zeitrahmen; Entscheidung über Inhalt und Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Scoping; Auftrag zur Durchführung der UVP **Produkt:** Festlegungen der Anforderungen an ROV und dessen Ablauf	Erarbeitung: Beteiligung:	**Vorhabenträger** **TöB** **Öffentlichkeit in Nds. im Rahmen der UVP**	
Durchführungsentscheidung	**Prüfung, ob Vorhaben raumbedeutsam und ein ROV notwendig ist** Vorhabenträger reicht Antragsunterlagen ein; Prüfung der Raumbedeutsamkeit und Sicherstellung der Erfordernisse der Raumordnung, Entscheidung über Durchführung des ROV **Produkt:** Entscheidung zur Durchführung des ROV	Erarbeitung: Entscheidung:	**Vorhabenträger** **Genehmigungsbehörde**	6 Monate
Bildung eines Arbeitskreises	**Einbindung von Stakeholdern zur sachverständigen Beratung und Konsultation** Einberufung je nach Größe/Umfang des Vorhabens, Konsultation in eigenen Sitzungen im weiteren Verfahren **Produkt:** Teilnehmerauswahl des Arbeitskreises	Erarbeitung: Beteiligung:	**Genehmigungsbehörde** **TöB**	

Raum-empfindlich-keitsanalyse	Aufzeigen relativ konfliktarmer Räume für die Realisierung des Vorhabens Beratungstreffen mit begleitendem Arbeitskreis, Raumempfindlichkeitsanalyse, Bewertung im Variantenvergleich **Produkt:** Gutachten	Erarbeitung: Beteiligung:	**Vorhabenträger** **ToB** Gutachter
Darstellung und Rechnung	Darstellung der Trassen und erste Kalkulation Für alle zu vertiefenden Varianten: planerische Darstellungen und Ausarbeitung einer einfachen Kostenrechnung **Produkt:** Karten und Kosten der Trassen	Erarbeitung:	**Vorhabenträger**
Beteiligung: ToB, Öffentlichkeit	Einholung von Rückmeldungen zum Vorhaben Ankündigung der Auslegung, Auslegung, Verfassen von Einwendungen, Sammlung der Einwendungen, Weiterleitung der Einwendungen als Gesamtstellungnahme **Produkt:** Gesamtstellungnahme wird an Landesplanungsbehörde weitergeleitet	Erarbeitung: Beteiligung:	**Genehmigungsbehörde** **Betroffene Gemeinden** **ToB** **Öffentlichkeit (jedermann)**
Erörterungs-termin	Austausch und Annäherung der Parteien im persönlichen Treffen Darstellung der bisherigen Einwendungen und Vorbringen neuer Argumente, Begründung der Ablehnung der Einwendungen zu ROV und UVP **Produkt:** Abstimmung mit den ToB	Erarbeitung: Beteiligung:	**Genehmigungsbehörde** **Vorhabenträger** **ToB** **optional: Öffentlichkeit (jene, die zuvor Einwände erhoben haben)**
Abwägung mit Abschluss-bericht	Zusammenfassende Entscheidung über die Raumverträglichkeit des Vorhabens, Information über Inhalt und Ergebnis des ROV **Prozessschritte:** Feststellung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit Grundsätzen und Zielen der Raumordnung (RO) inkl. Ergebnis aus der UVP, Festhalten der Ergebnisse der Prüfung der Trassenalternativen **Produkt:** landesplanerische Feststellung mit Einstufung. Das Vorhaben entspricht den Anforderungen/entspricht nicht den Anforderungen/ entspricht den Anforderungen mit Maßgaben Zuleitung und Auslegung der landesplanerischen Beurteilung	Entscheidung:	**Genehmigungsbehörde**

Nds. = Niedersachsen | RO = Raumordnung | ROV = Raumordnungsverfahren | ToB = Träger öffentlicher Belange | UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung

Rechtliche Grundlagen des ROV: Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG); Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG)
* Ablauf und Ausgestaltung der Prozessschritte wurden mit Fokus auf das Bundesland Niedersachsen betrachtet.

Verwaltung	Träger öffentlicher Belange	Politik	Öffentlichkeit

Der Vorhabenträger reicht nach der Antragskonferenz die erforderlichen Unterlagen bei der Raumordnungsbehörde ein, die dann über die **Durchführung** des ROV entscheidet. Von den ersten Vorbereitungen bis zur eigentlichen Einleitung des ROV können Monate vergehen. Ein Grund hierfür ist beispielsweise die Vorbereitung auf die UVP, bei der Vegetationsperioden berücksichtigt werden müssen.

Zur sachverständigen Beratung und Konsultation richtet die Raumordnungsbehörde in Niedersachsen einen **projektbegleitenden Arbeitskreis** ein, zu dem die TöB eingeladen werden. Die Raumordnungsbehörde bereitet die Arbeitskreissitzungen vor. Unter Berücksichtigung der in den Arbeitskreisen vorgebrachten Anmerkungen führt sie eine **Raumempfindlichkeitsuntersuchung** durch, aus der mögliche Linienführungen erarbeitet und mit Hilfe von Gutachtern vergleichend bewertet werden. Für alle zu vertiefenden Varianten arbeitet der Vorhabenträger unter Mitwirkung von Gutachtern planerische Darstellungen und eine einfache Kostenrechnung aus.

Die Raumordnungsbehörde kündigt die **Auslegung der Planunterlagen** inklusive der UVP an und fordert die Gemeinden dazu auf, die Verfahrensunterlagen zur Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit einen Monat auszulegen, sodass jedermann Einwendungen erheben kann. Einwendungen beziehen sich beispielsweise auf die Wertminderungen von Häusern, Inanspruchnahme von Grundstücken, Beeinträchtigung von Fauna-Flora-Habitaten, Schadstoffeinträge in den Boden oder Lärmbelästigungen.
Die Einwendungen werden als Gesamtstellungnahme von den Gemeinden an die Raumordnungsbehörde weitergeleitet. In anschließenden Erörterungsterminen stellt die Genehmigungsbehörde die bisherigen Einwände dar und ermöglicht den Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit, neue Argumente vorzubringen.

Nach den Erörterungsterminen prüft die Raumordnungsbehörde die Raumverträglichkeit des Vorhabens einschließlich der UVP und stellt abschließend fest, ob das Vorhaben den Anforderungen der Raumordnung a) entspricht, b) nicht entspricht oder c) mit Maßgaben entspricht. Die landesplanerische Feststellung wird dem Vorhabenträger und den Verfahrensbeteiligten postalisch zugestellt. Die Gemeinden legen nach der ortsüblichen Bekanntmachung die landesplanerische Festlegung auf Veranlassung der Raumordnungsbehörde für einen Monat zur Einsicht aus. Das ROV ist innerhalb von sechs Monaten abzuschließen.

Linienbestimmung

Nach § 16 Bundesfernstraßengesetz ist für die in den Bedarfsplänen verabschiedeten Straßenbauvorhaben in der Regel eine **Linienbestimmung** durchzuführen. In Niedersachsen schließt sich diese unmittelbar an das Raumordnungsverfahren an. Auf Grundlage der landesplanerisch festgestellten Linie beantragt die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStbV) beim BMBVS die Linienbestimmung. Das BMBVS prüft die für die Trassenführung vorgesehene Linie, stellt sie

fest und gibt sie öffentlich bekannt. Die Entscheidung des BMVBS hat eine behördeninterne Bindungswirkung für das weitere Verfahren, sie ist nicht rechtsverbindlich und somit für Dritte nicht anfechtbar. Die Bestimmung der Linienführung ist innerhalb von drei Monaten abzuschließen.

Vorentwurfsplanung

Nach der Linienbestimmung folgt die Vorentwurfsplanung. Der Vorhabenträger erarbeitet die Vorentwurfsunterlagen. Es werden Kartierungen im Untersuchungsraum durchgeführt, naturschutzfachliche Planungen erarbeitet, der Straßenverlauf detailliert geplant und Verkehrsgutachten, schalltechnische Gutachten und ggf. landwirtschaftliche Sondergutachten vergeben. Anschließend prüft das BMVBS den Vorentwurf auf Regelkonformität und Wirtschaftlichkeit und genehmigt den Vorentwurf mit einem „Gesehenvermerk“.

Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens (PFV)

In der Vorbereitung auf das PFV stimmen sich der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörde[5] informell über die **Antragsunterlagen** ab. Je nach Projekt führt die Planfeststellungsbehörde in Niedersachsen Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit und Runde Tische, z. B. mit den Eigentümern, durch. Zudem wird ein **Scoping-Termin** zur Umweltverträglichkeitsprüfung anberaumt, an dem die TöB beteiligt werden. Der Vorhabenträger **erarbeitet die Planfeststellungsunterlagen** und **führt die UVP durch**. Die Erstellung der Planunterlagen und die Durchführung der UVP kann sich je nach Umfang mehrere Monate bis Jahre hinziehen.

Planfeststellungsverfahren (PFV)

Das eigentliche Verfahren beginnt mit dem **Antrag auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens.** Hierzu übersendet der Vorhabenträger den Feststellungsentwurf an die Planfeststellungsbehörde, die die Unterlagen auf Vollständigkeit überprüft, und an die Anhörungsbehörde mit der Bitte um **Durchführung des Anhörungsverfahrens** weiterleitet. Die Anhörungsbehörde fordert die Gemeinden, auf die sich das Vorhaben auswirken wird, dazu auf, die Unterlagen nach der ortsüblichen Bekanntmachung für einen Monat auszulegen.
Jeder, dessen Belange durch die Planung berührt werden, kann **Einwendungen bei der Anhörungsbehörde** oder der Gemeinde erheben. Zudem fordert die Anhörungsbehörde die TöB zur Stellungnahme auf. Nur diejenigen, die rechtzeitig ihre Einwendungen geäußert haben, können gegen einen möglichen Planfeststellungsbeschluss Klage einreichen.

5 in Niedersachsen die NLStbV

Planfeststellungsverfahren* (PFV)

Prozessschritte im Planfeststellungsverfahren* (PFV) von Bundesfernstraßen

Prozessschritte		Einfluss der Akteure		Regelzeiten
Vorplanung PFV	Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens (PFV) Informelle Abstimmung des Vorhabenträgers mit der Genehmigungsbehörde über Antragsunterlagen, Pläne, Nachweise; in Niedersachsen (Nds.) je nach Umfang des Vorhabens: informelle Informationstermine für Öffentlichkeit, Runde Tische mit Eigentümern; Scoping, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP); Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen – bei Großvorhaben i.d.R. inkl. Durchführung einer UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung **Produkt:** Planfeststellungsunterlagen inkl. UVP	Erarbeitung: Beteiligung:	**Vorhabenträger: in Niedersachsen (Nds.) je nach Umfang des Vorhabens die Landesplanungsbehörde oder die Straßenbaubehörde des Landkreises** **Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde** **Träger öffentlicher Belange (TöB): Verbände, zu beteiligende Behörde (z. B. Straßenbaubehörde) und sonstige Stellen** **Öffentlichkeit (je nach Umfang des Vorhabens)**	Zeit variiert
Antrag-stellung	Beginn des Verfahrens Versendung des Feststellungsentwurfs mit Antrag auf Durchführung des PFV vom Vorhabenträger an die Planfeststellungsbehörde; Prüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit (evtl. Nachbesserung), Weiterleitung an die Anhörungsbehörde **Produkt:** Antrag auf Beginn des Verfahrens	Erarbeitung: Beteiligung:	**Vorhabenträger** **Anhörungsbehörde** **Planfeststellungsbehörde**	1 bis 3 Jahre
Beteiligung: TöB, Öffentlichkeit	Identifizierung der Belange von Trägern öffentlicher Belange (TöB) und Öffentlichkeit Aufforderung der TöB zur Stellungnahme; ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung; Auslegung der Planungsunterlagen in den Gemeinden; Stellungnahme durch TöB; Weiterleitung der Einwendungen an Vorhabenträger zur Erwiderung **Produkt:** Sammlung von Einwendungen und Stellungnahmen	Erarbeitung: Entscheidung:	**Anhörungsbehörde** **Vorhabenträger** **TöB** **Öffentlichkeit (jene, deren Belange berührt werden)**	

Erörterungs-termin	**Lösungen unter Beachtung der Rechtslage finden, breitere Informationsbasis schaffen** Einladung aller Einwender zu Erörterungsterminen (nicht öffentlich), mündliche Konsultation der Einwendungen: Anhörungsbehörde erörtert die fristgerecht erhobenen Einwände und Stellungnahmen mit Vorhabenträger und allen Einwendern **Produkt:** Austausch und (soweit möglich) Annäherung der Parteien	Erarbeitung: Beteiligung:	**Anhörungsbehörde** **Vorhabenträger** **ToB** **Öffentlichkeit (jene, die zuvor Einwände erhoben haben)**	
Abwägung und PFV-Beschluss	**Abwägung der Belange und Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen, Genehmigung des Vorhabens** Prüfung der Informationen und Begutachtung der vorgetragenen Sachverhalte nach Rechtslage durch die Anhörungsbehörde, Abwägung widerstreitender Interessen, Planfeststellung durch die Behörde **Produkt:** Planfeststellungsbeschluss	Entscheidung:	**Anhörungsbehörde** **Planfeststellungsbehörde**	
Rechtsschutz	**Klagemöglichkeit** hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des PFV Klagen kann nach § 42 VwGO, wer eine Verletzung seiner Rechte geltend machen kann und wer diese zuvor im Anhörungsverfahren nach § 73 Abs. 4 VwVfG geltend gemacht hat.	Beteiligung: Entscheidung:	**ToB** **Öffentlichkeit (jene, deren Belange berührt werden)** Verwaltungsgericht	**4 Wochen**

Nds. = Niedersachsen | PFV = Planfeststellungsverfahren | ToB = Träger öffentlicher Belange | UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung

Rechtliche Grundlagen des PFV: §§ 72 bis 79 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), Bundesfernstraßengesetz (FStrG)
* Ablauf und Ausgestaltung der Prozessschritte wurden mit Fokus auf das Bundesland Niedersachsen betrachtet.

Verwaltung	Träger öffentlicher Belange	Politik	Öffentlichkeit

Die Anhörungsbehörde sammelt die Einwendungen und leitet sie an den Vorhabenträger mit der Möglichkeit zur Gegenäußerung weiter. In anschließenden **Erörterungsterminen** diskutiert die Anhörungsbehörde die erhobenen Einwendungen mit dem Vorhabenträger und den TöB sowie der betroffenen Öffentlichkeit. Ziel ist es, unter Beachtung der Rechtslage möglichst eine Einigung zu erzielen.
Anschließend prüft die Anhörungsbehörde die Stellungnahmen und Gegenäußerungen, wägt die widerstreitenden Belange gegeneinander ab und versucht, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Sie erstellt eine **landesbehördliche Stellungnahme** und leitet diese an die Planfeststellungsbehörde weiter. Die Planfeststellungsbehörde genehmigt das Straßenbauvorhaben durch den **Planfeststellungsbeschluss**.

Innerhalb eines Monats können Einwender nach der zweiwöchigen Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses gegen diesen bei den zuständigen Verwaltungs- bzw. Oberverwaltungsgerichten der Länder Klage einreichen. In Niedersachsen ist dies das Oberverwaltungsgericht in Lüneburg. Für die dem PFV vorgelagerten Planungsverfahren wie die UVP gibt es keine Rechtsmittel.

Priorisierung der Vorhaben hinsichtlich ihrer Umsetzung

Die Landesplanungsbehörden nehmen jährlich eine **Priorisierung der Vorhaben** vor. Dabei spielen die Kriterien „bestehende Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses“ sowie „Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln“ eine entscheidende Rolle. In Niedersachsen stellt die Landesstraßenbaubehörde (NLStvB) eine Prioritätenliste zusammen. Diese wird mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Nds. MW) und dem BMVBS innerhalb der jährlichen Haushaltsbesprechung abgestimmt. Der bestandskräftige Planfeststellungsbeschluss hat längstens eine Gültigkeit von 15 Jahren, in der das Projekt begonnen werden muss.

Realisierung

Für die Realisierung der Straßenbauvorhaben sind die jeweiligen Landesbehörden zuständig. In Niedersachsen sind für die Umsetzung die regionalen Geschäftsbereiche der NLStbV verantwortlich. Auf die Ausschreibung der Ausführungsplanung folgt die Prüfung und Vergabe der Angebote. In der Ausführungsplanung werden Geländeschnitte, Beschilderungs-, Markierungs- und Schutzplankenpläne etc. erstellt. Jetzt schließen sich die Ausschreibung und die Vergabe der Bauausführung an. Ist das Vorhaben in Abschnitten fertiggestellt, wird die Straße gewidmet und für den Verkehr freigegeben.

2. Fallbeispiel: Planungs- und Genehmigungsprozesse der Autobahn A38

Bereits 1935 entstanden erste Überlegungen zum Bau einer Schnellstraße mit einem der heutigen Trassenführung ähnlichen Verlauf. Aufgrund des Zweiten Weltkriegs und der späteren deutschen Teilung wurden die Planungen nicht weiter verfolgt und erst mit der Wiedervereinigung Deutschlands erneut aufgenommen (vgl. Walther 2011: 152).

Das förmliche Planungsverfahren begann 1991 mit dem Beschluss des Neubaus der A38 als Ost-West-Verbindung im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE). Die Verkehrsfreigabe der gesamten A38 erfolgte Ende 2009. Der Planungsprozess für die gesamte Strecke der A38 von der Bedarfsplanung bis zur Öffnung für den Verkehr dauerte insgesamt etwa 18 Jahre.

Bedarfsplanung

Entgegen des üblichen Aufstellungsverfahrens für den Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP) beschloss das Bundeskabinett am 9.4.1991 den vordringlichen Bedarf der A38 als eines von 17 Verkehrsprojekten Deutsche Einheit (VDE). Von diesen Verkehrsverbindungen zwischen Ost- und Westdeutschland sollen positive Auswirkungen auch auf die Regionalplanung und Infrastruktur ausgehen.
Am 15.7.1992 verabschiedet das Bundeskabinett den BVWP-Entwurf. Ein Jahr später, am 30.6.1993, wurde das VDE-Projekt A38 im dazugehörigen Bedarfsplan als vordringlicher Bedarf ausgewiesen.

Vorbereitung und Durchführung des Raumordnungsverfahrens (ROV)

Der Vorhabenträger, die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), stellte die Planungsunterlagen für das ROV im Frühjahr 1993 fertig. Aufgrund der ablehnenden Haltung der niedersächsischen rot-grünen Landesregierung hinsichtlich des Vorhabens wurde das ROV jedoch nicht eingeleitet. Nach Androhung einer Weisung nach Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz durch das Bundesverkehrsministerium im Oktober 1993 leitete das Land Niedersachsen durch die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLS) das ROV ein (vgl. Walther 2011: 158).
Die NLS als Genehmigungsbehörde übernahm die Verantwortung für die Vorplanungen der ersten Verkehrseinheit (VKE 1) auf niedersächsischer Seite bis zu den Landesgrenzen zu Hessen und Thüringen. Am 18.3.1994 leitete die DEGES die Planungsunterlagen mit Übersichtsplänen, Erläuterungsbericht, Verkehrsuntersuchung und UVP an die Genehmigungsbehörde weiter. Das ROV für den niedersächsischen Abschnitt endete mit der Landesplanerischen Feststellung am 30.9.1994, die dem Bundesverkehrsministerium durch die NLS am 19.10.1994 übersandt wurde.

Fallbeispiel zu Bundesfernstraßen: Autobahnbau A38

Prozessschritte von der Planung bis zur Realisierung der A38

Prozessschritte		Einfluss der Akteure		Regelzeiten
Bedarfsplanung	**Verkehrsprojekte Deutsche Einheit:** Außerhalb des normalen Aufstellungsverfahrens des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 1992 beschließt die Bundesregierung am 9.4.1991 die A38 im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) als vordringlichen Bedarf.	Entscheidung:	**Bundeskabinett**	Zeit variiert
Priorisierung, Vorbereitung	**Priorität für Verkehrsprojekte Deutsche Einheit:** Die Vorhaben der VDE sollen frühzeitig umgesetzt werden. Die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) erarbeitet die Antragsunterlagen für das Raumordnungsverfahren (ROV) vor Beginn des Verfahrens. Die Planungsunterlagen liegen im Frühjahr 1993 vor, dennoch leitet das Land Niedersachsen (Nds.) das ROV nicht ein. Im Oktober 1993 droht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Nds. eine Weisung an.	Erarbeitung: Entscheidung:	**Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)** Abstimmung zwischen Niedersachsen (Nds.) und Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)	2 Jahre, 11 Monate
Raumordnungs-verfahren (ROV)	**Ablauf:** Im März 1994 gibt die DEGES die Planmappen beim niedersächsischen Innenministerium ab. Die landesplanerische Feststellung (Raumordnerischer Entscheid) für den niedersächsischen Teil der A38 erfolgt am 30.9.1994.	Erarbeitung: Beteiligung: Entscheidung:	**DEGES** **Träger öffentlicher Belange (TöB)** **Landkreis Göttingen (als Genehmigungsbehörde)**	7 Monate
Antragstellung	**Verzögerung:** Die Linienbestimmung für die A38 verzögert sich: In Thüringen wird ein erneutes ROV notwendig, da die günstigste Trassenführung nicht geprüft wurde. Das neue ROV (inkl. faunistischer Untersuchungen über eine Vegetationsperiode) wird in Thüringen im März 1996 abgeschlossen.	Erarbeitung:	**Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau (NLS)**	4 Jahre
Linien-bestimmung	**Festlegung der Trasse:** Basierend auf den Vorarbeiten des Raumordnungsverfahrens bestimmt das BMVBS am 28.12.1998 die Linie der Trassenführung für Nds. und Hessen.	Prüfung: Entscheidung:	**BMVBS** **BMVBS**	3 Monate

Vorbereitung PFV	**Planungsgruppen:** Bis 2001 bereitet die Projektgruppe A38 der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau (NLS) das Planfeststellungsverfahren (PFV) vor und erarbeitet die Planfeststellungsunterlagen. Ein begleitender Arbeitskreis mit lokalen Stakeholdern (Träger öffentlicher Belange/TöB) wird einberufen.	Erarbeitung: Beteiligung:	**NLS (als Vorhabenträger)** **TöB** **Öffentlichkeit**	2 Jahre
Planfeststellungs-verfahren (PFV)	**Beschluss:** Der Planfeststellungsbeschluss erfolgt im Januar 2004.	Erarbeitung: Beteiligung: Entscheidung:	**NLS (als Vorhabenträger)** **TöB** **Betroffene Öffentlichkeit** **Bezirksregierung Braunschweig (als Genehmigungsbehörde)**	**2 Jahre, 5 Monate**
Rechtsschutz	**Klagen:** Vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) klagen Bürgerinnen und Bürger zweifach gegen die Rechtmäßigkeit des PV-Beschlusses. Am 22.1.2004 weist das BVerwG beide Klagen ab.	Beteiligung: Entscheidung:	**TöB** **Betroffene Öffentlichkeit** Bundesverwaltungsgericht	2 Jahre, 3 Monate
Priorisierung	**Zeitpunkt der Umsetzung:** Die Vorhaben mit Planfeststellungsbeschluss werden bezüglich des Zeitpunkts ihrer Umsetzung priorisiert.	Erarbeitung: Entscheidung:	**NLS** **Abstimmung zwischen niedersächsischem Verkehrsministerium und BMVBS**	
Realisierung	**Freigabe für den Verkehr:** Der Bauabschnitt „Friedland – Leinefelde“ wird am 16.12.2006 für den Verkehr freigegeben. Die Verkehrsfreigabe für die gesamte A38 findet am 22.12.2009 statt.	Erarbeitung:	**Straßenbauamt Bad Gandersheim**	**2 Jahre, 8 Monate**

BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung | BVerwG = Bundesverwaltungsgericht | BVWP = Bundesverkehrswegeplan | DEGES = Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs und -bau GmbH | Nds. = Niedersachsen | NLS = Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau | PFV = Planfeststellungsverfahren | ROV = Raumordnungsverfahren | TöB = Träger öffentlicher Belange | VDE = Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

Verwaltung	Träger öffentlicher Belange	Politik	Öffentlichkeit

Linienbestimmung

Die Linienbestimmung für die A38 verzögerte sich, da in Thüringen aufgrund einer ungeprüften Trassenführung ein erneutes ROV notwendig wurde. Das neue ROV umfasste eine erneute faunistische Untersuchung über eine Vegetationsperiode und schloss im März 1996 ab. Am 28.12.1998 bestimmte das Bundesverkehrsministerium die Linie der Trassenführung für Niedersachen und Hessen (vgl. Walther 2011: 159–160).

Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens (PFV)

Für die niedersächsische Verkehrseinheit der A38 war in der Vorbereitung und Durchführung des PFV die NLS – in der Rolle der Genehmigungsbehörde und des Vorhabenträgers in zwei Abteilungen – verantwortlich. Eine neugebildete Projektgruppe A38 der NLS bereitete mit einem begleitenden Arbeitskreis, bestehend aus lokalen Stakeholdern, das PFV im Oktober 1998 vor (vgl. Walther 2011:160–164). Der begleitende Arbeitskreis war thematisch untergliedert und bot Wasser-, Boden- und Klimaschutzverbänden, Bürgerinitiativen sowie der Landwirtschaftskammer die Möglichkeit, Kritikpunkte und Änderungswünsche zu formulieren.
Im Sommer 2001 leitete die NLS das PFV für den niedersächsischen Streckenabschnitt ein. Die NLS organisierte als Vorhabenträgerin mehrere Bürgerinformationstermine, bei denen Betroffene Fragen und Anmerkungen an den Vorhabenträger richten konnten. Nach Abwägung aller Belange durch die NLS erging der abschließende Planfeststellungsbeschluss am 21.10.2002.

Rechtsschutz und Realisierung

Mehrere Eigentümer von Wohngrundstücken in Trassennähe und landwirtschaftlichen Flächen, die für den Straßenbau oder Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen wurden, klagten gegen den Planfeststellungsbeschluss beim Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Vorstufige Klageinstanzen über Oberverwaltungsgerichte wurden vom Gesetzgeber im Vorfeld mit dem Ziel abgeschafft, das Gesamtverfahren zu beschleunigen. Die Klagevorwürfe umfassten schwere formelle Fehler und Verletzungen der Rechte der Kläger.
Im Einzelnen führten die Kläger auf, dass die Alternativenprüfung mangelhaft gewesen sei und somit nicht dem geltenden Abwägungsgebot entsprochen habe. Belange des Hochwasserschutzes seien nicht genügend berücksichtigt worden. Zudem gebe es große Defizite bei der Kompensation der Beeinträchtigungen der Lebensräume entlang der Trasse. Am 22.1.2004 wurden alle Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen (vgl. BVerwG Urteil vom 22.1.2004 Aktenzeichen 4 A 32.02).
Die Realisierung des Niedersächsischen Bauabschnitts „Friedland – Leinefelde“ erfolgte unter der Aufsicht des Straßenbauamts Bad Gandersheim. Die Bauausführung übernahm die DEGES. Die Verkehrsfreigabe für den Niedersächsischen Bauabschnitt „Friedland – Leinefelde“ erfolgte am 20.12.2006. Die komplette Strecke der neuen Autobahn 38 ist seit 22.12.2009 befahrbar.

3. Einschätzung von Prozessbeteiligten zu Prozessen der Verkehrsinfrastruktur, Transparenz und Beteiligung

Im Folgenden sind die Ergebnisse aus dem Expertenworkshop und den Interviews mit Prozessbeteiligten aus Politik und Verwaltung, Wirtschaftsverbänden, Naturschutzverbänden und Bürgerinitiativen inhaltlich zusammengefasst und anonymisiert dargestellt. Der Fokus liegt auf Einschätzungen und Erfahrungen zur Planung, Genehmigung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben. Dieses Kapitel gibt die Äußerungen der Gesprächspartner wieder und dokumentiert die unterschiedlichen Einschätzungen und Blickwinkel. Zugunsten der leichteren Lesbarkeit haben wir auf die durchgängige Formulierung im Konjunktiv verzichtet.

3.1. Prozesse – Wer trifft wann die wichtigsten Entscheidungen?

Aus der jeweiligen Sicht unserer Gesprächspartner sind mehrere Prozessschritte von hoher Bedeutung. Viele nennen in diesem Zusammenhang die Bedarfsplanung, in der Ziele und Strategien der zukünftigen Verkehrsplanung und die Ob-Frage eines Vorhabens beantwortet werden.

Die Bundesländer sammeln Vorhaben, für die, sind sie erst einmal aufgenommen, bereits der erste Schritt in Richtung Umsetzung getan ist. Landtagsabgeordnete, Kommunalpolitiker und Wirtschaftsvertreter nehmen in der informellen und mitunter intransparenten Vorhabensammlung maßgeblichen Einfluss. Die sich anschließende Dringlichkeitsbewertung durch das BMVBS-Fachreferat Netzplanung ist aus Sicht zweier Behördenvertreter entscheidend, da damit Vorhaben aus fachlicher Sicht in den vordringlichen Bedarf für Erhalt- und Ausbaumaßnahmen eingestuft werden.

Ein Gesprächspartner warnt davor, den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) in seiner Richtungsweisung zu überschätzen, da er nachfolgend vom Bundestag noch Veränderung erfährt. Hier sind es die Bundestagsabgeordneten des Wahlkreises, die in den parlamentarischen Beratungen auf dem Weg zum Gesetzesentwurf Akzente setzen. Nach Einschätzung eines Gesprächspartners fußt die abschließende Sammlung der vordringlichen Vorhaben zu 90 Prozent auf fachlicher und zu zehn Prozent auf politischer Basis. Dem Bundesverkehrsminister selbst kommt in der Bedarfsplanung durch eine geringe Entscheidungsmacht eine eher untergeordnete Rolle zu.

Zwei Gesprächspartner üben grundsätzliche Kritik am aktuellen Vorgehen in der Bedarfsplanung. Diese wird nach den einzelnen Verkehrsträgern getrennt entwickelt und steht so einer integrierten Verkehrsplanung entgegen. Zudem führt die Vollfinanzierung des Bundes von Bundesfernstraßen zu einem „Wunschkonzert“ bei den Bundesländern, ohne den Sinn eines Vorhabens zu fokussieren. Durch die vorgeschriebene Teilfinanzierung des Schienennahverkehrs durch die Länder werden vom Bund vollfinanzierte Straßen bevorzugt.

Neben der Bedarfsplanfestlegung nennen mehrere Gesprächspartner als weitere wichtige Prozessschritte die Entscheidungen in der Linienbestimmung (LBV) zum Trassenverlauf und in der Planfeststellung (PFV) aufgrund ihrer Rechtswirksamkeit. Andere Interviewte heben das Raumordnungsverfahren (ROV) hervor, in dem Trassenvarianten erarbeitet und priorisiert werden. Nach der Bedarfsplanung sind laut mehreren Gesprächspartnern insbesondere Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden die Schlüsselakteure.

3.2. Bürgerbeteiligung – Welche Ermessensspielräume gibt es und wie weit sind die Ergebnisse verbindlich?

Bei formalen Beteiligungsangeboten sieht die überwiegende Mehrzahl der Befragten deren Wirksamkeit und Ergebnisse als eher unverbindlich an. Als besonders intransparent und scheinbar unverbindlich gilt der Abwägungsprozess im ROV und im PFV. Vertreter von TöB und BIs beklagen Unklarheiten beim Umgang mit Einwendungen in der behördlichen Abwägung.
Wo dürfen Behörden Bürgerbeteiligung einsetzen? Auch bei geltendem Recht ist Bürgerbeteiligung auf freiwilliger Basis überall möglich. Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde haben neben den formalen Vorgaben vielfältige Möglichkeiten, Bürger informell zu beteiligen.

Ein Behördenvertreter sieht während der Aufstellung des BVWP wenige Beteiligungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Gestaltung des Gesamtnetzes bestehen diametrale Interessengegensätze, beispielsweise von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden, die auch durch Beteiligungsangebote unvereinbar bleiben. Hinsichtlich der Komplexität des BVWP betont ein Vertreter der Verwaltung, dass sich Beteiligung nicht bei jeder Phase eignet und die fachliche Planung nicht aus der Hand gegeben werden darf.

Erwartungen an eine Beteiligung, beispielsweise bei der Szenarienentwicklung, könnten zu Wunschvorstellungen führen, die an der Wirklichkeit vorbeigehen und spätere Verkehrsengpässe provozieren. Neben den begrenzten personellen Kapazitäten des BMVBS für mehr Beteiligung fürchtet ein Verwaltungsvertreter ebenfalls die Überforderung der Bürgerinnen und Bürger durch die hohe Verfahrenskomplexität und den Fokus auf das Gesamtverkehrsnetz.

Obwohl gerade informelle Angebote keine Rechtsverbindlichkeit besitzen, ist es aus Sicht eines Verwaltungsvertreters ein Akt der Fairness, sich als Behörde an Absprachen mit Beteiligten zu halten.

3.3. Prozessdauer – Beschleunigt oder verlangsamt mehr Bürgerbeteiligung den Prozess?

Unabhängig von der Akteursgruppe gehen die Meinungen der Gesprächspartner zu dieser Frage weit auseinander.
Mehrere Interviewpartner erwarten keine oder keine spürbare Wirkung von Beteiligungsangeboten auf die Verfahrensdauer. Verfahren sind demnach langandauernde Prozesse, in denen sich ein zusätzlicher Zeitaufwand für Bürgerbeteiligung nicht bemerkbar macht. Andere Befragte argumentieren, dass sich beschleunigende Wirkungen im Gesamtprozess mit einem verlangsamenden Einfluss in einzelnen Phasen ausgleichen.

Befragte, die eine beschleunigende Wirkung erwarten, erhoffen sich eine Abschichtung[6] der Konflikte in den einzelnen Genehmigungsphasen und eine gründlichere Analyse der Betroffenheiten durch Konsultationen. Gründe für Klagen nach dem PFV könnten im vorherigen Prozess bereits ausgeräumt werden. Eine gut gemachte Bürgerbeteiligung könnte eventuell einzelne Phasen verlängern, jedoch den Gesamtprozess der Planung und Genehmigung verkürzen.
Einige Interviewte erwarten Verzögerungen durch den von Beteiligungsangeboten verursachten höheren Zeitaufwand. Ein Gesprächspartner sah sogar die Schnelligkeit eines Verfahrens in direkter Abhängigkeit zur Intensität der Beteiligung. Ein Konsens als Beteiligungsergebnis sei zudem ausgeschlossen, sodass immer Kläger auftreten könnten, die die Umsetzung von Vorhaben verzögern.

3.4. Mehrwert – Welchen Nutzen hat Bürgerbeteiligung für wen?

Für Verwaltungen führt eine gute Beteiligung nach Meinung vieler Gesprächspartner zu einem Wissensgewinn und zu einer erhöhten Qualität der behördlichen Entscheidungsgrundlage. Sie verbessert die Transparenz des Verfahrens und steigert die Objektivität des Planungsprozesses. Mit Konsultationsangeboten erhalten Verfahrensführer eine Übersicht von unüberwindbaren lokalen Widerständen, sogenannte NIMBYs (Not In My Backyard) oder BANANAs (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything). Durch dieses Wissen kann die Behörde reagieren und Klagen und Verzögerungen vorbeugen.

Auf Seiten der Bürger werden durch Beteiligungsangebote basale Informationsbedürfnisse befriedigt. Menschen können sich durch wachsendes Fachwissen professionalisieren und Einfluss auf ihre Umwelt nehmen. Durch formale und informelle Beteiligungsangebote besteht die Möglichkeit, persönliche Betroffenheiten und Belastungen zu reduzieren, indem Planungen verändert und Ausgleichsmaßnahmen entwickelt werden.

6 Verlagerung von Prüfung und Beurteilung einzelner Umweltauswirkungen auf die nächsthöhere oder die nachfolgende Planungsebene zur Vermeidung von Doppelprüfungen. www.bezreg-muenster.nrw.de.

Aus dem Vorhaben der A38 beschreibt ein TöB-Vertreter, dass über eine Phase von mehr als zehn Jahren schätzungsweise 70 Prozent der Vorschläge und Einwendungen in Form von Tunnelverlängerungen, Lärmschutzwänden und wasserbaulichen Maßnahmen berücksichtigt wurden. Auch Veränderungen der Trassen wurden durch Diskussionen mit Bürgern und TöB bewirkt. Durch gute Beteiligungsangebote erhoffen sich einige Interviewte „Partnerschaften anstatt verbrannter Erde“ zwischen Vorhabenträger und Beteiligten.

Von guten Beteiligungsmethoden erwarten unsere Gesprächspartner aufgrund einer wahrgenommenen Verfahrensgerechtigkeit eine erhöhte Akzeptanz der Prozessergebnisse. Auch wenn ein Konsens nicht möglich sei, seien Gegner eines Projekts nach einer offenen und ehrlichen Beteiligung zufriedener. Eine gesellschaftliche Befriedungsfunktion, das Zusammenrücken der Gesellschaft, ein gesteigertes Verständnis und eine erhöhte Akzeptanz von Genehmigungsverfahren sowie das wachsende Interesse an Beteiligungsangeboten sind weitere Hoffnungen, die einige Gesprächspartner in Beteiligungsangebote legen.

Ein Gesprächspartner sieht es als demokratische Selbstverständlichkeit an, der Öffentlichkeit zu berichten, wer von den Vorhaben profitiert und welche Nutzen und Folgen sie haben können. Wenn Politik Bürgerbeteiligung wirklich will und es ihr gelingt, dies zu zeigen, erwartet ein TöB-Vertreter ein besseres Verhältnis zwischen Staat und Bürgern.

Indem öffentliche Debatten angeregt werden, kann sich nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner die politische Kultur in Deutschland verbessern. Bürgerbeteiligung bietet damit einen Beitrag zur lebendigen Demokratie und zu einem gesellschaftlichen Konsens. Der drohenden Frustration und Abkehr von der Demokratie sowie dem Gefühl der Machtlosigkeit bei Bürgern hinsichtlich staatlicher Entscheidungen kann entgegengewirkt werden.

3.5. Defizite – Welche Mängel bestehen bei Information, Transparenz und Beteiligung?

Für die interessierte Öffentlichkeit herrscht nach Meinung eines Teilnehmers im Gesamtprozess ein Defizit an Transparenz. Es bestehen nach außen Unklarheiten, wer zu welchem Zeitpunkt über welche Sachverhalte formal entscheidet und wer auf informellem Weg Entscheidungen beeinflusst.

Insbesondere Prozessabläufe innerhalb und zwischen Behörden sind wenig transparent. Nicht nur die Interessen des Vorhabenträgers bleiben unaufgedeckt, auch die Abwägung der Einwendungen ist intransparent. Ein Vertreter einer Bürgerinitiative sieht einen ständigen Wissensvorsprung bei der Verwaltung, der auf ihren finanziellen Möglichkeiten fußt und nach außen verteidigt wird. Projektbegleitende Informationen existieren nur unzureichend, auch Zwischenergebnisse werden im Verfahren nicht dargestellt.

Das Fehlen moderner Kommunikationsmedien, die in Amtsblätter versteckten Ankündigungen und die Beschränkung auf Einsicht in Aktenordner bauen Beteiligungshürden auf, die Bürgerinnen und Bürgern die Lust nehmen, Einwendungen zu formulieren. Laut unseren Gesprächspartnern sind die dargebotenen Informationen in ihrer Verwaltungssprache für Laien zu kompliziert und unverständlich. Die Auswirkungen von Vorhaben können nicht verdeutlicht werden und bleiben für die Öffentlichkeit abstrakt.

Die komplexen Verfahren mit mehreren Beteiligungsschritten sind unübersichtlich, intransparent und wirken auf Bürger abschreckend. Die Behörden sind nicht serviceorientiert und offenbaren eine große Distanz zu den Betroffenen. Nach Meinung eines Gesprächspartners ist die Bereitschaft zur Beteiligung bei der Verwaltung vorhanden, es mangelt jedoch an Kompetenzen dafür.

Bezogen auf das Gesamtverfahren werden Beteiligungsangebote erst dann gemacht, wenn nur noch geringe Gestaltungsspielräume bestehen und grundsätzliche Entscheidungen bereits getroffen sind. Für einzelne Gesprächspartner wird Beteiligung oft als Alibimaßnahme wahrgenommen. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen bleiben unverbindlich, während Entscheidungen hinter verschlossener Tür getroffen werden.

Nach der Auffassung eines BI-Vertreters schätzt die Genehmigungsbehörde die Kompetenz der Bürgerinitiativen nur unzureichend. Anstatt die oftmals qualitativ hochwertigen Alternativvorschläge zu berücksichtigen, werden Bürgerinitiativen oftmals in die Ecke der Gegner gestellt.

Hinsichtlich des BVWP kritisierte ein TöB-Vertreter die fehlende Möglichkeit, Einfluss auf den Untersuchungsrahmen und auf die Auswahl der Gutachter in der Phase der Szenarien zur Verkehrsentwicklung zu nehmen. Im ROV und im PFV ist das Scoping nicht öffentlich, zudem werden die Erörterungstermine nicht von neutralen Moderatoren geführt. Die Präklusionsregelung[7] führt dazu, dass nur juristische Profis Einwendungen formulieren können, um Klagemöglichkeiten nach der Planfeststellung noch zu gewährleisten. Zudem sind Fristen für Akteneinsicht und Klagen aufgrund der Komplexität der Unterlagen zu eng gesteckt.

3.6. Contra – Was spricht gegen mehr Bürgerbeteiligung?

Weitergehende Bürgerbeteiligung führt aus Sicht einiger Verwaltungsvertreter zu höherem Arbeitsaufwand der Behörde und übersteigt damit deren Kapazitäten um ein Vielfaches. Weil eine potenzielle Flut von Informationen zusätzlich verarbeitet werden muss, wird der bereits existierende Zeitdruck in Verfahren gesteigert.

7 Präklusion (lat.): Ausschluss von Rechtshandlungen oder Rechten, wenn sie innerhalb der gesetzlichen Frist nicht vor- oder wahrgenommen werden. http://lexikon.meyers.de

Die Genehmigungsbehörde sieht sich in einem Dilemma zwischen dem Anspruch auf Teilhabe der Öffentlichkeit und der Notwendigkeit, Verfahren schnellstmöglich abschließen zu müssen. Ein Gesprächspartner befürchtet, dass mehr Beteiligung auch zu ausufernden Verfahren führt.

Neben der Verwaltung sind auch die Bürger nach Meinung einiger Gesprächspartner hinsichtlich der Verfahrenslänge, des Ablaufs und des fachlichen Niveaus der Planung teilweise überfordert. Zudem wecken Beteiligungsangebote unerfüllbare Erwartungen und Wünsche in der Öffentlichkeit, die Spannungen zwischen fachlichen, rechtssicheren und politischen Ansprüchen erzeugen. Da Betroffene trotz Beteiligungsangebot in der Regel Betroffene bleiben, geht ein Interviewter zudem nicht von einer Befriedungsfunktion durch Partizipation aus.

Aus Sicht der Beteiligten steht oftmals der Wunsch nach Verhinderung eines Vorhabens im Vordergrund. So seien die involvierten Personen im Verfahren sehr oft Bedenkenträger, die mit Klagen das Verfahren verlangsamen. Menschen seien mit ihren individuellen Interessen nur in Grenzen imstande, den Blick auf den gesamtgesellschaftlichen Nutzen eines Vorhabens zu legen. Betroffene reagierten mit emotional gesteuerten Argumenten, worauf die Verwaltung jedoch nicht eingehen könne.

Das Beharren auf Verhinderung und Verzögerung wird beispielsweise durch die Nutzung von internetbasierten Einwendungsgeneratoren deutlich, die den Verwaltungsaufwand signifikant erhöhen. Befürworter von Vorhaben hingegen erheben in den formellen Beteiligungsverfahren selten eine Stimme. Zudem unterstreicht die formale Beteiligung in der jetzigen Form weniger Gemeinwohlaspekte als Partikularinteressen. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, sollte Bürgerbeteiligung auch Befürworter von Vorhaben einschließen. Durch eine gezielte und frühzeitige Akteursanalyse könnten auch Befürworter identifiziert und aktiviert werden, sich einzubringen.

Grundsätzlich ist auf beiden Seiten eine fehlende Offenheit zur Einigung zu beklagen. Es herrscht Misstrauen bezüglich Beteiligungsangeboten sowohl bei Bürgern als auch bei der Behörde. Bürger betrachten Beteiligungsangebote oftmals als Alibi, da kein Gestaltungsspielraum gegeben ist und grundlegende Fragen nicht behandelt werden. Nach Meinung eines Politikers sehen sich Genehmigungsbehörden durch Beteiligungsforderungen einem drohenden Kontrollverlust ausgesetzt.

3.7. Wünsche – Wie sieht ein idealer Beteiligungsprozess aus?

Für eine geringe Zahl der befragten Verwaltungsvertreter gibt es keinen signifikanten Verbesserungsbedarf des Status quo. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung auf die strategische Ausrichtung der Verkehrsnetze seien durch demokratische Wahlen und die daraus resultierenden parlamentarischen Mehrheiten ausreichend gegeben. Auch in den Phasen nach der Bedarfsplanung seien über die förmlichen Verfahren bereits heute ausreichende Möglichkeiten vorhanden, persönliche Ansichten einzubringen.

Die Mehrzahl der Gesprächspartner sieht demgegenüber eine Ausweitung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten als sinnvoll und notwendig an. Grundsätzlich fordern die Interviewten, Beteiligungsangebote nicht auf das Ziel der Akzeptanzbeschaffung zu reduzieren.

Es gilt, Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf Beteiligungsangebote als Kunden zu verstehen. Gewünscht ist anstelle eines Gegeneinanders ein Miteinander der Parteien. Dafür braucht es einen Perspektivwechsel der Verwaltung, die sich in das „Boot der Betroffenen setzen" sollte, um die menschliche Komponente zu verstehen. Ein Gesprächspartner dreht die Perspektive um und beschreibt sein Bild eines idealen Bürgers, der Entscheidungen am Ende von Genehmigungsverfahren akzeptiert und sie in die Gesamtverantwortung einordnen kann.

Für eine ideale Informiertheit wünschen sich einige Gesprächspartner, dass der Öffentlichkeit das übergeordnete gesamtgesellschaftliche Interesse deutlich und frühzeitig erläutert wird, um so die Verantwortung für Generationen zu verdeutlichen. Bereits zu Beginn eines Verfahrensschritts schlägt ein Gesprächspartner ein offenes Treffen und eine breit angelegte Diskussion mit den Interessierten vor. Einflussmöglichkeiten müssen dort klar beschrieben werden. So sollen Spielräume und Kompetenzen aller Beteiligten offen in allen Verfahrensschritten dargestellt sein.

Aufgrund der langen Verfahrensdauer muss in den einzelnen Phasen die ursprüngliche Begründung für das Vorhaben fortlaufend erklärt werden; gleichzeitig sind Vor- und Nachteile mit Begünstigten und Benachteiligten zu beschreiben. Dabei sollen der Vorhabenträger als Person und Ansprechpartner erkennbar und die Verantwortlichkeiten transparent sein.

Der Vorschlag, ein Online-Informationssystem als zentrale Anlaufstelle einzurichten, fand in der Runde breite Zustimmung. Auf einer zentralen Internetplattform sollten prozessbegleitend alle Informationen laienverständlich bereitgestellt und der Öffentlichkeit offensiv angeboten werden. Unterlagen müssen auf konkrete Probleme und konfliktäre Themen hinweisen. Die Informationen sollten für jeden Bürger leicht zugänglich, vollständig und aktuell sein.

Dem Maßnahmenträger wurde angeraten, alle Unterlagen öffentlich zu machen. Der weitergehende Vorschlag nach einer verpflichtenden Offenlegung aller behördlichen Dokumente durch ein Transparenzgesetz rief Skepsis bei einigen Teilnehmern hervor. Als mögliche Konsequenz befürchten einige Anwesende eine Flucht der Behörden ins Informelle und eine Schwächung der Behördenstellung als Verhandlungspartner (z. B. in Grundstücksverhandlungen).

Für Beteiligungsmöglichkeiten sind sowohl ein Konzept als auch Managementinstrumente als integrale Bestandteile des gesamten Planungs- und Genehmigungsverfahrens erforderlich. Alle gesellschaftlichen Gruppen, besonders Befürworter und Gegner, müssen aktiv in das Verfahren eingebunden werden. Auf Ebene der Bedarfsplanung verspricht sich ein Vertreter der Verwaltung durch plebiszitäre Elemente erhöhte Akzeptanz bei den nachfolgenden Planungsschritten.

Ein Interviewter wünscht sich eine Mitscheidungsmöglichkeit der Bürger bei der Trassenfindung. Grundeigentümer sollten stärker im Prozess beteiligt sein. Bei umstrittenen Projekten sei die Installation eines Bürger- oder Planungsbeirats ratsam.

Im BVWP wünschen sich ein BI- und ein TöB-Vertreter die Beteiligung an der Grundlagendiskussion. Die strategische Frage „Wie soll das Verkehrsnetz im Jahr 2030 in Deutschland aussehen?“ steht am Anfang der gesamten Planung und muss breit diskutiert werden. Ein Gesprächspartner spricht sich für ein transparentes Anmeldeverfahren mit Beteiligungsmöglichkeiten bei der Vorhabensammlung auf Länderebene aus, um die Sinnhaftigkeit von Projekten diskutieren zu können. In der nachfolgenden Dringlichkeitseinordnung des BMVBS seien harte und nachvollziehbare Kriterien transparent zu machen.

Die langen Planungs- und Genehmigungszeiten machen es nach Ansicht einiger Teilnehmer zudem nötig, aufgrund sich wandelnder Rahmenbedingungen auch im fortgeschrittenen Prozess die Ob-Frage von Verkehrsvorhaben zu diskutieren.

Die Gesprächspartner gaben folgende weitere Vorschläge für eine Ausweitung von Beteiligungsangeboten:

- Anhörungs- und Abstimmungstermine müssen außerhalb der Arbeitszeiten liegen, um die Teilnahme für Berufstätige zu vereinfachen.
- Es braucht längere Auslegungsfristen und kontinuierliche Presseinformationen.
- 3D-Visualisierung (virtuelle Realität) von Verkehrsvorhaben sollten zur Verdeutlichung zukünftiger Auswirkungen eingesetzt werden.
- Eine externe Moderation sollte für Neutralität bei Erörterungsterminen und informellen Beteiligungsangeboten sorgen.
- Bürger und Bürgerinitiativen müssen bei eigenen Gutachten finanziell unterstützt werden.

Die Gesprächspartner gaben Antwort auf die Frage, welche Erfolgsfaktoren für einen idealen Prozess gegeben sein müssen:

- Eine offensive Informationspolitik, beispielsweise mit Informationsveranstaltungen für Bürger und Ortsräte vor Verfahrensbeginn
- Begleitende Arbeitskreise mit Stakeholdern
- Austausch, beiderseitiges Verständnis und Einbindung der externen Expertise lokaler Akteure (BI, TöB, Bürgerinnen und Bürger)
- Finanzielle oder materielle Anreize, wie die Bereitschaft, Ausgleichsmaßnahmen über gesetzliche Bestimmungen zu ermöglichen
- Beteiligung als Baukastensystem, um sie optional und maßgeschneidert in den Prozess einzubinden.

Nach Ansicht der Gesprächspartner sollten folgende Qualitätskriterien für einen idealen Beteiligungsprozess gelten:

- Beteiligungsangebote müssen frühzeitig, ergebnisoffen, fair und freiwillig sein.
- Informationen müssen kontinuierlich, prozessbegleitend, transparent und offensiv bereitgestellt werden.
- Verfahren müssen kostengünstig und rechtssicher sein und möglichst schnell erfolgen.
- Die Nutzung moderner Präsentationsformen und Online-Medien soll zum Standard werden.

3.8. Frühzeitige Beteiligung – Wann sollte wer beteiligt werden?

Für die einzelnen Planungs- und Genehmigungsverfahren herrschen unterschiedliche Meinungen über den passenden Zeitpunkt von Informations- und Beteiligungsmethoden. Einige Verwaltungsvertreter sehen im BVWP begrenzte Ansatzpunkte für Konsultationsangebote über die Maßnahmen im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) hinaus, da sich das Interesse von Bürgerinnen und Bürgern eher auf die lokale Detailplanung als auf das Gesamtverkehrsnetz fokussiert.

Andere Stimmen fordern die Einbindung von TöB und Öffentlichkeit bei strategischen Entscheidungen zur zukünftigen Mobilität und beim Anmeldeverfahren auf Länderebene.

In den nachfolgenden Verfahren des ROV und PFV sollte der Vorhabenträger nach Meinung der Mehrzahl der Gesprächspartner über das Projekt informieren, sobald erste konkrete Überlegungen angestellt sind – also in jedem Fall vor dem eigentlichen Verfahrensbeginn. Hier müssen Personen mit ideellen, materiellen und indirekten Betroffenheiten früh identifiziert und eingebunden werden.

3.9. Zusätzliche Beteiligungsangebote – Wer trägt die Kosten?

Die Kosten für Bürgerbeteiligung müssen nach Meinung eines Gesprächspartners von vorneherein in die Projektkalkulation einfließen. Einigkeit besteht darin, dass in erster Linie der Vorhabenträger nach dem Verursacherprinzip in der Pflicht steht, Beteiligung zu finanzieren. Teilweise könnten Informationsveranstaltungen auch von Genehmigungsbehörden getragen werden. Das Landes-Raumordnungsprogramm bietet Möglichkeiten zur Nutzung zusätzlicher Mittel. Die Finanzierung von Bürgeranwälten von staatlicher Seite sah ein Gesprächspartner als kritisch an, da damit öffentliche Gelder einseitig für die Stärkung einer Interessengruppe verwendet werden.

4. Schlussfolgerungen und Ableitungen für die Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Verkehrssektor

Infrastrukturplanungen erhalten ihre Legitimation durch Verfahren. Förmliche Verfahren haben wichtige rechtsstaatliche Aufgaben. Die Gestaltung des Verfahrens verläuft nach gesetzlichen Vorgaben und in formalisierten Bahnen. Das formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren dient der Rechtssicherheit und dem Schutz der Rechtsgüter, u. a. der Wahrung des Grundrechtsschutzes der von der Planung Betroffenen. Durch die Beteiligung der Bürger, Behörden und der TöB soll sichergestellt sein, dass die Erkenntnisse der Behörden erweitert und widerstreitende Interessen ausgeglichen werden mit dem Ziel, eine Befriedung zu erreichen.

Die Behörden sind verpflichtet, im Verfahren öffentliche und private Belange untereinander und gegeneinander gerecht abzuwägen. Die Handlungslogik der Behörden ist daher darauf ausgerichtet, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens sicherzustellen, die gesetzlichen Vorgaben zu prüfen und die individuellen Rechte zu schützen. Die Handlungslogik richtet sich demnach in erster Linie nicht danach, den demokratischen Anforderungen nach Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund stehen die Empfehlungen für eine bessere Bürgerbeteiligung im Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen auf der einen und demokratischen Spielräumen und Anforderungen für die Öffentlichkeit und den Parlamenten auf der anderen Seite.

Die nachstehenden Schlussfolgerungen leiten sich aus der Analyse der Verfahrensschritte und den Expertenaussagen im Rahmen der geführten Interviews und des Workshops ab.

Mangelnde Information und Transparenz

Genehmigungsbehörden nutzen zunehmend das Internet, um Bürgerinnen und Bürger mit Informationen über den Stand der Planungs- und Genehmigungsprozesse von Verkehrsvorhaben zu informieren. Vor allem Planungsdokumente für das ROV und das PFV werden häufig schon im Internet veröffentlicht. Die wesentlichen (Vor-)Entscheidungen über ein Vorhaben werden jedoch früher, bereits im Rahmen der Bedarfsplanung, getroffen. Insbesondere über diese Phase liegen öffentlich wenige Informationen vor.

Eine Dokumentation zur Vorhabenhistorie, beginnend bei der Bedarfsplanung bis hin zur Umsetzung, ist in der Regel nicht vorhanden. Für Bürgerinnen und Bürger bleiben wichtige Fragen zu Gegenstand, Zweck und Ablauf der einzelnen Verfahrensschritte offen. Wer hat wann aus welchen Gründen den Bedarf eines Verkehrsvorhabens festgestellt? Welche beteiligten Akteure haben die Planung und Genehmigung in welchem Maße mitgestaltet? Welche Argumente sind wie berücksichtigt?

Die Darstellung der behördlichen Entscheidungsstrukturen und Prozessbeteiligten sowie die Inhalte verwaltungsinterner Abläufe sind wenig transparent. Dem Laien wird unzureichend verdeutlicht, welche Entscheidungsspielräume für TöB und Bürger existieren und welche Ansprechpartner für weitere Informationen zur Verfügung stehen.

Insbesondere bleiben die Rollen von Bund und Ländern bei der Vorhabensammlung und Abwägung für die Bedarfsplanung unklar bis diffus. Dabei legt dieser Schritt die Grundlage für spätere Vorhaben. Wenige Details finden Bürger auch zur Entwicklung und Abwägung der Szenarien, zur Anmeldung der Projekte durch die Bundesländer und zur Einordnung der Dringlichkeit von Vorhaben.

Im weiteren Planungsverlauf sind behördeninterne Abläufe zur Linienbestimmung sowie zur Priorisierung der Vorhaben nach der Planfeststellung intransparent. In Anbetracht der langen Verfahrensdauer fehlen zudem Angaben zu Zeitbedarfen einzelner Verfahrensschritte ebenso wie Aussagen zu Verzögerungsursachen.

Wenn Informationen bereitgestellt werden, geschieht dies selten serviceorientiert im Sinne des Bürgers als Kunde. Planunterlagen, die in Gemeinden ausgelegt oder im Internet veröffentlicht werden, sind in der Regel nicht laienverständlich aufgearbeitet. In der Auseinandersetzung mit Fachinformationen bleibt für den ungeschulten Leser das Vorhaben häufig abstrakt.

Fazit: Eine höchstmögliche Transparenz über Inhalte und Verfahren vom Beginn der Planung bis zur Umsetzung einzelner Projekte ist anzustreben. Im Verlauf der Planungen sollte in jedem Prozessschritt für den Bürger nachvollziehbar sein, wozu der Prozessschritt dient und warum das Projekt bzw. die Projekte erforderlich sind. Transparenz ist der erste Schritt, um Vertrauen beim Bürger aufzubauen. Politik, Verwaltung und Vorhabenträger müssen der Kommunikation mit dem Bürger einen zentralen Stellenwert einräumen und um Verständnis für die Vorhaben werben. Eine aktivierende Öffentlichkeitsarbeit, die hochkomplexe Sachverhalte allgemeinverständlich vermittelt und sich nicht nur an die kritischen Beteiligungseliten wendet, ist notwendig.

Sinnvoll ist ein Online-Informationssystem, das die Projekthistorie vom Planungsbeginn bis zur Realisierung aller Fernstraßenprojekte transparent macht. Es sollte zentral umfassende und verständliche Informationen über die staatlichen Ebenen und die zeitlichen Abläufe hinweg zur Verfügung stellen. Die Informationen sollten durch ein einfaches Suchsystem für jeden Bürger leicht auffindbar sein.

Unzureichende Einbindung der Bürger und ihrer gewählten Vertreter in das formelle Verfahren

Die Planung von Bundesfernstraßen liegt nach geltendem Recht in erster Linie in der Hand der Exekutive. Die Ministerialverwaltung, nachgeordnete Behörden und Fachexperten zu ihrer Unterstützung spielen von der Planung bis zur Realisierung von Fernstraßen in allen Prozessschritten eine herausragende Rolle.

Die Parlamente im Bund und in den Ländern haben in diesem formellen System eine untergeordnete Funktion. Der Bundestag legt im ersten formellen Prozessschritt rechtlich verbindlich den Bedarf für den Ausbau und Neubau von Bundesfernstraßen fest. Im weiteren formellen Planungsverlauf sind parlamentarische Entscheidungen weder auf Bundes-, noch auf Landes- und kommunaler Ebene vorgesehen. Die Kommunalpolitik kann sich im Rahmen der formalen Beteiligung als „Träger öffentlicher Belange“ (TöB) einbringen und Einwände und Bedenken formulieren.

TöB sind in fast alle Prozessschritte einbezogen und können ihre Vorstellungen und Bedenken in das Verfahren einbringen. Auffällig ist die fehlende Einbindung von Naturschutzinteressen im Zuge der Vorhabensammlung auf Länderebene. In Zukunft werden die TöB im Rahmen der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) zusätzlich an der Bedarfsplanung beteiligt.

Die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit im formellen Verfahren ist lediglich im ROV vorgesehen. Wichtige Entscheidungen über die Verkehrswege sind bereits vorher im Rahmen der Bedarfsplanung getroffen worden. D. h., eine ergebnisoffene Diskussion mit Bürgern, die die Frage einschließt, ob eine Verbindung von A nach B überhaupt erforderlich ist und welche Verkehrsträger geeignet wären, ist zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich.

Betroffene Bürger können sich bislang erst spät im Verfahren im Rahmen des PFV einbringen, indem sie bei der Auslegung die Planfeststellungsunterlagen sichten und dazu Stellung nehmen. Zu diesem Zeitpunkt haben die Projekte bereits einen jahrelangen (häufig jahrzehntelangen) Weg der Planung vollzogen und die Wirkungsmöglichkeiten der Bürger sind gering.

Fazit: Bürger stellen heute höhere Anforderungen an Information und Beteiligung als in den vergangenen Jahrzehnten. Um widerstreitende Interessen auszugleichen und die Chancen auf Befriedung zu erhöhen, reicht eine Betroffenenbeteiligung nicht mehr aus. Jeder Bürger (jedermann, die breite Öffentlichkeit) sollte die Möglichkeit bekommen, sich frühzeitig und kontinuierlich über Bundesfernstraßenprojekte zu informieren und sich daran zu beteiligen.

Mit der Aufstellung zum BVWP 2015 besteht nun die Chance, einen neuen Weg zu beschreiten und die Öffentlichkeit sowohl im Rahmen der SUP als auch in weiteren Verfahrensschritten bei der Aufstellung des BVWP zu konsultieren.

Die Erfahrung zeigt, dass Bürger unabhängig vom Planungsstand und Prozessschritt die „Ob-Frage“ thematisieren. Deshalb ist neben der umfassenden Transparenz über Inhalte und Verfahren eine Beteiligung der Bürger an der „Ob-Frage“ zu einem erheblich früheren Zeitpunkt als bislang dringend geboten. Bürger beteiligen sich eher, je dringlicher das Thema und je näher das Projekt an ihrer Lebenswirklichkeit ist. Deshalb ist eine Bürgerbeteiligung an der Bedarfsplanung auf der Länderebene und auf der regionalen Ebene ratsam. Auch eine Beteiligung der Bürger auf Bundesebene ist bei strategischen Fragestellungen denkbar, wie z. B.: Welche verkehrspolitischen Ziele wollen wir in Deutschland verfolgen? Welche Verkehrsnetze und Verkehrsträger sollen Priorität haben? Wie sollen die finanziellen Mittel zwischen den Verkehrsträgern verteilt werden?

Eine Beteiligung der Bürger an der „Wie-Frage“ ist vor oder während des ROV zu empfehlen, zu einem Zeitpunkt, wenn die fachliche Prüfung der Varianten erfolgt und die Vor- und Nachteile der Trassenvarianten diskutiert werden können. Bürger betroffener Regionen können an der Trassenabwägung stärker beteiligt werden, indem sie die Varianten aus Bürgersicht breit diskutieren und ein Votum zu den Trassenvarianten abgeben. Dieses Votum sollte dann in der folgenden Phase der Linienbestimmung Berücksichtigung finden.

In der Phase vor dem PFV kann eine Entscheidung des Landesparlaments über Verkehrsprojekte die demokratische Legitimation von Bundesverkehrsprojekten in dem betreffenden Bundesland erhöhen.

Partikularinteressen und Gemeinwohlaspekte

Fernstraßenprojekte sind geprägt von grundlegenden Interessenkonflikten, zum einen zwischen Wirtschafts- und Naturschutzinteressen, zum anderen zwischen individuellen Interessen der vor Ort negativ betroffenen Bürger und der übergeordneten Gemeinwohlinteressen.

In der jetzigen Form hat sich im Beteiligungsverfahren eine Praxis herausgebildet, nach der bei umstrittenen Vorhaben in der öffentlichen Debatte Partikularinteressen häufig im Vordergrund stehen und Gemeinwohlaspekte in den Hintergrund treten. Negativ betroffene Bürger und Naturschutzverbände schließen sich häufig zusammen, um gemeinsam in der Öffentlichkeit auf das Projekt aufmerksam zu machen und ihre Chancen auf Veränderung, Verzögerung oder Verhinderung des Projektes zu erhöhen.

Interessengruppen, die das Projekt befürworten (Wirtschaftsverbände, Unternehmen, lärmentlastete Bürger) scheuen häufig öffentliche Diskussionen und verlassen sich auf das formale Verfahren. Diejenigen Bürger, die von dem Projekt indirekt betroffen sind und profitieren würden, weil sie z. B. durch eine neue Autobahn schneller von ihrem Wohnort zum Arbeitsplatz gelangen, werden vom formellen Verfahren nicht adressiert und bringen sich kaum ein.

Bei öffentlichen Debatten über ein Vorhaben dominieren häufig die negativen Auswirkungen. Die positiven Folgen und der Nutzen der Projekte werden nicht in ausreichendem Maße in die Diskussion eingebracht. Eine breit angelegte Diskussion mit Bürgern über Strategien der Verkehrsplanung und Gemeinwohlinteressen sowie über Vor- und Nachteile von Trassenvarianten findet nicht statt.

Fazit: Ein umfassender Konsens und ein für alle Parteien zufriedenstellender Interessenausgleich sind kaum zu erreichen. Moderne und attraktive Formen der Information und Bürgerbeteiligung sind hilfreich, um Interessengruppen und Bürger zu mobilisieren und zu aktivieren, die sich normalerweise nicht an Fernstraßenprojekten beteiligen. Sie können das Verständnis für die Planungen in wenig berührten Teilen der Öffentlichkeit fördern.

Es kommt darauf an, Prozesse zu organisieren, die die komplette Bandbreite der Bürgerinteressen und der Verbände sichtbar machen und die Vielfalt der Meinungen in der Bevölkerung widerspiegeln. Formelle Formen der Beteiligung sollten modernisiert und um informelle Formen ergänzt werden. Informelle Beteiligungsformen, wie offene Planungsdialoge vor Ort vor dem PFV können z. B. direkt und indirekt betroffene Bürger motivieren, an der Ausgestaltung der Fernstraße und der Minimierung der Belastungen für Mensch und Natur mitzuwirken.

Promoter für Fernstraßenprojekt fehlt bzw. ist vor Ort nicht präsent

An den Planungs- und Genehmigungsprozessen sind Akteure aus mehreren politischen und administrativen Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen beteiligt.
In der Regel übernimmt keiner der am Verfahren beteiligten Akteure die Rolle des Promoters vor Ort, der ein Gegengewicht gegenüber den Betroffeneninteressen darstellen könnte. Staatliche Behörden, die das Verfahren verantworten bzw. als Vorhabenträger voranbringen, sehen ihre Rolle und Aufgabe nicht darin, für das Projekt zu werben, die Vorteile und den Nutzen des Projektes darzustellen und sich mit Bürgern vor Ort auseinanderzusetzen. Auch Kommunalpolitiker und Interessengruppen, die das Projekt befürworten, übernehmen diese Aufgabe vor Ort häufig nicht.

Fazit: Eine Rollenveränderung der staatlichen Behörde (Vorhabenträger) ist erforderlich. Der Vorhabenträger sollte zukünftig verstärkt aktiv für Information in der Bevölkerung und für die Aktivierung von Interessengruppen vor Ort sorgen. Behördenmitarbeiter sollten für die Organisation der Bürgerbeteiligung geschult werden, über kommunikatives Handwerkzeug verfügen und eine beratende und moderierende Rolle einnehmen.

5. Empfehlungen: Bausteine für mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung bei Bundesfernstraßen

Die Prozessschritte hat ergeben, dass die Beteiligungsverfahren bei der Planung und Umsetzung von Bundesfernstraßen u. a. folgende Defizite aufweisen:

- Mangelnde Information und Transparenz, insbesondere in der Phase der Bedarfsplanung, in der wesentliche (Vor-)Entscheidungen getroffen werden
- Zu späte, punktuelle und unzeitgemäße Einbindung der Bürger und ihrer gewählten Vertreter in die Verwaltungsverfahren
- Zu geringe Berücksichtigung der Vielfalt der Meinungen und Interessen bei umstrittenen Projekten.

Die Bausteine, die im Folgenden vorgeschlagen werden, sind unseres Erachtens gut geeignet, um diese Defizite anzugehen sowie Bürger umfassend und ausgewogen zu informieren und frühzeitiger, kontinuierlicher und ernsthafter zu beteiligen. Die Bausteine Qualifiziertes Bürgervotum zur „Ob-Frage“ und offene Planungsdialoge zur Feinplanung werden aktuell in Form von Modellprojekten in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung erprobt. Die Kosten, die für die vorgeschlagenen Bausteine für mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung entstehen, sind Teil der Planungskosten und sollten wie die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit und Ingenieurleistungen betrachtet und finanziert werden.

Bevor Vorhabenträger, Behörden oder andere Initiatoren mit der Planung konkreter Bausteine der Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung beginnen, empfiehlt es sich, zunächst grundlegende Fragen zu beantworten:

- Welche Ziele verfolgen Sie als Initiator mit dem Beteiligungsprozess?
- Welche relevanten Zielgruppen und Akteure wollen Sie erreichen?
- Sind die Rahmenbedingungen und Ressourcen klar?
- Welche Erwartungen haben andere relevante Akteure an den Beteiligungsprozess?
- Welche Einflussmöglichkeiten bieten Sie der Öffentlichkeit und wie bindend sind die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses?

Die Beantwortung der Fragen hilft, die Anforderungen an die Gestaltung der Bürgerbeteiligung zu formulieren und die Bausteine entsprechend anzupassen und zu konkretisieren.

Baustein 1: Zentrales Online-Informationssystem

Mit einem zentralen Online-Informationssystem wird die Öffentlichkeit über alle aktuellen Fernstraßenbauvorhaben in Deutschland informiert. Ein zentrales Infotool eröffnet den Bürgern einen einfachen Zugang zu Informationen und zum Dialog.

Ziel

Das Informationssystem schafft eine zentrale Anlaufstelle, über die sich alle Bürgerinnen und Bürger – auch mit begrenzten zeitlichen Ressourcen – zu Planungsvorhaben in ihrem jeweiligen Umfeld und deren Verfahrensstatus, -ablauf und Ansprechpartner informieren können. Damit sollen der Zugang zu relevanten Informationen vereinfacht, die Transparenz bei konkreten Verfahren der Planung, Genehmigung und Realisierung erhöht und Verfahrensprozesse für die Öffentlichkeit verständlich und nachvollziehbar werden.

Zeitpunkt der Maßnahme

Das Online-Informationssystem soll beginnend mit der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 eingerichtet werden und kann ggf. direkt auf dem Projektinformationssystem des BMVBS aufsetzen.

- Aufbau des Systems möglichst ab sofort.

Inhalte und Methode

Die Informationsplattform besteht aus einer zentralen Suchmaske und dezentralen Informationsdatenbanken.

Mit einem einfachen Suchsystem haben Bürger überall in Deutschland die Möglichkeit, die Verkehrsplanungen und Projekte zu finden, die sie interessieren bzw. die für sie relevant sind. Beispielsweise können sie sich durch die Eingabe ihrer Postleitzahl über alle Fernstraßenprojekte in ihrem Umfeld informieren. Neben den Informationen zu konkreten Vorhaben beschreibt das Informationssystem theoretische Grundlagen zu den Verfahren der Planung, Genehmigung und Umsetzung von Fernstraßenbauvorhaben in Deutschland. Alle Informationen sollten offen, transparent, vollständig und aktuell sein. Der Bürger darf zu keinem Zeitpunkt das Gefühl haben, dass ihm etwas vorenthalten wird.

Auf der zentralen Online-Plattform werden alle (zukünftigen) Aus- und Neubauvorhaben von Fernstraßen in Deutschland kartenbasiert dargestellt. Die Daten hierfür werden im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans erstellt und mit den Datenbanken der Landesbehörden abgeglichen. Die zentrale Plattform enthält dabei nur die zentralen Angaben zu den Projekten, wie Art, Ort, Status, Zeitrahmen und Ansprechpartner.

Um Aktualität und Qualität der Daten sicherzustellen, müssen die zentralen Projektangaben landesübergreifend/bundesweit einheitlich kodiert sein, um sie im laufenden Prozess über Schnittstellen in das zentrale Informationssystem importieren zu können. Die Pflege der Daten obliegt dabei den Ländern bzw. den jeweiligen Vorhabenträgern.

Die weiteren Projektinformationen werden dezentral von den Ländern bzw. den Vorhabenträgern auf eigenen Plattformen/Datenbanken bereitgestellt, auf die aus dem zentralen System heraus verlinkt wird. Jedes Vorhaben soll dort mit seiner gesamten Verfahrenshistorie lückenlos dokumentiert werden, beginnend mit der Bedarfsplanung und endend mit der Verkehrsfreigabe. Dies schließt sowohl die offiziellen Verfahrensschritte wie Bedarfsplanung, Raumordnungsverfahren, Linienbestimmung, Planfeststellung und Umsetzung, als auch behördeninterne Aktivitäten zwischen den Verfahrensschritten mit ein. Zeitabläufe werden transparent, Gründe für Verzögerungen erkennbar. Möglichkeiten der Beteiligung werden mit ihren Einflusschancen/ihrem Einflusspotenzial auf das Verfahren beschrieben.

Das Informationssystem

- Enthält eine kartenbasierte Darstellung aller (zukünftigen) Aus- und Neubauvorhaben von Fernstraßen in Deutschland
- enthält für jedes Projektvorhaben eine verständliche aktuelle einseitige Kurzdarstellung,
- benennt alle im Verfahren involvierten Institutionen (Entscheider und Beteiligte) mit ihren konkreten Ansprechpartnern, Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten im Verfahren,
- legt die Gründe für die Notwendigkeit einzelner Projekte dar, legt die Kosten-Nutzen-Analyse und ggf. notwendige Anpassungen offen
- führt alle offiziellen Dokumente auf, die im Verfahren erstellt werden (Gutachten, Kartenmaterial, Abwägungskatalog, Stellungnahmen etc.) und enthält in allgemeinverständlicher Sprache verfasste Zusammenfassungen (wie für Dokumente nach § 6 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz),
- veranschaulicht den Ablauf und den aktuellen Stand des Verfahrens,
- informiert über Möglichkeiten des Dialogs und der Bürgerbeteiligung, und
- nennt den Projektleiter bzw. Ansprechpartner für jedes Projekt mit Kontaktdaten.

Der Leser erhält Informationen über den Zweck, die Prozessbestandteile und Produkte der einzelnen Verfahrensschritte ebenso wie über Umsetzer, Entscheider und Beteiligte auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene. Informelle und formale Verfahrensschritte mit ihren rechtlichen Grundlagen werden verdeutlicht. Anzustreben ist dabei eine einheitliche Darstellung von Vorhaben, unabhängig davon, um welches Projekt es sich handelt, ob der Bund oder Bundesländer die Verfahrensverantwortung innehaben.

Das Online-System sollte einen einprägsamen Namen haben, gut bekannt gemacht und offensiv vermarktet werden, damit es alle Bürger erreicht und auch Planungsexperten hilft, die Übersicht zu behalten. Der Erfolg hängt eng mit dem Traffic, den die Seite erzeugen kann, zusammen.

Umsetzung

Die Entwicklung und Umsetzung des Informationssystems sollte in der Verantwortung des BMVBS liegen. Gemeinsam mit den 16 Bundesländern ist zunächst zu klären, wie die Zusammenarbeit

erfolgen soll, wer welche haushalterischen und personellen Mittel zur Verfügung stellt und wie die Geschäftsprozesse ablaufen sollen. Wir empfehlen, die Öffentlichkeit bei Aufbau und Gestaltung einzubinden.

In das zentrale Online-Informationssystem können Informationen aus bereits bestehenden Datenbanken eingespeist werden. Ein zentrales Such- und Filtersystem wird zentral aufgebaut, die Einspeisung der Daten erfolgt dezentral, die Schnittstellen müssen definiert und koordiniert werden.

Nach der Bedarfsplanung könnte das BMVBS die Zuständigkeit für das Einstellen und die Pflege von Informationen den Auftragsverwaltungen der Bundesländer bzw. den Vorhabenträgern übergeben. Hinsichtlich des Einspeisens von Informationen erfolgt zwischen der Bedarfsplanung und den nachgeordneten Verfahrensschritten eine Übergabe vom Bundesverkehrsministerium zu den Planungsbehörden der Bundesländer. Die Verfahrensinformationen müssen kontinuierlich auf dem neusten Stand gehalten werden. Wir empfehlen die Vorgabe von Qualitätsstandards (hinsichtlich Verständlichkeit, Vollständigkeit etc.), um Mindestanforderungen bei der Informationsdarbietung zu sichern.

Eine Dokumentationspflicht der Auftragsverwaltungen existiert bereits. Durch die Entwicklung eines zentralen Systems könnte die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung von 16 Bundesländer-Systemen überflüssig werden.

Der hier beschriebene Baustein eines zentralen Online-Informationssystems für Fernstraßen kann perspektivisch auch andere Vorhaben (Schienenwege, Flugplätze, Wasserstraßen, Industrieanlagen, Stromtrassen etc.) einschließen. Damit würde es den Bürgern ermöglicht, sich über alle Großvorhaben in ihrem Umfeld auf kurzem Weg zu informieren.

Gutes Beispiel: Website des US Departments of Energy (DOE) zu Umweltprüfungsverfahren (NEPA Documents) mit interaktiver Karte zur Lokalisierung laufender Verfahren.

Baustein 2: Beteiligung an der Strategie der Bundesverkehrswegeplanung

Strategische Grundfragen der Mobilität sollen mit zufällig ausgewählten Bürgern beraten werden, um die Meinung eines Bevölkerungsquerschnitts in die konzeptionelle Ausrichtung des BVWP und die daraus abgeleiteten Szenarien und Prognosen einfließen zu lassen.

Ziel

Die Bevölkerung soll die Chance erhalten, ihre Antworten auf konzeptionelle Fragen zu geben. Die Antworten der Bürger auf grundsätzliche, strategische Fragen sollen in die Grundkonzeption des BVWP einfließen.

Zeitpunkt der Maßnahme

Die Bürgerbeteiligung sollte in der Konzeptionsphase der Bundesverkehrswegeplanung, also möglichst vor der Anmeldung von Einzelprojekten durch die Länder stattfinden, um die Ergebnisse im weiteren Aufstellungsverfahren für den Bundesverkehrswegeplan berücksichtigen zu können. Für die Beratung des BVWP 2015 sollte die Beteiligung unmittelbar beginnen.

Inhalte und Methode

Die Fragestellungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung sollen strategische Grundfragen adressieren, beispielsweise

- Welche verkehrspolitischen Ziele wollen wir in Deutschland verfolgen?
- Welche Verkehrsnetze und welche Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasserstraßen, Luft) sollen Priorität haben?
- Wie soll zwischen den Bedürfnissen nach Ruhe und Landschaft einerseits und Mobilität und Reisezeitverkürzung andererseits abgewogen werden?
- Wie sollen die finanziellen Ressourcen zwischen den Verkehrsträgern verteilt werden?
- Wo sind Prioritäten zu setzen? Welche Projekte sollen bei knappen Ressourcen priorisiert werden?
- Wo sind Schwachstellen, wo ist der Ausbau, wo ein Neubau wichtiger?

Mehrere hundert Bürger werden so ausgewählt (Modell: Bürgerforum), dass sie einen Querschnitt der Bevölkerung abbilden (Auswahl nach dem Zufallsprinzip). Sie diskutieren zunächst in einer Präsenzveranstaltung, dann online und geben schließlich eine untereinander abgestimmte Bürgerempfehlung zum BVWP ab.

Umsetzung

Die Beteiligung kann nur in enger Zusammenarbeit mit dem BMVBS erfolgreich sein. Das Beteiligungs-Know-how für ein Bürgerforum kann die Bertelsmann Stiftung bereitstellen. Die für den geschützten Online-Dialog erforderliche Software liegt vor und müsste an die speziellen Bedürfnisse ggf. angepasst werden.

Meilensteine der Umsetzung wären:

- Auswahl von Bürgern nach dem Zufallsprinzip (z. B. über Einwohnermeldeamt oder Callcenter)
- Präsenzveranstaltung mit erster Sammlung von Herausforderungen und Ideen
- Online-Phase (ca. sechs Wochen) zur Erarbeitung einer Bürgerempfehlung
- Abschlussveranstaltung zur Präsentation und breite Diskussion der Ergebnisse in der Öffentlichkeit
- Prüfung und Einarbeitung der Bürgerempfehlung in den BVWP

Dieser Baustein könnte auch auf Landesebene zu den strategischen Grundfragen der Mobilität des Bundeslandes umgesetzt werden.

Baustein 3: Beteiligung an der Bedarfsplanung der Bundesländer

Bei der Sammlung von Verkehrsvorhaben der Bundesländer konsultieren die zuständigen Länderministerien (oder die Landtage) die Bürgerinnen und Bürger sowie die TöB (d. h. neben Landes- und Kommunalbehörden auch Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und sonstige anerkannte Vereinigungen). Länderparlamente werden verstärkt bei der Schlussentscheidung in die Länderanmeldungen einbezogen.

Ziel

Bürger und TöB erhalten frühzeitig Informationen über alle Planungsgrundlagen zur Bedarfsplanung. Damit ist es ihnen möglich, sich an der „Ob-Frage“ zu beteiligen, Stellung zur Verkehrsstrategie des Landes und zu den gesammelten Vorhaben zu nehmen sowie Vorschläge für weitere Vorhaben einzubringen. Um „Wünsch-Dir-Was-Listen“ auszudünnen, empfiehlt es sich, mit den Bürgern die Verkehrsbedarfe des Landes und die Notwendigkeit von Verkehrsprojekten auch auf der Basis von Kosten-Nutzen-Fragen zu diskutieren. Dieser Baustein erhöht die Transparenz über die Grundlagen der Entscheidungsfindung. Durch diese Vorgehensweise wächst bei den Bürgern sowohl mehr Verständnis für die Verkehrsentwicklung in ihrer Umgebung und in ihrem Bundesland als auch für die Interessen und Positionen anderer Bürger und Verbände. Die Politik bekommt damit eine verbesserte Entscheidungsgrundlage für den Beschluss über die Vorhabensammlung.

Zeitpunkt der Maßnahme

- Bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) und vor dem Beschluss der Länderparlamente zur Vorhabensammlung.
- Beginnend mit der Aufstellung des BVWP 2015.

Inhalte und Methode

Die Länderministerien (oder die Landtage) konsultieren die Bürgerinnen und Bürger sowie die TöB in Form eines Online-Dialogs und einer Präsenzveranstaltung zur Verkehrsstrategie des Landes und zu künftigen Verkehrsvorhaben, die auf Ebene des Bundeslandes gesammelt wurden.

Die Beteiligungsangebote werden frühzeitig beworben, z. B. durch prominente Berichterstattung in den Medien. In beiden Beteiligungsangeboten wird dem Bürger jedes Vorhaben beschrieben und mit seiner Entstehungsgeschichte begründet. Dazu gehört, dass über die Ergebnisse der Fachplanungen des Bundes zum BVWP 2015 informiert wird, Begründungen der Fachbehörden und/oder regionalen Befürworter benannt werden und diese als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Online-Konsultation, die bekannt gemacht und beworben werden muss, hat jedermann die Möglichkeit, zu den einzelnen Vorhaben Anmerkungen und Fragen abzugeben. Zusätzlich können die Bürger weitere Vorhaben vorschlagen.

Als Dauer der Online-Konsultation empfehlen wir zwei Monate. Die Konsultationsergebnisse werden auf einer behördlichen Internetseite gesammelt. Nach Abschluss der Online-Phase veranstalten die Länderministerien (oder die Länderparlamente) in Kooperation mit den Kommunen je nach Größe des Bundeslandes mehrere Präsenzveranstaltungen. Bei Großvorhaben, die voraussichtlich auf Widerstände bei den betroffenen Bürgern stoßen, bieten sich Veranstaltungen mit örtlichem Bezug an. Ziel ist es, zusätzlich auch jene Menschen einzubinden, die die Online-Beteiligungsmöglichkeit nicht genutzt haben.

Die gebündelten Ergebnisse aus Online-Phase und Präsenzveranstaltungen haben Empfehlungscharakter. Das Landesministerium ist verpflichtet, dem Landtag Berichte über die Planungsgrundlagen und über die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung vorzulegen. Die Ergebnisse fließen anschließend in die parlamentarische Beratung zum Beschluss der Sammlungsliste der Verkehrsvorhaben ein. Die parlamentarischen Debatten werden als Live-Stream im Internet und im Regionalfernsehen veröffentlicht.

Transparenz über die Entscheidungsfindung beinhaltet, dass beschlossene Verkehrsvorhaben des Bundeslandes dargestellt und begründet sowie veröffentlicht werden. Vorgeschlagene, jedoch nicht berücksichtigte Vorhaben werden ebenfalls erläutert; die getroffenen Entscheidungen werden begründet und veröffentlicht.

Umsetzung

Die Umsetzung der Empfehlungen kann ohne eine Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Eine Verzahnung der Online-Konsultation mit dem ebenfalls vorgeschlagenen Online- Informationssystem ist sinnvoll (s. Baustein 1). Eine externe Moderation der Online- und Präsenzbeteiligung wird zur Wahrung der Neutralität empfohlen.
Einige Bundesländer, wie z. B. der Freistaat Bayern, praktizieren bereits Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung zur Bedarfsplanung und Anmeldung von Verkehrsprojekten.

Baustein 4: Qualifiziertes Bürgervotum zur „Ob-Frage“ einer Bundesfernstraße

Bürgerinnen und Bürger informieren sich umfassend und ausgewogen über die Notwendigkeit einer Bundesfernstraße und mögliche Alternativen. Sie geben ein Votum ab, ob die Straße gebaut werden soll. Dieser Baustein wird empfohlen bei einzelnen Projekten, die innerhalb der Politik und der Bürgerschaft sehr umstritten sind und bereits zu erheblichen Konflikten geführt haben. Voraussetzung für das qualifizierte Bürgervotum ist, dass der Wille und der politische Gestaltungsspielraum vorhanden sind, um das Votum der Bürger umzusetzen und die Planungen dem Bürgerwillen anzupassen.

Ziel

Bürgerinnen und Bürger des Landes bzw. der Region bilden sich eine eigene Meinung über das Fernstraßenprojekt. Das Verständnis für die unterschiedlichen Belange, Ziele, Positionen und Interessen wächst. Die Bürger beeinflussen die Entscheidung über die Fortführung oder die Aufgabe des Projektes. Politik und Verwaltung erhalten eine bessere Entscheidungsgrundlage. Das Votum ist rechtlich nicht verbindlich. Wird das Bürgervotum umgesetzt, steigt die Chance auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung.

Zeitpunkt der Maßnahme

Die Bürgerbeteiligung mit dem qualifizierten Bürgervotum zur Frage, ob die Straße gebaut werden soll, könnte zum Zeitpunkt der Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans (z. B. im Vorfeld der Projektsammlung der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015) oder in der Phase der Bedarfsplanüberprüfung durchgeführt werden. Trassenverläufe sollten vom Vorhabenträger bereits grob ermittelt und das Raumordnungsverfahren sollte möglichst noch nicht durchgeführt worden sein.

Angesichts des Aufwandes für alle Beteiligten sollte diese Form der informellen Bürgerbeteiligung nur in besonderen Situationen zum Einsatz kommen, z. B. wenn Konflikte drohen zu eskalieren und der soziale Friede gefährdet erscheint.

Inhalte und Methode

Je konfliktträchtiger ein Vorhaben, desto intensiver sollten Bürger beteiligt werden. Angesichts konkurrierender Interessen und sich häufig gegenseitig ausschließender Lösungsvarianten ist es bei konfliktreichen Verkehrsvorhaben wenig wahrscheinlich, dass durch die Bürgerbeteiligung eine Konsenslösung gefunden wird. Damit das Ergebnis des Bürgervotums in der Bevölkerung trotzdem breit akzeptiert wird, ist es erforderlich, von Beginn an die Bürger in die Planung und Gestaltung der Bürgerbeteiligungsprozesse und des Bürgervotums einzubinden und gezielt Aktivitäten zur Mobilisierung und Aktivierung der Bürger vorzusehen. Es sollten auch Bürger aktiviert werden, die sich bisher nicht aktiv eingemischt haben. Damit Bürger Vertrauen entwickeln und den Prozess der Bürgerbeteiligung als fair, offen und transparent akzeptieren, sollte ein neutraler Dritter (z. B. ein professionelles Moderationsbüro) mit der Durchführung beauftragt werden.

Damit die Bürger ein qualifiziertes Votum abgeben können, brauchen sie eine breite Informationsbasis. Aktuelle, ausgewogene und umfassende Informationen, die verständlich und leicht zugänglich sind, bilden die Basis für die Bürgerentscheidungen. Zu Beginn des Prozesses müssen Politik und Verwaltung klar stellen, welche Bindungswirkung das Votum im weiteren Verfahren haben wird. Diese kann von einer einfachen Berücksichtigungspflicht bis hin zu einer Selbstbindung

bei den nachfolgenden politischen Entscheidungen reichen. Eine Bindungswirkung für gesetzlich geregelte Verwaltungsentscheidungen (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) ist nicht zulässig.

Wir empfehlen folgenden Ablauf:

- Individuelle Akteursbefragung von Bürgerinitiativen, nicht organisierten Bürgern, Interessengruppen, Politik und Verwaltung zu den Erwartungen, Wünschen, Themen der Bürgerbeteiligung und zu möglichen Fragen und Antwortoptionen des Bürgervotums. Die Befragung sollte sicherstellen, dass die komplette Bandbreite der vorhandenen Positionen und Interessen ermittelt ist und alle Erwartungen in die Gestaltung des Beteiligungsprozesses einfließen.
- Erstellung eines Grobkonzeptes für den Bürgerbeteiligungsprozess
- Bürgerversammlung: Vorstellung des Grobkonzeptes und Ermittlung der Erwartungen der anwesenden Bürger
- Anpassung des Konzeptes, Erstellung und Veröffentlichung des zeitlichen Ablaufs der Einzelbausteine des Beteiligungsprozesses
- Bildung einer Begleitgruppe mit ausgewählten Repräsentanten organisierter und nicht organisierter Bürger, mit Betroffenen und Interessengruppen: Erarbeitung der Fragen und Antwortoptionen für das Bürgervotum, Begleitung des Prozesses, Weitergabe von Informationen an andere
- Breite öffentliche Informationen über eine Internetseite, Medien, Postwurfsendungen und durch die Mitwirkung von Multiplikatoren (z. B. Bürger aus Vereinen)
- Informationen und Diskurs mit Bürgern, Planern und Experten durch Informationsveranstaltungen, Fachworkshops, Trassenbegehungen
- Qualifiziertes Bürgervotum: Stimmabgabe der Bürger
- Bekanntgabe des Ergebnisses und Information über die Konsequenzen und den Umgang mit den Ergebnissen des Bürgervotums

Umsetzung

Die Federführung für das Projekt könnte das zuständige Landesministerium übernehmen. Die betroffenen Abteilungen, die Landesbehörde (Vorhabenträger) und die kommunale Politik sollten eingebunden sein und sich auf die Eckpunkte des Projektes verständigen. Ein kontinuierlicher Informationsfluss und die Bereitstellung von Informationen für die Bürgerbeteiligung stellt den reibungslosen Ablauf und die fundierte Informationsbasis sicher. Eine frühzeitige Abstimmung mit dem BMVBS ist ratsam.

Von Januar 2013 bis September 2013 führt das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung ein qualifiziertes Bürgervotum zur Ortsumgehung mit dem beschriebenen Konzept in Waren/Müritz durch.

Baustein 5: Planungswerkstatt zur Findung von Straßentrassen

Bürgerinnen und Bürger ermitteln in Planungswerkstätten für jede Trassenalternative Vor- und Nachteile sowie benachteiligte und begünstigte Akteursgruppen. Sie erhalten die Möglichkeit, Trassenvarianten zu bewerten, zu priorisieren, abzulehnen und Alternativen einzubringen.

Ziel

Bürger nehmen die unterschiedlichen Interessen der anderen Bürger und der Verbände wahr und entwickeln durch ihre Mitwirkung ein erhöhtes Verständnis für die Trassenfindung und Entscheidung.

Die Verwaltung wird bei ihrer Suche nach einer raumverträglichen Trasse durch die Ergebnisse der Planungswerkstatt aus Bürgersicht beraten und kann die Grundlage ihrer Entscheidung bei der Trassenfindung vergrößern. Die Ergebnisse der Planungswerksatt fließen in den Abwägungsprozess ein. Durch die gezielte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern werden bereits bestehende informelle Beteiligungsangebote (bspw. begleitende Arbeitskreise im ROV in Niedersachsen) für Träger öffentlicher Belange ergänzt.

Zeitpunkt der Maßnahme

Nachdem alternative Trassen vom Vorhabenträger und von Gutachtern erarbeitet sind, richtet der Vorhabenträger eine Planungswerkstatt für Bürgerinnen und Bürger ein. Dafür sind grundsätzlich zwei Zeitpunkte möglich:

- In der Vorbereitung des ROV, nachdem Trassenverläufe vom Vorhabenträger und von Gutachtern grob ermittelt wurden.
- Im ROV nach der Raumempfindlichkeitsanalyse und vor der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP.

In Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Maßnahme sind unterschiedliche Akteure für die Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse verantwortlich. In den Varianten a) und b) bewertet die Genehmigungsbehörde die Ergebnisse im Rahmen des Abwägungsprozesses im Raumordnungsverfahren (ROV).

Inhalte und Methode

Wir empfehlen geschlossene Treffen mit öffentlich verfügbaren Protokollen. Eine arbeitsfähige Gruppengröße von Bürgerinnen und Bürgern wird bestimmt, z. B. durch Zufallsauswahl oder durch die Auswahl von Repräsentanten aus der Bürgerschaft und von Interessengruppen. Der Teilnehmerkreis soll unterschiedliche Perspektiven und Interessen einschließen. Die Bandbreite aller Interessen sollte vertreten sein.

Um keine falschen Erwartungen bei den Bürgern zu wecken, ist sehr deutlich zu erklären und zu begründen, wie die Bürgermeinung gewichtet wird und welche Verbindlichkeit das Bürgervotum hat. Zu Beginn wird den Bürgerinnen und Bürgern das Verfahren mit seinem bisherigen Verlauf und den gutachterlichen Vorarbeiten vermittelt. Dabei sind die Grundlagen der vorliegenden Trassenalternativen zu verdeutlichen. Mit Abschluss der Planungswerkstatt werden die Ergebnisse veröffentlicht.

Unter der Leitfrage, ob alle Betroffenheiten vollständig und korrekt aufgenommen wurden, erfolgt in den nachfolgenden zwei Monaten nach Veröffentlichung der Werkstattergebnisse eine Online-Konsultation (alternativ regionale Präsenzveranstaltungen). Jedermann hat dabei die Möglichkeit, Anmerkungen und Ergänzungen zu den Werkstattergebnissen zu machen. Die Ergebnisse der Online-Konsultation und der Präsenzveranstaltungen werden ebenfalls veröffentlicht.

Abhängig vom Zeitpunkt der Maßnahme müssen die Beteiligungsergebnisse von der für das ROV zuständigen Landesplanungsbehörde berücksichtigt werden. Der Vorhabenträger übermittelt die Ergebnisse aus Werkstatt und Online-Konsultation der Landesplanungsbehörde, die sie im Abwägungsprozess einbezieht. Nach der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des ROV veröffentlicht die Landesplanungsbehörde ihr Gutachten mit der Entscheidung für die Vorzugsvariante und begründet diese.

Umsetzung

Die Bürger-Planungswerkstatt sollte federführend vom Vorhabenträger (der für den Straßenbau zuständigen Behörde) umgesetzt werden. Der Vorhabenträger kann die vorgeschlagene Beteiligungsmaßnahme bereits im Rahmen seiner informellen Möglichkeiten umsetzen. Für eine verpflichtende Beteiligungsmaßnahme einer Planungswerkstatt mit anschließender Konsultationsphase bedarf es gesetzlicher Veränderungen.

Eine Verzahnung der Online-Konsultation mit dem ebenfalls vorgeschlagenen Informationssystem ist sinnvoll. Eine externe Moderation der Online- und Präsenzbeteiligung wird zur Wahrung der Neutralität empfohlen.

Baustein 6: Bundestagsentscheidung im Rahmen der Bedarfsplanüberprüfung

Das Bundesparlament diskutiert anhand sachlicher und nachprüfbarer Kriterien den aktuellen Bedarf von Verkehrsvorhaben bei der Bedarfsplanüberprüfung, die alle fünf Jahre stattfindet. Die Parlamentarier identifizieren die Vorhaben, die ggf. aufgrund veränderter Rahmenbedingungen unnötig oder besonders dringlich geworden sind, setzen klare Prioritäten und bestätigen die Vorhaben, die in die nächste Planungsstufe übergehen sollen. Sie verhindern also die Vorhaben, die nicht mehr notwendig sind und priorisieren Vorhaben, die besonders dringlich sind.

Ziel

Durch die Bestätigung von Vorhabenbedarfen können Verfahrensentscheidungen eine stärkere Legitimation und Vorhaben eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung erhalten.

Zeitpunkt der Maßnahme

- Die parlamentarische Entscheidung zum aktuellen Bedarf des Gesamtnetzes und einzelner Verkehrsvorhaben soll im Zuge der Bedarfsplanüberprüfung getroffen werden. Die wirtschaftliche und verkehrstechnische Überprüfung erfolgt alle fünf Jahre.

Inhalte und Methode

Aufgrund langandauernder Planungs- und Genehmigungsphasen können sich Rahmenbedingungen beispielweise bei der Verkehrsentwicklung, der Raumentwicklung, der demographischen Entwicklung oder bei den Interessenkonstellationen (Wegzug von Großunternehmen, Veränderungen in der Stadtentwicklung etc.) verschoben haben. Die Abgeordneten sollen prüfen, ob diese Veränderungen auch Modifizierungen am Bedarf der Verkehrsinfrastruktur mit sich bringen. Der Bedarf sollte an steigende Rohölpreise und Baukosten sowie an die reale Haushaltssituation angepasst werden. Aus diesem Grund soll der Bundestag den Bedarf des Verkehrsnetzes und einzelner Verkehrsprojekte aktuell bestätigen.

Informationen der Landesbehörden und des BMVBS werden frühzeitig zur Verfügung gestellt und dienen dem Parlament als Entscheidungsgrundlage. Die Ergebnisse des Diskussionsprozesses werden flächendeckend an die Öffentlichkeit weitergeleitet. Gründe, warum Veränderungen bei einzelnen Projekten eingetreten sind, werden genannt. Auch dafür ist das Online-Informationssystem ein gutes Instrument (s. Baustein 1).

Baustein 7: Offene Planungsdialoge mit betroffenen Bürgern und TöB

Betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie TöB sollen zur Feinplanung, Feintrassierung und Gestaltung der Ausgleichsmaßnahmen konsultiert werden.

Ziel

Durch die Einbindung lokaler Akteure besteht die Möglichkeit, Belastungen an den Schutzgütern zu reduzieren, angemessene Ausgleichsmaßnahmen zu entwickeln und eine höhere Akzeptanz für das Vorhaben in der Bevölkerung zu erreichen. Planungsbehörden erkennen, welche konkreten Planungen besonders umstritten sind und hohes Konfliktpotenzial bergen. Sie erkennen ggf. auch, durch welche Maßnahmen Konflikte minimiert werden können.

Zeitpunkt der Maßnahme

- Die Linienbestimmung ist erfolgt, die favorisierte Trasse ist festgelegt.
- Das Beteiligungsangebot beginnt mit der Vorbereitung des PFV und endet mit der Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens.

Inhalte und Methoden

Die Empfehlung orientiert sich an der Praxis des Bundeslandes Niedersachsen im ROV und geht in Teilen darüber hinaus. Wir schlagen eine Konsultation mit lokalen Akteuren in Form von thematischen Planungsdialogen (bspw. zu den Themen Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Siedlung, etc.) vor. Bürgerinnen und Bürger sowie TöB erarbeiten hier im Austausch mit Verwaltung und Gutachtern Anforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich der Feinplanung und Ausgestaltung der Trasse. Zudem werden Vorschläge für Ausgleichsmaßnahmen entwickelt. Denkbar wäre die Konkretisierung der Planungen hinsichtlich

- des genauen Trassenverlaufs,
- der Lagerung der Trasse (Dammlage, Tieflage),
- eines aktiven Lärmschutzes,
- der Gestaltung von Lärmschutzmaßnahmen,
- Innovationen zur Verknüpfung von Lärmschutz mit Fotovoltaik,
- lärmmindernder Bauausführung,
- Kompensationsmaßnahmen zur Erhaltung der Lebensqualität und des Freizeit- und Erholungswerts,
- Ausgleichs- und Ersatzflächen/Flurbereinigungen und
- Kompensationen für den Naturschutz (Grünbrücken etc.).

Es kann Situationen vor Ort geben, z. B. festgefahrene Konfliktkonstellationen zwischen Bürger- und TöB-Gruppen, oder TöB-Gruppen, die zur Bevormundung der Bürger neigen. In solchen Situ-

ationen kann es sinnvoll sein, reine Bürgergruppen zu etablieren, um die Spontaneität der Bürger zu bewahren. Zudem könnten externe Experten ihr Wissen einbringen. Bei der Entwicklung von Lösungen mit den Bürgern kommt es darauf an, dass Bürger über die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen informiert werden und die Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in diesem späten Planungsschritt deutlich erkennen. Es ist wichtig, den Bürgern zu erklären, wie ihre Vorschläge gewichtet werden, welche Relevanz sie für die weiteren Planungen haben und dies auch zu begründen.

Die Ergebnisse der Planungsdialoge dienen, neben den Ergebnissen der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung, als Entscheidungsgrundlage für die Genehmigungsbehörde in der Abwägung der Belange und in der Ausgestaltung von Ausgleichsmaßnahmen.

Umsetzung

Die vorgeschlagenen Beteiligungsmaßnahmen können bereits durch den Vorhabenträger im Rahmen seiner informellen Möglichkeiten umgesetzt werden. Zur verbindlichen Anwendung der vorgeschlagenen Beteiligungsmaßnahmen der Bundesländer sind gesetzliche Änderungen erforderlich. Eine externe Moderation der Beteiligungsmaßnahmen wird zur Wahrung der Neutralität empfohlen.

6. Prozessschritte: Von der Planung bis zur Realisierung von Industrieanlagen und Kraftwerken[8]

6.1. Einführung und rechtlicher Rahmen

Die Errichtung und der Betrieb von Industrieanlagen verschiedener Branchen und von Kraftwerken bedürfen ab bestimmten Leistungsschwellen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Vom Genehmigungserfordernis erfasst sind beispielsweise Anlagen zur Erzeugung von Energie, Tierhaltungsanlagen, Anlagen zur Erzeugung von Papier, Pappe oder Karton, Stahlerzeugungsanlagen, Anlagen der keramischen und chemischen Industrie, Abfallbehandlungsanlagen und Anlagen zur Lagerung bestimmter gefährlicher Stoffe.[9]
Am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind unterschiedliche Akteure beteiligt. Dazu zählen neben dem Vorhabenträger vor allem die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde, zu beteiligende dritte Behörden, z. B. Naturschutzbehörden, Wasserbehörden, Denkmalschutzbehörden, sowie sonstige Träger öffentlicher Belange (TöB), z. B. wie – je nach Verfahrensart – die Jedermann-Öffentlichkeit, also jedermann unabhängig von der Betroffenheit durch die Auswirkungen des Vorhabens.

Immissionsschutzrechtliche Verfahrensarten

Die rechtlichen Vorgaben für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ergeben sich aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und den dazu ergangenen Verordnungen. Der Gesetz- und Verordnungsgeber unterscheidet nicht nach öffentlichen und privaten Vorhabenträgern. Träger immissionsschutzrechtlich zu genehmigender Vorhaben sind regelmäßig private Unternehmen. Vorhaben öffentlicher Träger sind in der Regel Infrastrukturvorhaben, also z. B. Autobahnen, Hochspannungsleitungen, Eisenbahntrassen. Diese Infrastrukturvorhaben bedürfen der Zulassung im Planfeststellungsverfahren (PFV). Im Gegensatz zum PFV für Infrastrukturvorhaben handelt es sich bei der Entscheidung über die Genehmigung von Industrieanlagen und Kraftwerken nach dem BImSchG um eine gebundene Entscheidung der Behörde. Sind also die für die Genehmigung einer Anlage maßgeblichen Tatbestandsmerkmale aus den §§ 5 und 6 BImSchG erfüllt, muss die Behörde die Anlage genehmigen. Ein Ermessen hinsichtlich der Genehmigung steht der Behörde nicht zu.
Sowohl immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren als auch PFV sind insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der öffentlichen und fachlichen Diskussion.

8 Autorin der Kapitel 6 bis 9: Prof. Dr. Andrea Versteyl, Berlin

9 Welche Anlagen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, ist abschließend im Anhang der 4. BImSchV aufgezählt; im Einzelnen zu genehmigungsbedürftigen Anlagen statt vieler: Jarass, BImSchG, Kommentar, § 4, Rn. 15 ff. m.w.N.

Prozessschritte von der Planung bis zur Realisierung von Industrieanlagen/Kraftwerken

	Prozessschritte	Akteure und Beteiligte	Dauer/Zeitraum	
Planungsphase				
Entscheidung für ein Vorhaben	**Entscheidung für ein Vorhaben (i.d.R. aus wirtschaftlichen Gründen)** **Wahl des Standorts des Vorhabens nach sorgfältiger Betroffenheitsanalyse** **Erstellung der Projektunterlagen:** Schaffung einer breiten Informationsbasis, auf deren Grundlage die Behörde bei der Antragstellung beraten kann.	**Entscheidung und Erstellung:** **Vorhabenträger** **Beteiligung:** **Genehmigungsbehörde in beratender Funktion** **Vom Vorhaben evtl. betroffene Kommunen,** weil durch deren Planungshoheit die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen oder beseitigt werden können (Veränderungssperre).	Von der Art der gewünschten Genehmigung hängen Aufwand und Umfang der Planung entscheidend ab. Bei Pflichtigkeit zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) muss UVP vorliegen, noch bevor der Antrag gestellt wird.	Immissionsprognose: 1 Jahr UVP: 1 Jahr Planerstellung generell 1 Jahr
(Vor-) Antragskonferenz Scoping bei UVP-Pflichtigkeit	**Auf Grundlage der Projektunterlagen kann vor der Antragstellung eine (Vor-) Antragskonferenz durchgeführt werden** Bei Vorhaben mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP): Klärung des Gegenstands, des Umfangs und der Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung **Umwelterheblichkeitsprüfung – Vorprüfung:** Anhand des vorliegenden Daten- und Kartenmaterials wird geprüft, ob Umweltbelastungen zu erwarten sind. **UVP** – gutachterliche Hauptprüfung (hierbei zunächst Festlegung des Untersuchungsrahmens = Scoping-Termin)	**Durchführung Antragskonferenz:** **Genehmigungsbehörde** **Beteiligung:** Liegt im Ermessen der Genehmigungsbehörde; in der Regel diejenigen, die von dem Vorhaben in eigenen Belangen betroffen sein können: **Vorhabenträger** **Vertreter der betroffenen Behörden** **Anerkannte Naturschutzverbände** Hinzuziehung der Öffentlichkeit möglich, eine Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit besteht nicht.	Für die Abarbeitung naturschutzrechtlicher Fragestellungen (Flora Fauna Habitat (FFH)/Artenschutz) bedarf es der Berücksichtigung von oft mind. einer **Vegetationsperiode.** **Zeitabläufe für separate Anträge teilweise überschneidend, Koordinierung durch Vorhabenträger erforderlich**	
Fertigstellung des Antrags	Erstellung der notwendigen Gutachten und Beifügung der zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit erforderlichen Unterlagen – bei Änderung bzw. Zeitablauf: Aktualisierung und ggf. Neuauslegung	**Erstellung:** **Vorhabenträger, unterstützt durch** **Planungsbüro und juristische Begleitung** **Genehmigungsbehörde in beratender Funktion**	Insgesamt zeit- und ressourcenintensive Untersuchungen und Begutachtungen, damit die Genehmigungsfähigkeit nachgewiesen werden kann und die Genehmigung ggf. auch vor Gericht standhält.	
Antragstellung/Genehmigungsverfahren				
Prüfung	**Nach Eingang des Genehmigungsantrags prüft die Behörde die Unterlagen auf Vollständigkeit.** Sobald ein vollständiger Antrag vorliegt, macht die Behörde das Vorhaben bekannt.	**Prüfung:** **Genehmigungsbehörde**	**Unverzüglich nach Eingang des Antrags** Bereits hier Verzögerungen möglich	Über den Genemigungsantrag ist nach Eingang des vollständigen Antrags innerhalb einer Frist von 7 Monaten, ...
Öffentlichkeitsbeteiligung	**Bekanntmachung** durch amtliches Mitteilungsblatt oder Anschlag an der Amtstafel, außerdem: Bekanntmachung durch örtliche Tageszeitungen oder Internet, Informationen über Ort und Zeitraum der Auslage der Antragsunterlagen, Koordinierungspflicht der Behörde bzgl. konzentrierter und nicht konzentrierter Verfahren	**Bekanntmachung:** **Genehmigungsbehörde** **Beteiligung weiterer betroffener Behörden**		

	Förmliches Anhörungsverfahren/Einwendungsphase: Auslegung der Unterlagen in den Räumen der Genehmigungsbehörde und Einsichtnahmemöglichkeit. Hiermit beginnt auch die Einwendungsphase.	**Öffentlichkeit: Jedermann hat die Möglichkeit, Einsicht zu nehmen.** **Träger öffentlicher Belange, wie Naturschutzverbände u. a.**	Dauer der Auslegung: ein Monat	… im vereinfachten Verfahren innerhalb von 3 Monaten zu entscheiden. Verlängerungsmöglichkeit um jeweils 3 Monate (§ 10 Abs. 6a BImSchG)
	Förmliches Anhörungsverfahren/Einwendungsphase: Jedermann-Beteiligung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Einwendung erfolgt schriftlich gegenüber der Genehmigungsbehörde. Nur rechtzeitige Einwendungen werden berücksichtigt (Präklusion).	**Öffentlichkeit: Jedermann kann eine Einwendung erheben.** **Naturschutzverbände: besonderes Substantierungserfordernis für ihre Einwendungen** Neben dem Verfahren häufig Petitionen/ Bürgerbegehren zur politischen Einflussnahme	Einwendungfrist: bis 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist	
	Förmliches Anhörungsverfahren: Erörterungstermin (ggf. fakultativ) **Zweck:** Mündliche Verhandlung der gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen, soweit für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung. Der Vorhabenträger, unterstützt von Planungsbüro und juristischer Begleitung, stellt sein Vorhaben vor, erläutert dieses sowie die Antragsunterlagen und antwortet auf Fragen. Notwendigkeit zur sachlichen Auseinandersetzung. Erzielung eines größtmöglichen Maßes an Ausgleich widerstreitender Interessen. **Problem:** Erörterung nur genehmigungsrechtlich relevanter Punkte oder Raum für gesellschaftlichen Dialog oder politische Diskussion?	Leitung Erörterungstermin: **Genehmigungsbehörde** Dem Verhandlungsleiter (möglich auch Externer, ggf. der Projektmanager) obliegt als Vertreter der Genehmigungsbehörde die Ordnung und Leitung des Erörterungstermins, die Tagesordnung und die themenorientierte Erörterung mit allen Beteiligten. Beteiligung: **Öffentlichkeit: Jedermann ist zur Teilnahme berechtigt.** **Vorhabenträger** **Naturschutzverbände**	Erörterung nach Ablauf der Einwendungsfrist Keine zeitliche Regelung für die Dauer und den Abschluss des Erörterungstermins Verzögerungspotenzial: • Wortprotokolle • Erörterung nicht relevanter Einwände • unberechtigte Nachforderungen auf Einwenderseite	
Genehmigung	Übermittlung eines Genehmigungsentwurfs; Gelegenheit zur Stellungnahme, Stellungnahme häufig zu den Nebenbestimmungen	Entscheidung: **Genehmigungsbescheid durch Genehmigungsbehörde** Stellungnahme: **Vorhabenträger**		
		Bauphase/Rechtsschutz		
Bauphase	Einleitung der Bauphase Genehmigungsbehörde setzt eine Frist. Innerhalb dieser Frist hat der Vorhabenträger mit der Realisierung seines Vorhabens zu beginnen. Investitionsentscheidung des Vorhabenträgers hängt von der Risikoabwägung ab.	Fristsetzung: **Genehmigungsbehörde** Baubeginn: **Vorhabenträger**	Sofortige Vollziehbarkeit der Genehmigung: Es kann sofort gebaut werden, Vorhabenträger trägt jedoch volles Risiko, insbesondere wenn planungsrechtliche Grundlagen streitig sind.	
Rechtsschutz	Widerspruchsverfahren (in den meisten Bundesländern entfallen) Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht Klagemöglichkeit des Vorhabenträgers, der Nachbarn und anerkannter Umweltverbände (Verbandsklage nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG). Vorgehen des Vorhabenträgers gegen den Bescheid bei Versagung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und zur Anfechtung von Nebenbestimmungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung.	Klagemöglichkeiten ggf. für: **Vorhabenträger** **Nachbarn** **Anerkannte Umweltverbände**	Ein Rechtsschutzverfahren kann mitunter mehrere Jahre in Anspruch nehmen.	

FFH = Flora Fauna Habitat | UmwRG = Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz | UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung

Vorhabenträger	Verwaltung	Träger öffentlicher Belange	Politik	Öffentlichkeit

Die Verfahrensvorschriften für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren finden sich in der 9. Durchführungsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (9. BImSchV). Die 9. BImSchV unterscheidet nach dem förmlichen und dem vereinfachten Genehmigungsverfahren. Für das vereinfachte Genehmigungsverfahren gelten einige Erleichterungen. Im Wesentlichen besteht beim vereinfachten Verfahren keine Pflicht, die Öffentlichkeit zu beteiligen.

Welches Verfahren für welches Vorhaben anzuwenden ist, richtet sich grundsätzlich nach der 4. Durchführungsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (4. BImSchV). Eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung besteht auch immer dann, wenn es sich um ein Vorhaben handelt, für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) erforderlich ist.
Grundsätzlich lässt sich das immissionsschutzrechtliche Verfahren in folgende Schritte untergliedern: Antragskonferenz/Scoping-Termin, Bekanntmachung, Auslegung der Antragsunterlagen, Einwendungsphase, Erörterungstermin, Entscheidung über den Antrag, Bekanntmachung der Entscheidung.

Konzentrationswirkung

Nach § 13 BImSchG ist in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eine Vielzahl von anderen behördlichen Genehmigungen konzentriert. Das bedeutet, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung andere behördliche Genehmigungen in der Form einschließt, dass die anderen Genehmigungen nicht in einem gesonderten Verfahren beantragt werden müssen. Es reicht aus, die immissionsschutzrechtliche Genehmigung in einem behördlichen Verfahren zu beantragen. Die sachlichen Anforderungen der konzentrierten Genehmigungen sind jedoch weiterhin zu prüfen und einzuhalten. Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist, dass die Voraussetzungen nach dem für die jeweilige Anlage einschlägigen Fachrecht, z. B. dem Baurecht, und darüber hinaus auch die Anforderungen nach dem BImSchG erfüllt sind.
Beispiele für konzentrierte behördliche Entscheidungen sind vor allem Baugenehmigungen oder Zulassungen nach dem Natur- und Landschaftsschutzrecht.
Es werden jedoch nicht alle Genehmigungen konzentriert. Bergrechtliche, wasserrechtliche und atomrechtliche Zulassungen sind beispielsweise nicht von der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG umfasst und müssen daher gegebenenfalls in einem gesonderten Verwaltungsverfahren beantragt werden. Insbesondere das Verfahren nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) läuft in der Regel parallel zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ab.
Aus der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung folgt, dass die Behörde weitere Fachbehörden am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beteiligen und das Verfahren zu koordinieren hat. Die konzentrierten Fachbehörden erteilen keine eigenständigen Genehmigungen, sondern geben fachliche Stellungnahmen gegenüber der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde ab.
.

Genehmigungsanspruch

Der Behörde steht hinsichtlich der Erteilung der Genehmigung kein Ermessen zu. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, hat der Vorhabenträger einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung. Durch die Modifizierung seines Vorhabens vor Antragsstellung kann er sein Vorhaben an die gesetzlichen Voraussetzungen anpassen. Bauplanungsrechtlichen und naturschutzrechtlichen Belangen kann der Vorhabenträger allerdings nicht oder nur stark eingeschränkt durch die Modifizierung seines Vorhabens begegnen. Bestimmte Artenvorkommen können generell gegen ein Vorhaben am jeweiligen Standort sprechen. Sogenannte bauplanungsrechtliche Veränderungssperren verbieten (vorübergehend) die Errichtung neuer Vorhaben.

6.2. Beschreibung der Prozessschritte in der Planungsphase

Der Prozess bis zur Realisierung eines Projekts lässt sich in die Planungsphase, die Genehmigungsphase und die Bauphase untergliedern. Er stellt sich bei öffentlichen und privaten Vorhabenträgern grundsätzlich gleich dar.

Entscheidung für ein Vorhaben

Ausgangspunkt eines jeden Genehmigungsverfahrens ist die Entscheidung eines Vorhabenträgers, ein bestimmtes Vorhaben zu realisieren.
Daran schließt sich eine Vielzahl von Entscheidungen an, eine der wichtigsten ist die Wahl des Standortes des Vorhabens. Denn vom Standort hängt nicht nur ab, welche Nachbarn ein Vorhaben hat und mit welchem Maß an Akzeptanz gerechnet werden kann. Vom Standort ist auch abhängig, welche Behörde für das Genehmigungsverfahren zuständig sein wird.
Die Entscheidung über den Standort kann von vielen Umständen abhängen. Wird eine bestehende Anlage geändert oder erweitert oder wird eine neue Anlage gebaut? Im ersten Fall ist kein Spielraum mehr, über den Standort zu entscheiden. In den anderen Fällen sind die Gründe für die Standortwahl vielseitig. Grundstückspreise, Verkehrsanbindung, Nachbarschaft, Naturschutzgebiete, Arbeitsmarkt vor Ort und staatliche Förderungen sind nur wenige von vielen Aspekten, die der Vorhabenträger in seine Entscheidung einfließen lassen wird.
Auch die Art des Vorhabens kann ein wichtiger Aspekt für eine Standortwahl sein. Kommt es beispielsweise darauf an, dass das erzeugte Produkt nicht zu weit transportiert werden soll, dies wäre z. B. bei Tierhaltungsanlagen und Schlachtungsanlagen der Fall, wird die Vor-Ort-Nachfrage ein wesentlicher Aspekt für die Standortfrage sein.
Sobald der Standort des Vorhabens feststeht, wird es intern beim Vorhabenträger projektiert. Darauf folgen die Festlegung eines Zeitplans und die Einführung der zu beteiligenden Sachverständigen in das Projekt: Dabei handelt es sich um Ingenieure, Rechtsanwälte, Planungsbüros, aber beispielsweise auch um Unternehmen, die die Jedermann-Öffentlichkeit über das Vorhaben informieren und an dem Prozess beteiligen.

In der Regel nimmt der Vorhabenträger bereits in dieser Frühphase des Projekts Kontakt zu der für das Genehmigungsverfahren zuständigen Behörde auf und unterrichtet sie über Art und Umfang der Anlage. Sobald die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde von dem Vorhaben Kenntnis hat, ist sie gemäß § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV gehalten („soll"), den Vorhabenträger bei der Antragserstellung zu beraten. Die zuständige Behörde begleitet das Vorhaben fortan nicht nur als federführende Behörde im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, sondern über die Genehmigung und Realisierung des Vorhabens hinaus, da sie für die immissionsschutzrechtliche Überwachung der Anlage (ordnungsgemäßer Betrieb im Rahmen der Genehmigung) zuständig sein wird.

Erstellung der Projektunterlagen

Nach der Entscheidung über das „Ob" und den Standort des Projektes werden Projektunterlagen erstellt. Sinn und Zweck der Projektunterlagen ist es, der Behörde, den Fachbehörden und den TöB vorab eine – soweit in diesem frühen Stadium möglich – breite Informationsbasis zu verschaffen, auf deren Grundlage die Behörde bei der Antragserstellung beraten kann.

(Vor-)Antragskonferenz und Scoping-Termin

Auf Grundlage der Projektunterlagen können eine (Vor-)Antragskonferenz und ein sogenannter Scoping-Termin durchgeführt werden. Im Rahmen eines Scoping-Termins werden unter Beteiligung von Fachämtern und Fachverbänden Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens geklärt. Die Antragskonferenz ist Teil der behördlichen Beratungsaufgabe aus § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV. Sie dient der Klärung, welche Unterlagen der Antragsteller voraussichtlich für den Antrag beizubringen hat. Die Antragskonferenz gehört jedoch nicht zum eigentlichen Genehmigungsverfahren, das erst mit der Antragstellung durch den Vorhabenträger beginnt. In der Regel werden Antragskonferenz und Scoping in einem Termin verbunden.

Die Antragskonferenz dient insbesondere der Klärung,

- welche Antragsunterlagen vorgelegt werden müssen,
- welche voraussichtlichen Auswirkungen das Vorhaben auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit haben kann und welche Folgerungen sich daraus ergeben,
- welche Gutachten erforderlich sind, welche doppelten Gutachten vermieden werden können,
- wie der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens gestaltet werden kann und welche Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens ergriffen werden können,
- ob ein Projektmanager eingesetzt werden soll und
- welche Behörden am Verfahren zu beteiligen sind.

Bei Vorhaben, für die eine UVP durchzuführen ist, können sich die Beteiligten auf der Antragskonferenz auch über den Gegenstand, den Umfang und die Methoden der UVP verständigen (§ 2a Abs. 1 Satz 3 der 9. BImSchV).

Wen die Behörde an diesem Termin beteiligt, liegt in ihrem Ermessen. Sie wird dabei nicht nur diejenigen berücksichtigen, deren Positionen nicht bloß ganz allgemein mit dem Vorhaben in Verbindung stehen, sondern auch diejenigen, die von dem Vorhaben in eigenen Belangen betroffen sein können. Dabei wird die Behörde, um den Untersuchungsaufwand realistisch einschätzen zu können, den Kreis der Beteiligten eher weit als eng ziehen. In der Regel bezieht die Genehmigungsbehörde neben dem Vorhabenträger Vertreter der betroffenen Fachbehörden, der TöB und der anerkannten Naturschutzverbände in die Antragskonferenz ein.
Um die fachlichen Auswirkungen, die im Rahmen der UVP zu untersuchen sind, hinreichend beurteilen zu können, wird die Behörde ferner von der Möglichkeit Gebrauch machen, Sachverständige und, wenn erforderlich, auch Privatpersonen zur Antragskonferenz einzuladen. Eine Pflicht zur Beteiligung der betroffen oder nicht betroffenen Öffentlichkeit besteht allerdings nicht.

Erstellung der Antragsunterlagen

In den §§ 3 bis 4e der 9. BImSchV ist der Inhalt des Antrags geregelt. Dem Antrag sind die zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit erforderlichen Unterlagen beizufügen. Dies können insbesondere Gutachten, Lagepläne, Fließschemata und Beschreibungen der vorgenommenen Maßnahmen sein.
Bei Industrieanlagen und Kraftwerken wird der Vorhabenträger in der Regel ein Planungsbüro beauftragen, das die Antragsunterlagen erstellt und die Abläufe auf Seiten des Vorhabenträgers koordiniert.
Auch die Genehmigungsbehörde befasst sich schon während der Antragserstellungsphase intensiv mit dem Vorhaben, um das spätere Genehmigungsverfahren möglichst zügig abzuschließen. Bei Änderungen einer vorhandenen Anlage ist beispielsweise die bestehende immissionsschutzrechtliche Genehmigungslage zu ermitteln. Dies kann bei historisch gewachsenen Industriestandorten kompliziert und langwierig sein. Die Behördenmitarbeiter müssen darüber hinaus im Hinblick auf das Vorhaben über den aktuellen Stand der Technik informiert sein, denn – grob formuliert – muss das Vorhaben den Stand der Technik einhalten, um genehmigt werden zu können. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde nimmt während der Phase der Antragserstellung weiterhin eine beratende Funktion wahr.

Erstellung einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung

Für Vorhaben ab einer bestimmten Größe hat die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde eine UVP nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) durchzuführen. Die UVP ist unselbstständiger Teil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Mit der UVP werden die möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf die immissionsschutzrechtlichen Schutzgüter (Menschen, Tiere und Pflanzen, Wasser, Boden, Atmosphäre, Kultur- und Sachgüter) beschrieben und bewertet. Als Entscheidungsgrundlage für die Genehmigungsbehörde reicht der Vorhabenträger mit den Antragsunterlagen eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) ein. Bei der UVU handelt es sich um ein von unabhängigen Sachverständigen erarbeite-

tes Gutachten zu den Auswirkungen des Vorhabenträgers auf die immissionsschutzrechtlichen Schutzgüter, sozusagen eine UVP auf Vorhabenträgerseite.

Die Erstellung der UVU kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, da hierfür zeit- und ressourcenintensive Untersuchungen und Begutachtungen erforderlich sind. Auch Immissionsprognosen nach der TA Luft und eine Berechnung der Geruchsimmissions-Zusatzbelastung sind hiervon mit umfasst. Bei naturschutzrechtlichen Begutachtungen ist meist mindestens eine Brut- und/oder Vegetationsperiode betroffener Tiere und/oder Pflanzen zu berücksichtigen. Da es in der Regel jährlich nur eine Brut- und/oder Vegetationsperiode gibt, kann die Begutachtung für die UVU mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

6.3. Beschreibung der Prozessschritte im Antrags- und Genehmigungsverfahren

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren beginnt mit der Einreichung vollständiger Antragsunterlagen. Es untergliedert sich in unterschiedliche Phasen. Der grobe Zeitplan des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist gesetzlich vorgegeben:

Gemäß § 10 Abs. 6a Satz 1 BImSchG ist über den Genehmigungsantrag in förmlichen Verfahren innerhalb einer Frist von sieben Monaten, in vereinfachten Genehmigungsverfahren innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Bei besonderen Schwierigkeiten oder Gründen, die die Behörde nicht zu vertreten hat, kann die Behörde diese Fristen jeweils um drei Monate verlängern. Innerhalb dieser Frist finden die Antragsprüfung, die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Entscheidung über den Antrag statt.

Prüfung des Antrags auf Vollständigkeit

Nach Eingang des Genehmigungsantrags prüft die Behörde die Unterlagen unverzüglich auf Vollständigkeit. Im Falle unvollständiger Antragsunterlagen fordert sie fehlende Angaben beim Vorhabenträger an.
Sobald ein vollständiger Genehmigungsantrag vorliegt, gibt die Behörde das Vorhaben bekannt und beteiligt die Öffentlichkeit. Nach der Beteiligung der Öffentlichkeit wird die Behörde eine Entscheidung über den Antrag treffen. Vorbehaltlich des Rechtsschutzverfahrens kann der Antragsteller im Anschluss mit der Realisierung des Projektes beginnen.

Beteiligung der Öffentlichkeit, anderer Behörden und der Träger öffentlicher Belange

Im Rahmen förmlicher Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG ist die Öffentlichkeit zu beteiligen. Die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung heißt „formelle Öffentlichkeitsbeteiligung“. Von der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet sich die formelle

Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur dadurch, dass sie gesetzlich vorgeschrieben ist, sondern auch dadurch, dass ihr Inhalt und Ablauf gesetzlich vorgeschrieben sind. Wesentlicher Unterschied zwischen formeller und informeller Beteiligung ist jedoch, dass Bürger mit der Teilnahme an der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung ihre Rechte wahren. Bürger, die an der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht teilnehmen, können Rechte verlieren.

Bekanntmachung des Vorhabens: Nachdem ein vollständiger Antrag des Vorhabenträgers vorliegt, hat die Behörde die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass das Genehmigungsverfahren für ein bestimmtes Projekt eröffnet wurde, § 8 der 9. BImSchV. Dies erfolgt im amtlichen Mitteilungsblatt, im Internet und in Tageszeitungen. Verfügt man in der Gemeinde nicht über ein eigenes Amtsblatt, erfolgt die Bekanntmachung durch Anschlag an der Amtstafel.
In der Bekanntmachung beschreibt die Behörde das Vorhaben und informiert über die Auslegung der Antragsunterlagen. Sie gibt an, in welcher Zeit die Antragsunterlagen ausgelegt werden (von wann bis wann), in welchen Stunden sowie in welchem Gebäude und Raum die Unterlagen eingesehen werden können. Außerdem gibt die Behörde an, wie lange Einwendungen erhoben werden können und welche Folgen mit einer Fristversäumung verbunden sind.
Früher musste die Bekanntmachung eine Woche vor Auslegung der Unterlagen erfolgen. Gesetzlich ist dieser Vorlauf nicht mehr streng vorgeschrieben. Nach § 9 Abs. 2 BImSchG soll zwischen Bekanntgabe und Beginn der Auslegung eine Woche liegen.

Öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen: In förmlichen Genehmigungsverfahren werden die Antragsunterlagen öffentlich ausgelegt. Die Auslegung ist von der oben beschriebenen Bekanntmachung zu unterscheiden. Während der Auslegungsphase kann die Jedermann-Öffentlichkeit die Antragsunterlagen am Auslegungsort einsehen und sich über das Vorhaben und dessen voraussichtliche Auswirkungen informieren. Die Unterlagen liegen einen Monat lang aus. Die auslegenden Stellen begrenzen die Möglichkeit, Einsicht zu nehmen, in der Regel auf die allgemeinen Dienst- und Amtsstunden. Gelegentlich lassen Behörden an einzelnen Wochentagen eine Einsicht auch in den Abendstunden zu, um es berufstätigen Bürgern zu erleichtern, sich über das Vorhaben zu informieren.
Während der Einsicht dürfen grundsätzlich Kopien gemacht werden. Auch wenn die Behörde nicht verpflichtet ist, Kopiermöglichkeiten vorzuhalten, stehen im Regelfall Kopierer bereit. Allerdings umfassen die Unterlagen in der Regel mehr als zehn gefüllte Aktenordner, sodass wegen des Umfangs der Antragsunterlagen und begrenzter Kopiermöglichkeiten nicht gewährleistet ist, dass jeder Interessierte Kopien anfertigen kann.
Die Auslegung erfolgt in den Räumlichkeiten der Genehmigungsbehörde. Wenn diese jedoch nicht in der Umgebung des Vorhabens liegt, erfolgt die Auslegung zusätzlich in Räumlichkeiten, die in der Umgebung des Vorhabens liegen.
Mit Umsetzung der neuen europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EU) Anfang 2013 soll in das BImSchG auch eine Pflicht zur Auslegung der Unterlagen im Internet eingeführt werden[10].

10 Bundesrats-Drucksache 314/12 vom 25.5.2012, S. 7.

Beteiligung anderer (Fach-)Behörden: Die Sachentscheidungskompetenz über die immissionsschutzrechtliche Genehmigung liegt allein bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde, die jedoch Stellungnahmen der Behörden einholt, deren Aufgabenbereiche berührt werden (§ 10 Abs. 5 Satz 1 BImSchG). Dies sind vor allem die Behörden, deren Kompetenz in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde konzentriert ist, also vor allem die Bauaufsichtsbehörde, die Naturschutzbehörde und (wegen der Bebauungsplanung) die Standortgemeinden. Die zu beteiligenden Behörden haben zu prüfen, ob das Vorhaben die Voraussetzungen des jeweiligen Fachgesetzes erfüllt. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde ist jedoch nicht an die Stellungnahmen der Fachbehörden gebunden.
Außerdem erkundigt sich die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde nach dem Stand der anderen für das Vorhaben erforderlichen Genehmigungsverfahren. Sie verschafft den anderen Behörden möglichst frühzeitig Kenntnis vom beabsichtigten Inhalt des immissionsschutzrechtlichen Bescheids und stimmt diesen gegebenenfalls mit den anderen Behörden ab.

Einwendungen: Mit Auslegung der Antragsunterlagen beginnt die Phase des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, an dem sich die Öffentlichkeit aktiv beteiligen kann.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist – anders als in Planfeststellungsverfahren, in denen nur eine Betroffenen-Beteiligung stattfindet – nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Jedermann ist befugt, eine Einwendung zu erheben **(Einwendungsbefugnis).**

Das gesetzlich vorgesehene Instrument für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist die sogenannte Einwendung. Eine Einwendung ist die Stellungnahme eines Einzelnen oder eines Verbandes zu einem Vorhaben. Mit einer Einwendung wird (allen) Bürgern die Gelegenheit gegeben, darzulegen, in welchen Belangen sie betroffen sind oder welche sonstigen Gründe aus ihrer Sicht gegen das Vorhaben sprechen. Auf diese Weise können Bürger versuchen, Einfluss auf das geplante Vorhaben zu nehmen.
Häufig sind auch anerkannte Naturschutzverbände an der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Kraftwerke mit von der Partie. Deren Einwendungen setzen sich in der Regel dezidiert mit naturschutzrechtlichen Belangen auseinander.
Wegen des denkbar weit gefassten Kreises der Einwendungsbefugten kommt es in Verfahren häufig zu Masseneinwendungen. Masseneinwendungen lauten zwar häufig gleich oder folgen ähnlichen Mustern. Allein aufgrund der Vielzahl der Einwendungen sind Behörden jedoch mit deren Erfassung aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten oft überfordert. Nicht selten muss dann der Erörterungstermin verschoben werden. Erfahrungsgemäß ist dies insbesondere bei Vorhaben der Fall, in denen unkonventionelle Brennstoffe, wie z. B. Abfall, eingesetzt werden sollen. Um die Einwendungsbearbeitung zu beschleunigen, hat es sich bewährt, Projektsteuerer einzusetzen.

An eine Einwendung werden besondere Anforderungen gestellt (**Anforderung an eine Einwendung**). Sie muss erkennen lassen, warum der Bürger das Vorhaben für unzulässig hält. Dabei muss die Einwendung hinreichend begründet sein. Bloßer Protest oder die Ausführung, dass man gegen das Vorhaben sei, genügt nicht. Einwender sollen so konkret wie möglich darlegen, wel-

che Beeinträchtigung sie durch das Vorhaben befürchten und wodurch diese Beeinträchtigung hervorgerufen werden könnten. Bei Bürgern genügt grundsätzlich der Hinweis auf befürchtete Gesundheitsbeeinträchtigungen, Lärm, Luftverschmutzung u. a. Naturschutzverbände müssen ihre Einwendungen und die damit behaupteten berührten Belange in tatsächlicher bzw. rechtlicher Hinsicht wesentlich konkreter fassen. Auch naturschutzrechtliche oder bauplanungsrechtliche Aspekte werden häufig vorgetragen.
Einwendungen müssen grundsätzlich schriftlich gegenüber der Genehmigungsbehörde oder den sonstigen auslegenden Stellen erhoben werden. Die konkreten Stellen, bei denen eine Einwendung eingereicht werden kann, werden in der Bekanntmachung über die Auslegung bezeichnet.

Nur rechtzeitige Einwendungen werden im weiteren Verfahren berücksichtigt (**Rechtzeitigkeit der Einwendung**). Rechtzeitig bedeutet, dass die Einwendung innerhalb der einmonatigen Auslegungsfrist oder spätestens zwei Wochen danach erhoben wurde. Einwender, die ihre Einwendung nicht oder nicht rechtzeitig erhoben haben, sind mit ihrem Vorbringen gemäß § 10 Abs. BImSchG für alle folgenden Verfahrensschritte ausgeschlossen und insbesondere nicht klagebefugt.

Erörterungstermin: Nach Ablauf der Auslegungs- und Einwendungsfrist wird grundsätzlich ein Erörterungstermin anberaumt. Sinn und Zweck des Erörterungstermins ist nach dem Gesetz, die gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen mündlich zu verhandeln und ein größtmögliches Maß an Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen zu finden. Darüber hinaus soll eine möglichst breite Erkenntnisgrundlage für die Entscheidung der Behörde geschaffen werden.

Im Einzelfall besteht die Möglichkeit, von der Durchführung eines Erörterungstermins abzusehen (**fakultativer Erörterungstermin**). Das ist der Fall, wenn keine oder keine rechtzeitigen Einwendungen erhoben wurden, wenn Einwendungen ausschließlich auf privatrechtlichen Titeln (Urteilen etc.) beruhen oder wenn rechtzeitig erhobene Einwendungen zurückgenommen wurden. Praktische Bedeutung hat die Möglichkeit, auf diesen Termin zu verzichten, bislang nicht erlangt. Die Behörde sieht nur in den wenigsten Fällen von der Durchführung des Erörterungstermins ab, um wegen der unklaren Voraussetzungen für das Absehen nicht Gefahr zu laufen, einen Verfahrensfehler zu begehen.

Der Erörterungstermin ist öffentlich. Ein Teilnahmerecht besteht unabhängig davon, ob Einwendungen erhoben wurden oder nicht (**Teilnehmer des Erörterungstermins**). Teilnehmer des Erörterungstermins im engeren Sinne sind der Vorhabenträger, Vertreter der Behörden, die Einwender sowie die Genehmigungsbehörde. Unverzichtbar ist der Verhandlungsleiter, der den Ablauf des Erörterungstermins im Rahmen der rechtlichen Vorgaben bestimmt. Er nimmt eine neutrale Stellung ein. Der Verhandlungsleiter ist ein Vertreter der Genehmigungsbehörde, muss jedoch nicht Mitglied dieser Behörde sein. Auch von der Genehmigungsbehörde beauftragte Dritte, z. B. Rechtsanwälte oder Mediatoren, dürfen einen Erörterungstermin leiten. Zur Sicherung der Ordnung hat der Verhandlungsleiter weitreichende Ordnungsbefugnisse inne, die bis zur Möglichkeit reichen, einzelne Zuschauer des Saales zu verweisen.

In der Regel nehmen auch die Gutachter und Sachverständigen auf Seiten des Vorhabenträgers, der Behörde und der Einwender am Erörterungstermin teil, um die Einwendungen sachlich fundiert zu behandeln. Für Bürger, die Einwendungen erhoben haben, besteht keine Pflicht, am Erörterungstermin teilzunehmen.

Der Verhandlungsleiter eröffnet den Erörterungstermin (**Ablauf des Erörterungstermins**). In der Regel gibt dann die Genehmigungsbehörde eine eigene Stellungnahme zu dem Vorhaben ab. Sie wird in diesem Zusammenhang den Inhalt von Gutachten, insbesondere solcher Gutachten darlegen, die nicht Gegenstand der Auslegung waren, weil sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung standen.

Im Anschluss daran werden die Einwendungen erörtert. Der Verhandlungleiter bestimmt die Reihenfolge der Erörterungen. Bei einer Vielzahl von Einwendungen wird er die Einwendungen thematisch zusammenfassen. In diesem Fall hat er die Reihenfolge, in der die Einwendungen behandelt werden, vorab bekanntzugeben. Sind alle Einwendungen erörtert und hatten alle Einwender die Gelegenheit, ihre Einwendungen zu erläutern, wird der Verhandlungsleiter den Erörterungstermin beenden.

Selten wird ein Erörterungstermin derart gestört, dass die Einwendungen nicht weiter erläutert werden können und auch mit dem Ausschluss einzelner Personen keine Abhilfe geschaffen werden kann. In einem solchen Fall kann der Verhandlungsleiter den Termin vorzeitig für beendet erklären, ohne dass alle Einwendungen erläutert wurden. Einwender, die ihre Einwendung bis dahin nicht vortragen konnten, können ihre Erläuterungen dann schriftlich bei der Genehmigungsbehörde einreichen.

Oberstes Gebot des Erörterungstermins ist eine sachliche Auseinandersetzung mit den rechtzeitig vorgebrachten Einwendungen (**Erläuterungen der Einwender**). Im Rahmen der Erörterung der einzelnen Einwendungen haben die jeweiligen Einwender das Recht, ihre Einwendung mündlich zu erläutern. Das Wort erteilt der Verhandlungsleiter.

Vor diesem Hintergrund haben – rechtlich gesehen – nur diejenigen Teilnehmer ein Rederecht, die eine Einwendung erhoben haben. In der Praxis, insbesondere bei Verfahren mit Masseneinwendungen, ist eine Prüfung vor Worterteilung kaum möglich und wird daher in der Regel nicht praktiziert.

Da die Einwendungsfrist zu diesem Zeitpunkt bereits abgelaufen ist, dürfen keine neuen Aspekte gegen das Vorhaben vorgebracht werden, die den Einwendern beispielsweise durch das Vorbringen anderer Einwender deutlich geworden sind.

Zur Straffung des Verfahrens wird den Einwendern analog zum Bundestag in manchen Erörterungsterminen eine von vorneherein begrenzte Redezeit eingeräumt. Wird diese Redezeit überschritten, kann der Verhandlungsleiter das Wort entziehen.

Zu den Erläuterungen eines Einwenders nehmen ein Behördenvertreter, ein Sachverständiger oder der Vorhabenträger selbst Stellung. Daher ist es zum einen nicht möglich, weitere Aspekte im Rahmen einer Erläuterung einzubringen. Stellen Einwender im Rahmen ihrer Erläuterung sachfremde Erwägungen an, kann der Verhandlungsleiter zur Sachlichkeit mahnen und gegebenenfalls das Wort entziehen. Zum anderen sollen Einwender auch nicht zu den Erläuterungen anderer

Einwender Stellung nehmen. Dadurch wird eine uferlose Diskussion verhindert und eine sachorientierte und stringente Auseinandersetzung mit den Einwendungen gewährleistet. Gerade in Verfahren mit Masseneinwendungen lässt sich dies nicht immer durchhalten. Es hat sich gezeigt, dass Stellungnahmen anderer Einwender zugelassen werden. In der Regel findet dann aber eine systematische und zielorientierte Auseinandersetzung nicht mehr statt, sondern der Erörterungstermin mündet erfahrungsgemäß in allgemeinen Diskussionen.

Niederschrift über den Erörterungstermin: Über den Erörterungstermin ist ein Protokoll, eine sogenannte Niederschrift, anzufertigen. Wie detailliert die Verhandlung protokolliert wird, entscheidet der Verhandlungsleiter. Zumindest sollen jedoch die Einhaltung der Verfahrensvorschriften und ggf. Ordnungsmaßnahmen des Verhandlungsleiters anhand der Niederschrift nachvollzogen werden können.
Einwender, die ihre Erläuterung in einem bestimmten Wortlaut dokumentiert haben möchten, können dem Verhandlungsleiter dazu jederzeit ein selbst angefertigtes Schriftstück übergeben. Die Niederschrift des Erörterungstermins wird dem Vorhabenträger ohne Aufforderung zugestellt. Auch Einwender können eine Abschrift erhalten, müssen sie allerdings gesondert (schriftlich) bei der Genehmigungsbehörde anfordern.

Prüfung und Entscheidung über den Antrag: Nach Durchführung des Erörterungstermins prüft die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde, ob dem Vorhaben die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu erteilen ist.
Die Genehmigungsbehörde prüft dabei zunächst die von den Einwendern gestellten Anträge, die sich auf sämtliche Belange, die mit dem Vorhaben im Zusammenhang stehen, beziehen können. Hinsichtlich der Einwendungen von Bürgern, die nicht in eigenen Rechten betroffen sind, legt sie (im späteren Bescheid) dar, weshalb sie den Einwendungen gefolgt oder nicht gefolgt ist.
Da die Behörde bei der Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung kein Ermessen hat und die Genehmigung zu erteilen ist, wenn die gesetzlich festgeschriebenen Voraussetzungen vorliegen, prüft sie vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus dem Erörterungstermin außerdem, ob bestimmte Voraussetzungen nur durch neu beizubringende Unterlagen beurteilt werden können. Eine Nachforderung kann zur Folge haben, dass die oben genannten Verfahrensschritte – insbesondere die Beteiligung der Jedermann-Öffentlichkeit – wiederholt werden müssen. Damit wäre eine erhebliche Verzögerung des Genehmigungsverfahrens verbunden.
Ferner führt die Behörde auf Grundlage der vom Vorhabenträger beigebrachten Umweltverträglichkeitsuntersuchung und gegebenenfalls weiterer eigener Untersuchungen und Gutachten die UVP durch.
Nach Abschluss der Prüfung wird die Behörde dem Vorhabenträger einen Genehmigungsentwurf übermitteln und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Vorhabenträger machen von der Möglichkeit zur Stellungnahme regelmäßig Gebrauch, da keine Genehmigung ohne Nebenbestimmung ergeht. Die Stellungnahme der Vorhabenträger betrifft daher häufig die Nebenbestimmungen.

Zustellung und Bekanntgabe des Antrags an Antragsteller, beteiligte Öffentlichkeit und Behörden: Der Genehmigungsbescheid ist schriftlich zu erlassen, schriftlich zu begründen und dem Vorhabenträger sowie den Einwendern zuzustellen. Darüber hinaus ist der Bescheid bei einem förmlichen Genehmigungsverfahren öffentlich bekannt zu machen.
Die Zustellung an die Einwender kann durch eine öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Ob die Behörde die Zustellung ersetzt, liegt in ihrem Ermessen. In der Regel ersetzt sie die Zustellung – analog zu den rechtlichen Vorgaben bei Planfeststellungsverfahren – ab einer Einwenderzahl von 50.
Die Bekanntmachung löst die einmonatige Frist aus, innerhalb derer Rechtsschutz gegen den Bescheid zu ersuchen ist.

6.4. Beschreibung der Prozessschritte in der Bauphase

Nach der Genehmigung hat der Vorhabenträger drei Jahre Zeit, mit der Realisierung seines Vorhabens zu beginnen. Nach drei Jahren erlischt die Genehmigung, wenn sie nicht durch die Behörde verlängert wird.
Mit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung kann auf Antrag des Vorhabenträgers die Anordnung des sofortigen Vollzugs erlassen werden. Diese Anordnung ermöglicht es dem Vorhabenträger, sofort mit der Errichtung der Anlage zu beginnen und nicht erst nach Abschluss eines etwaigen Rechtsschutzverfahrens. Der Vorhabenträger baut jedoch auf eigenes Risiko und mit der Verpflichtung zum Rückbau, sofern die Genehmigung im gerichtlichen Verfahren aufgehoben wird. Rechtsschutzverfahren werden in der Regel während der Bauphase geführt.

6.5. Rechtsschutz

Gegen einen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid kann grundsätzlich Rechtsschutz ersucht werden. In der Regel ist unmittelbar gegen den immissionsschutzrechtlichen Bescheid Klage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben. In wenigen Bundesländern, z. B. in Thüringen, ist dem Klageverfahren noch ein behördliches Widerspruchsverfahren vorgeschaltet, in dem die Behörde der Beschwerde des Rechtsschutzsuchenden abhelfen kann. Die Voraussetzungen sind ähnlich, weshalb hier nicht weiter auf das Widerspruchsverfahren eingegangen wird. Sachlich ist im Rechtsschutzverfahren zu unterscheiden zwischen dem Klageverfahren, mit dem unmittelbar gegen den Bescheid der Behörde vorgegangen wird, und dem Eilverfahren, mit dem gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung und damit gegen die Möglichkeit, sofort zu bauen, vorgegangen werden soll. Außerdem kann nach den Rechtsschutzsuchenden unterschieden werden.

6.6. Klageverfahren

Im Klageverfahren sind mehrere Konstellationen denkbar, die davon abhängen, wer gegen den Genehmigungsbescheid vorgeht. Nicht jeder, der noch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beteiligen war, kann gerichtlich gegen den Bescheid vorgehen. Klagebefugt sind vielmehr nur diejenigen Bürger, die eine Betroffenheit eigener Rechte geltend machen können und im Genehmigungsverfahren rechtzeitig eine Einwendung erhoben haben.
Darüber hinaus sind auch Naturschutzverbände klagebefugt. Deren Klagebefugnis stützt sich auf das Umweltrechtsbehelfsgesetz aus dem Jahr 2006, mit dem der Kreis der Klagebefugten erheblich erweitert wurde. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Trianel[11] müssen Naturschutzverbände keine Verletzung von Rechten Dritter rügen. So können die Verbände beispielsweise eine Rechtswidrigkeit des Genehmigungsbescheids wegen unterlassener UVP rügen. Allerdings stellen die Gerichte an Naturschutzverbände erhöhte Anforderungen zur Darlegung ihrer Klagebefugnis. Sollten die mit einem entsprechenden Verfahren befassten Verwaltungsrichter der Auffassung sein, dass die Klagebefugnis nicht hinreichend konkret dargelegt wurde, werden sie dem Kläger einen Hinweis erteilen.
Schließlich kann auch der Vorhabenträger gegen die Entscheidung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde vorgehen. Dies wird dann geschehen, wenn die Genehmigung versagt oder mit Nebenbestimmungen versehen wird, die den Vorhabenträger in seinen Rechten verletzen.

Eilrechtsschutz

In einem Eilverfahren können betroffene Bürger, Naturschutzverbände und Gemeinden gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vorgehen, die es dem Vorhabenträger erlaubt, mit dem Bau vor Abschluss des Klageverfahrens zu beginnen. Befugt, einen Antrag im gerichtlichen Eilverfahren zu stellen, sind wie im Klageverfahren Bürger, die eine Betroffenheit in eigenen Rechten geltend machen können und rechtzeitig im Genehmigungsverfahren eine entsprechende Einwendung erhoben haben. Auch Naturschutzverbände und Gemeinden können Eilrechtsschutz ersuchen.

Erfolgsaussichten

Die Erfolgsaussichten betroffener Bürger und von Naturschutzverbänden hängen im Wesentlichen von zwei Aspekten ab. Dies ist zum einen die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Verfahrens, zum anderen die Rechtswidrigkeit aufgrund naturschutzrechtlicher Belange.

11 Trianel GmbH Aachen: europäisches Energieversorgungsunternehmen mit Schwerpunkt auf Energiehandel, Energieerzeugung und der Beratung von Stadtwerken. 1999 als Gemeinschaftsunternehmen von Stadtwerken, kommunalen und regionalen Versorgungsunternehmen gegründet, um eine gemeinsame Beschaffung auf den liberalisierten deutschen und europäischen Energiemärkten zu organisieren und Synergien zu erschließen. Stand Juli 2012 gehören mehr als 100 Versorger als Partner oder Gesellschafter zum Trianel-Netzwerk, das insgesamt mehr als sechs Millionen Menschen versorgt (Wikipedia, Download 13.8.2012).

Hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit ist eine Tendenz erkennbar, dass Gemeinden zugunsten ihrer Bürger zunehmend von der sogenannten Veränderungssperre Gebrauch machen. Die Veränderungssperre bewirkt, dass (vorübergehend) auf einem bestimmten Areal kein zusätzliches Bauvorhaben genehmigt werden darf. Damit soll z. B. während der Zeit der Aufstellung eines Bebauungsplans der Planungsraum vor Errichtung neuer Vorhaben geschützt werden, die dem späteren Bebauungsplan entgegenstehen könnten. Die Errichtung einer Industrieanlage oder eines Kraftwerks kann bei einer vorhandenen Veränderungssperre unzulässig sein. Aber auch ohne Veränderungssperre kann das Gericht die planungsrechtliche Rechtswidrigkeit eines Vorhabens feststellen und den Bescheid aufheben.
Hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Belange ist die Erfolgsquote in den vergangenen Jahren insbesondere wegen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes gestiegen. Dieses Gesetz räumt anerkannten Naturschutzverbänden die Befugnis ein, gegen Genehmigungen zu klagen, unabhängig von der Rechtsverletzung Dritter. Die Naturschutzverbände müssen sich lediglich auf die Verletzung umweltschützender Normen stützen. Allerdings unterliegen sie einer wesentlich strengeren Pflicht zur Darlegung als sonstige Einwender, die die Beeinträchtigung ihrer Belange rügen.

Zum einen können betroffene Bürger gegen das Vorhaben vorgehen. Hinsichtlich dieser Klagen steigt das Gericht aber nur dann in die sachliche Prüfung ein, wenn der Rechtsschutzsuchende in eigenen Rechten betroffen ist und diese Belange bereits im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Form einer Einwendung geltend gemacht hat. Nur Einwendungen aufgrund privatrechtlicher Titel sind von dieser Präklusionswirkung nicht betroffen.
Denkbar ist jedoch auch, dass der Vorhabenträger gegen den Bescheid vorgeht. Dies wird nicht nur der Fall sein, wenn die Genehmigung versagt wird, sondern auch dann, wenn der Vorhabenträger mit Nebenbestimmungen des Bescheids nicht einverstanden ist.

6.7. Verfahrensdauer

Die Dauer von der Entscheidung für ein Vorhaben bis zu seiner Verwirklichung hängt zunächst wesentlich vom Zeitraum ab, der für die Erstellung der Antragsunterlagen erforderlich ist. Wegen natur- und/oder artenschutzrechtlicher Gutachten, der Immissionsprognose etc. sind längere Vorlaufzeiten für die Ermittlung der Daten erforderlich, z. B. Vegetations- und Brutperioden. Mitunter kann die Erstellung dieser Gutachten mehrere Jahre in Anspruch nehmen.
Die Dauer des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens im engeren Sinne ist gesetzlich vorgeschrieben. Ab Einreichung vollständiger Antragsunterlagen soll bei Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb einer Frist von sieben Monaten, bei Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden werden. Diese Frist kann jedoch wegen Schwierigkeiten bei der Prüfung oder aus Gründen, die dem Antragsteller zuzurechnen sind, verlängert werden.
Ergeben die Vollständigkeitsprüfung oder die Erkenntnisse aus dem Erörterungstermin, dass aufgrund der eingereichten Antragsunterlagen nicht alle Genehmigungsvoraussetzungen (abschlie-

ßend) geprüft werden können, kann es zu Nachforderungen von Gutachten kommen. Die Erstellung dieser Gutachten kann dann – wie schon bei der ersten Erstellung der Antragsunterlagen – wieder mindestens ein Jahr in Anspruch nehmen. Aus Akzeptanzgründen folgen die Vorhabenträger den Nachforderungsersuchen der Behörde trotz dieser Verzögerung.

6.8. Erkenntnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Dritte könnten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aufgrund rechtlicher Vorgaben frühestens bei der Antragskonferenz bzw. beim Scoping-Termin beteiligt werden. Regelmäßig findet die Veröffentlichung des Vorhabens erst mit der Bekanntmachung der Auslegung des Antrags statt. Schon bei den Zeitpunkten geht es allerdings nicht mehr um Alternativen für das Vorhaben, sondern nur noch um das vom Vorhabenträger konkret beantragte Vorhaben.
Aus diesem Grund sollte gerade bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen, wie sie der Gesetzgeber jetzt für Zulassungsverfahren in § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorsieht. Verschiedene Erfahrungen mit der frühen Beteiligung haben bereits gezeigt, dass diese zur Beschleunigung und Befriedung, zumindest aber zur Verringerung der Anzahl von Einwendungen im späteren immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren führen kann. Das Gelingen hängt jedoch stark von Variablen und Gegebenheiten des Einzelfalls ab.

Potenzial für eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung birgt auch der Erörterungstermin. Konkrete, zwingend vorgeschriebene Regeln zur Durchführung des Erörterungstermins existieren nicht. Daher besteht ein großer Spielraum, die Kommunikation in diesem Verfahrensschritt erheblich zu verbessern. Ob die Ziele erreicht werden, hängt allerdings wesentlich vom Verhandlungsleiter und von der Vorbereitung des Vorhabenträgers ab.

Für den Vollzug des Immissionsschutzrechts sind die Länder zuständig. Die Unterschiede in der Handhabung des formellen und materiellen Rechts im Genehmigungsverfahren sind nicht unerheblich; entscheidend sind die Erfahrungen der Behörde und der zuständigen Genehmigungsmanager. Die Verfahrensdauer hängt ganz erheblich von diesen Variablen ab. Verbesserungen können hier ständige Fortbildungen und Schulungen der Behördenmitarbeiter und der zuständigen Mitarbeiter des Vorhabenträgers bringen.

Die Neutralität der Genehmigungsbehörde wird zunehmend angezweifelt. Um Vorurteile und Skepsis der Beteiligten gegenüber der Behörde abzubauen oder gar nicht erst aufkommen zu lassen, ist der Einsatz externer Experten für die Verfahrensführung insgesamt, jedenfalls aber für die Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll und erprobt.

Was sind die Unterschiede zur Infrastrukturplanung?

- Rechtsanspruch auf Genehmigung
- Keine Bedarfsplanung, Standortalternativen, Technikalternativen und Begründungen
- Standortgebundene Verfahren
- In der Regel kein Raumordnungsverfahren
- Nachbarschaft als Betroffene
- Öffentlichkeitsbeteiligung erst mit Auslegung des Genehmigungsantrags
- Jedermann-Beteiligung statt Betroffenen-Beteiligung
- Stellungnahme- und Entscheidungsfristen
- Einschaltung externer Dritter als Projektmanager
- Einfluss der kommunalen Planungshoheit
- Kein Fachplanungsprivileg
- Haltung der Kommune entscheidend für die Durchsetzung des Genehmigungsanspruchs
- Öffentlichkeitsbeteiligung muss mit Einbeziehung der Kommune beginnen

7. Fallbeispiel: Kraftwerksprojekt eines privaten Entsorgungsunternehmens – Aufgabe nach erheblichen Widerständen

Vorhaben	Kraftwerk auf Abfallbasis zur Strom- und Dampfversorgung eines Industrieunternehmens
Vorhabenträger	Entsorgungsunternehmen (nicht identisch mit „Nutznießer“)
Investitionssumme	ca. 60 Mio. Euro
Standort	Innerhalb eines seit den 1960er Jahren gewachsenen, durch Bebauungsplan ausgewiesenen Industriegebietes
Einwender	ca. 50.000 Bürger, ganz überwiegend „Jedermann-Betroffene“; Kommune, in der das Vorhaben verwirklicht werden sollte; Naturschutzverbände, Schulen usw. und insbesondere Kirchen: letztere haben entscheidenden Einfluss auf emotionale Ablehnung des Vorhabens in der Bevölkerung; Eingreifen der Kirchen wird zum Vorbild bei vielen anderen Kraftwerksprojekten.
Einwendungsgründe	ganz überwiegend befürchtete gesundheitliche Beeinträchtigungen und ein Vertrauensdefizit gegenüber dem Vorhabenträger und dem Abnehmer (Industrieunternehmen)
Gemeinde	zunächst neutral, nach wachsendem Protest der Bevölkerung Einvernehmensverweigerung und Erlass einer Veränderungssperre und damit Änderung der planungsrechtlichen Grundlage
Medien	Sämtliche regionale und überregionale Medien unterstützen von Anfang an die Einwender.
Genehmigungsbehörde	• Abbruch des 1. Erörterungstermins wegen eines behaupteten Mangels in der Immissionsprognose • Erneute Auslegung, Verzögerung um ein Jahr • Nach 2. Erörterungstermin erneute Verzögerung wegen geforderter, zusätzlicher Gutachten • Unmittelbar bevor die Genehmigungsbehörde die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen als vorliegend ansieht: Erlass der Veränderungssperre durch die Gemeinde • Genehmigungsbehörde ist damit gehindert, den immissionsschutzrechtlichen Bescheid zu erteilen.
Politische Einflussnahme	diverse kleine Anfragen von Abgeordneten im Landtag während des laufenden Genehmigungsverfahrens im Sinne der Bürgerinitiativen, mit dem Ziel der Einflussnahme der Landesregierung auf die Genehmigungsbehörde

Rechtsschutz des Vorhabenträgers	• Normenkontrollklage gegen die Veränderungssperre (abgewiesen) • Verpflichtungsklage auf Erteilung der Genehmigung • Vorhabenträger nimmt Klage zurück und verzichtet auf (zwischenzeitlich nicht mehr wirtschaftliches) Vorhaben gegen Erstattung sämtlicher Planungskosten durch die Gemeinde (ca. 5 bis 10 Mio. Euro)
Zeitdauer	• Vorplanung 2004/2005 • Antragstellung 2006 • 1. Erörterungstermin 2007 • 2. Erörterungstermin 2008 • Veränderungssperre und ablehnender Bescheid 2009 • Klagerücknahme und Aufgabe des Projekts 2010
Fazit	• Vorhabenträger hat die Deutungshoheit über das Projekt und eine aktive Rolle bei der Kommunikation nicht ergriffen bzw. verloren. • Solidarisierung großer Teile der Bürgerschaft; ganz wesentlich getragen durch die Medien und die Kirchen. Dies hat zur parteiübergreifenden Zustimmung zur Veränderungssperre (Verhinderung des Vorhabens) im Stadtrat geführt.

8. Fallbeispiel: Biogasanlage einer kommunalen Stadtreinigung – Erfolg durch frühzeitige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Vorhaben	Biogasanlage mit 60.000 Jahrestonnen
Vorhabenträger	Kommunale Stadtreinigung
Investitionssumme	15 bis 20 Mio. Euro
Standort	durch Bebauungsplan ausgewiesenes Industriegebiet
Einwender	ca. 20 (Kleingärtner, Naturschutzverbände, Bündnis 90/Die Grünen)
Einwendungsgründe	mögliche weitere CO_2-Minimierung, Verkehrsbelastung
Medien	so gut wie keine Berichterstattung in den Medien
Einwendungs-gründe	• Einschaltung eines externen Moderators für Erörterungstermin • Dauer des Erörterungstermins: sechs Stunden
Politische Dimension	parteipolitische Diskussion im Parlament, Forderung weiterer CO_2-Minimierung
Rechtsschutz	keine Rechtsmittel durch Einwender
Zeitdauer	• Beginn der Kommunikation mit Bezirken, der Politik und der Nachbarschaft 2007 • Antragstellung 2009 • Genehmigungsbescheid 2011 • Inbetriebnahme 2012
Fazit	Kontinuierliche Kommunikation mit Beginn der Planungsvorstellungen bis zur Inbetriebnahme und Einschaltung eines externen Dritten für Erörterungstermin (Neutralität) haben zur geringen Zahl von Einwendungen und dem Ausbleiben von Klagen beigetragen.

9. Vorschläge für eine bessere Bürgerbeteiligung bei Industrieanlagen und Kraftwerken

Aktuell ist der Mindeststandard für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren für Kraftwerke und Industrieanlagen gesetzlich vorgegeben. Demnach können Bürger Einwendungen erheben und am Erörterungstermin teilnehmen. Mit diesem gesetzlichen Mindeststandard werden Konflikte jedoch nicht vermieden oder befriedet.
Erster Ansatzpunkt für die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung muss die Optimierung des aktuellen Verfahrens sein.

Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren

- Verbreitung der Informationsgrundlage für die Verwaltung, den Vorhabenträger und die Öffentlichkeit
- Befriedungsfunktion, Ausgleich widerstreitender Interessen
- Grundrechtsschutz durch Verfahren, vorgezogener Rechtsschutz durch Verfahren
- Investitionssicherheit durch Präklusion

Optimierung der vorhandenen Instrumente

Erster Schritt zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Optimierung der vorhandenen Instrumente zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Dies betrifft vor allem den Erörterungstermin als zentrales Element der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen bieten der Behörde schon jetzt zahlreiche Möglichkeiten zur Optimierung des Erörterungstermins.
Zunächst können Behördenmitarbeiter speziell für die Durchführung eines Erörterungstermins geschult werden. Die Schulung sollte dabei nicht nur in fachlicher Hinsicht erfolgen, sondern auch auf die Kommunikations- und Schlichtungsfähigkeiten der jeweiligen Person abzielen. Auch der Einsatz externer Experten kann zum besseren Ablauf des Erörterungstermins beitragen.
Neben dem Einsatz speziell geschulten Personals kann auch die Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten zu einer Verbesserung des Erörterungstermins führen. Zu denken ist vor allem an eine obligatorische Strukturierung des Erörterungstermins durch die Zusammenfassung thematisch verwandter Einwendungen. Auf diese Weise können Doppelerörterungen und damit unnötige Verzögerungen vermieden werden.
Der Verhandlungsleiter kann auch Redezeiten begrenzen und Ausführungen auf den Gegenstand des Erörterungstermins beschränken. Auch der dosierte Gebrauch der Ordnungsgewalt, kraft derer der Verhandlungsleiter Personen vom Termin ausschließen, den Erörterungstermin im Fall nicht beherrschbarer Störungen beenden und Einwender auf die Möglichkeit der schriftlichen Erläuterung verweisen könnte, kann zu einer sachlichen und zielführenden Kommunikation im Erörterungstermin führen.

In der Regel wird von diesem Instrumentarium allerdings kein Gebrauch gemacht. Dies hängt damit zusammen, dass sich der Verhandlungsleiter auf einem schmalen Grat bewegt. Einerseits muss er die Verhandlungsleitung in der Hand behalten, andererseits sollte er keine Befangenheitsanträge gegen sich provozieren, die die Verhandlung verschleppen könnten.

Erörterung mit Umweltverbänden

Um den Ablauf zu verbessern, schlagen einige Stimmen vor, den Erörterungstermin von vorneherein auf eine Diskussion mit den Umweltverbänden zu beschränken. Dies wird damit begründet, dass in der Regel nur das Expertenwissen der Umweltverbände bzw. deren Sachbeistände zu einem Erkenntnisgewinn beitragen. Grundsätzlich spricht für diese Auffassung, dass innerhalb des beschränkten Teilnehmerkreises ein sachlicher und gezielter Austausch über die zulassungsrelevanten Gegebenheiten möglich ist.

Es sprechen allerdings auch Argumente gegen die Beschränkung des Teilnehmerkreises:
Fraglich ist zum einen, ob sich alle Betroffenen durch Umweltverbände und deren Experten in hinreichendem Maße vertreten fühlen und ob Einzelfallgestaltungen ausreichend berücksichtigt werden (können). Die Einschaltung eines Gremiums könnte zu einer weiteren Kommunikationsbarriere führen, da der Einzelne seine Belange zunächst dem Umweltverband vortragen müsste, bevor dieser im Erörterungstermin den Standpunkt des Einwenders (in dessen Vertretung) erläutern kann.
Auf diese Weise wird die Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit unnötig verkompliziert. Zum anderen kann die Erörterung von bloß genehmigungsrelevanten Aspekten nicht zu einer Befriedung der oftmals emotional aufgeladenen Konflikte führen. Insofern spricht einiges für das bisherige Beteiligungsmodell, jedenfalls unter Einbeziehung der (klagebefugten) Betroffenen.

Erörterung mit Betroffenen

Ein mögliches Modell zur Verbesserung des Erörterungstermins wäre daher die konsequente Beschränkung der Erörterung auf die Einwendungen von Betroffenen. Dies setzt eine EDV-unterstützte Erfassung und Zuordnung jeder einzelnen Einwendung sowie eine Eingangskontrolle während des gesamten Erörterungstermins voraus: Damit bestünde die Möglichkeit, die Betroffenenen-Einwendungen, die Jedermann-Einwendungen und die interessierte Öffentlichkeit räumlich getrennt zu platzieren.
Die Unterscheidung zwischen Jedermann-Einwendungen und Betroffenen-Einwendungen bereits im Vorfeld des Erörterungstermins (und nicht erst im Rahmen von Klageverfahren) ist insbesondere bei Masseneinwendungen sehr arbeitsintensiv und erfordert in jedem Einzelfall die Prüfung, ob (z. B. im Bereich des Beurteilungsgebietes der TA Luft) Auswirkungen der Planungen auf den Einwender möglich sind.
Eine inhaltliche, formale und EDV-gestützte Vorbereitung auf den Erörterungstermin kann zwar insbesondere in Massenverfahren einen erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand bedeuten. Aller-

dings bietet dieses Vorgehen die Chance einer verbesserten Durchführung eines Erörterungstermins sowie der zeitlichen und inhaltlichen Beschränkung auf die genehmigungsrelevanten Betroffenen-Einwendungen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass unter dem Tagesordnungspunkt „Sonstiges“ auch die Jedermann-Einwender Gelegenheit zur Äußerung erhalten.

Einschaltung privater Projektmanager

Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen und Kraftwerke können außerdem durch den Einsatz von Projektmanagern verbessert bzw. beschleunigt werden. Die Einschaltung eines Projektmanagers ist in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV in Abstimmung mit und auf Kosten des Vorhabenträgers möglich. Projektmanager haben nicht nur die Aufgabe, den Erörterungstermin vorzubereiten und zu leiten, sondern auch alle Arbeitsschritte innerhalb des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu koordinieren – vom Scoping-Termin über den Erörterungstermin, die Umweltverträglichkeitsprüfung bis hin zum Entwurf des Genehmigungsbescheides. Der Projektmanager wird auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Antragstellers von der Genehmigungsbehörde eingesetzt. Gesetzliche Anforderungen an die Qualifikationen des Projektmanagers existieren nicht; Projektmanager können neben Juristen auch Ingenieure oder andere geeignete Personen sein.
Die Einschaltung eines externen Projektmanagers kann dazu beitragen, dass die Genehmigungsbehörde ihre Neutralität und Glaubwürdigkeit aus Sicht der Betroffenen besser wahren kann, als wenn sie sich im Rahmen des Erörterungstermins selbst mit den Einwendungen bzw. der Form ihres Vorbringens auseinandersetzen müsste.
Die Einschaltung Dritter im Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch eine Reaktion auf die in den vergangenen Jahren zunehmende Professionalisierung der Einwände und deren Sach- und Rechtsbeistände. Der Sachverstand und die Vorkenntnisse dieser bundesweit agierenden Einwender muss die Professionalität des Personals einer Genehmigungsbehörde, das mit einem solchen Genehmigungsverfahren häufig zum ersten Mal befasst ist, zwangsläufig übersteigen. Daher sollte auch das Personal der Genehmigungsbehörden im Hinblick auf die Durchführung solcher Verfahren professionelle Schulungen durchlaufen.

Mediation in der Regel nicht möglich

Derzeit ist ein Erörterungstermin nicht erst dann zu beenden, wenn eine Einigung zwischen Einwendern und Vorhabenträger bzw. Genehmigungsbehörde erreicht ist, sondern schon dann, wenn die Einwender Gelegenheit hatten, ihre Einwendungen zu erläutern. Es besteht mithin kein Konsenszwang. In den meisten Fällen wäre ein Konsens allerdings auch gar nicht möglich, denn regelmäßig führt eine geringere Beeinträchtigung der Belange des einen Einwenders zu einer höheren Beeinträchtigung der Belange des anderen Einwenders.
Wäre vor diesen Hintergrund eine professionelle Mediation der bloßen Behandlung der Einwendungen während des Erörterungstermins vorzuziehen? In der Praxis hat sich gezeigt, dass Mediationsverfahren nur in seltenen Fällen, wenn die Rahmenbedingungen stimmen, zum Erfolg füh-

ren. Die Rahmenbedingungen sind bei einem Erörterungstermin jedoch regelmäßig nicht erfüllt: Zum einen bietet sich das Instrument der Mediation nur für die Behandlung einer überschaubaren Zahl von Einwendungen an. Glaubwürdigkeit und Neutralität verlangen hierfür immer wieder die Einschaltung eines Dritten. Zum anderen können rechtsverbindliche Ziele aus Sicht des Vorhabenträgers (z. B. Klageverzicht) regelmäßig nicht erreicht werden. Den Erörterungstermin mit einem Mediationsverfahren aufzuladen, birgt daher die hohe Gefahr der Verfahrensverschleppung. Konflikte könnten auf diese Weise nicht ent-, sondern verschärft werden.

Informelle / Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die formellen – gesetzlich vorgeschriebenen – Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger sind der Erfahrung nach nicht ausreichend, um Konflikte zu verhindern oder zu befrieden. Zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit bedarf es daher der Ergänzung durch eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei gilt: Je früher ein Vorhabenträger von Belangen Betroffener Kenntnis erlangt, desto besser können diese Belange bei der Umsetzung des Vorhabens geprüft und ggf. berücksichtigt werden. Außerdem führt eine rege Beteiligung der Bürger zu der vom Gesetzgeber gewünschten breiten Grundlage für die Behörde bei der Entscheidung über die Zulassung am Ende des Verwaltungsverfahrens.
Der Gesetzgeber hat die Defizite bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in behördlichen, insbesondere in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erkannt und hat daher mit dem Planvereinheitlichungsgesetz, das vom Bundestag beschlossen und vom Bundesrat am 22.3.2013 angenommen wurde, einen neuen § 25 Abs. 3 VwVfG eingeführt. Demnach soll zusätzlich eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Die zuständigen Behörden sollen beim Vorhabenträger bereits vor Eröffnung des förmlichen Genehmigungsverfahrens - also vor Antragstellung - auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken.
Die neue Vorschrift des § 25 Abs. 3 VwVfG gilt für alle Zulassungsverfahren mit Auswirkungen auf eine größere Anzahl von Betroffenen. Inhaltlich umfasst die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung eine frühzeitig Unterrichtung über allgemeine Ziele des Vorhabens, die Mittel der Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen, die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung sowie die Mitteilung der Ergebnisse an die Behörde und an die betroffene Öffentlichkeit.
Eine konkrete Ausgestaltung des Verfahrens wird nicht vorgegeben, sodass der Vorhabenträger unter Umständen mit Unterstützung der Verwaltung oder unter Einbeziehung Dritter das Verfahren selbst gestalten kann. Auf diese Weise soll die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung die bereits bestehenden Beteiligungsrechte in Verwaltungsverfahren nicht ersetzen, sondern diese vielmehr ergänzen.
Die frühzeitige oder informelle Öffentlichkeitsbeteiligung sollte kontinuierlich über den gesamten Planungsprozess, das gesamte Genehmigungsverfahren und den Zeitraum der Vorhabensrealisierung fortgeführt werden. Hierzu sind Informationsveranstaltungen, Bürgerbesprechungen, Bürgersprechstunden, Informationen über das Internet, wie z. B. durch Blogs, Diskussionsforen, gezieltes Ansprechen der Öffentlichkeit durch Präsenz in hochfrequentierten Bereichen oder durch Flyer geeignet. Während der Bauphasen können Baustellenbesichtigungen angeboten werden („Baustelle = Schaustelle“).

Dieses Angebot führt auf Seiten des Vorhabenträgers zwar kurzfristig zu einem wirtschaftlich nicht vorhergesehenen Mehraufwand. Dieser Mehraufwand dient jedoch gerade dazu, das anschließende Verwaltungsverfahren optimal vorzubereiten und auf diese Weise eventuell auftretende, zeitintensive Konflikte zu verhindern oder rechtzeitig zu lösen. Bei einer Gesamtbetrachtung ist somit aus wirtschaftlicher Sicht eine Effizienzsteigerung zu erwarten.
Diese Effizienzsteigerung setzt allerdings bestimmte Rahmenbedingungen voraus, die die geplante Vorschrift nicht vorsehen wird und auch nicht vorsehen kann. Nicht selten steckt hinter Konflikten im Genehmigungsverfahren, die sich auf genehmigungsrelevante Belange beziehen, ein Konflikt über Aspekte, die die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens nicht unmittelbar betreffen. Dieser „Konflikt hinter dem Konflikt“ ist häufige Ursache für Frontenbildung und emotionales Agieren auf beiden Seiten. Ziel der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung muss es daher sein, diesen „Konflikt hinter dem Konflikt“ zu befrieden. Nicht immer wird dies gelingen.
Für einen gelungenen Dialog müssen daher sowohl der Vorhabenträger, als auch die betroffenen Bürger bereit sein, ergebnisoffen miteinander zu kommunizieren. Dies setzt auf Seiten des Vorhabenträgers voraus, dass er die Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst frühzeitig durchführt, um einen Konflikt nicht unnötig zu vertiefen. Auf Seiten der Bürger erfordert eine gelungene Kommunikation, dass die betroffenen Bürger das Angebot zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung annehmen. Das setzt wiederum die Kenntnis von der Möglichkeit, sich zu beteiligen, voraus.

Chancen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

- Konkrete Ausgestaltung nicht geregelt: Spielraum für verschiedene Instrumente
- Frühzeitiges Erkennen von Konflikten zur Planungsoptimierung
- Verzahnung mit bestehenden Verfahrensschritten kann Verzögerungen und Enttäuschungen vorbeugen
- Zahl insbesondere der „Jedermann-Einwendungen“ kann entscheidend reduziert werden

10. Anhang

Gesprächspartner Experteninterviews

Manfred **Asseburg**	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Hannover
Dr. Fabienne **Beez**	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin
Kurt **Bodewig**	Bundesminister a. D., Berlin
Hinrike **Böhm**	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Hannover
Prof. Dr. Matthias **Dombert**	Dombert Rechtsanwälte, Potsdam
Till **Duchatsch**	Naturschutzbund Göttingen
Andreas **Friedrichs**	Bürgermeister der Gemeinde Friedland
Tilmann **Heuser**	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Berlin
Volker **Hoffmann**	Bürgerinitiative „Gegen den Weiterbau der A1 e. V."
Jürgen **Klatt**	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Jörg-Andreas **Krüger**	NABU Naturschutzbund Deutschland e. V., Berlin
Jürgen **Lindemann**	Bürgerinitiative „Gegen den Ausbau der A44"
Dr. Stephan **Löb**	Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium, Hannover
Werner **Pfeiffer**	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover
Christian **Springe**	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn
Dr. Reinhard **Wulfhorst**	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
Melchior Freiherr **von Bodenhausen**	Grundstückseigentümer in der Gemeinde Friedland
Dr. Wichard **von Stülpnagel**	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Hannover
Stefan **Wenzel**	Bündnis 90/Die Grünen; Mitglied des Landtags von Niedersachsen, Hannover

Gesprächspartner Expertenworkshop

Manfred **Asseburg**	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Hannover
Kurt **Bodewig**	Bundesminister a. D., Deutsche Verkehrswacht e. V., Hamburg
Dr. Frank **Claus**	IKU GmbH, Dortmund
Dr. Dieter **Günnewig**	Bosch & Partner GmbH, Hannover
Julia **Hampe**	IKU GmbH, Dortmund
Alexander **Koop**	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Jörg-Andreas **Krüger**	NABU Naturschutzbund Deutschland e. V., Berlin
Klemens **Lühr**	IKU GmbH, Dortmund
Dr. Andreas **Paust**	IKU GmbH, Dortmund
Werner **Pfeiffer**	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover
Joachim **Reinkens**	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Hannover
Anna **Renkamp**	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Heike **Seefried**	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Heinz-Jürgen **Siegel**	1. Vorsitzender, Bürgerinitiative Delligsen in der Hilsmulde e. V., Delligsen
Christian **Springe**	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn
Prof. Dr. Jutta **Stender-Vorwachs**	Institut für Bürgerbeteiligung (ifbb), Hannover
Michael **Stuckmann**	E.ON Kraftwerke GmbH, Hannover
Christina **Tillmann**	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Prof. Dr. Andrea **Versteyl**	Andrea Versteyl Rechtsanwälte, Berlin
Carolin **Wattenberg**	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Claudia **Wiens**	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Lüneburg
Astrid **Worch**	Regierungsvertretung Braunschweig

Gesprächspartner Symposium „Früher – Verbindlicher – Besser?“

Ulrich **Arndt**	Referent, Stabsstelle Bürgerbeteiligung, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr.-Ing. Stefan **Balla**	Bosch & Partner GmbH, Herne
Dirk **Bartel**	Stellv. Sprecher BUND-AK Verkehr, BUND e. V., Berlin
Uwe **Beckmeyer**, MdB	SPD, Mitglied im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Torsten **Berg**	Referent, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Hannover
Beate **Bicking-Reichert**	Referentin, Referat Wirtschaft, Finanzen, Arbeit, EU, zuständig für Luft- und Raumfahrt, Staatskanzlei Brandenburg, Potsdam
Dr. Stephanie **Bock**	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Dr. Heike **Buschhorn**	Geschäftsführerin, 7. Regierungskommission „Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung“, Nds. Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Hannover
Christoph **Charlier**	Abteilungsleiter, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
Dr. Frank **Claus**	IKU GmbH, Dortmund
Dr. Daniel **Dettling**	re:publik, Institut für Zukunftspolitik, Berlin
Helma E. **Dirks**	Leiterin Planung + Dialog, Prognos AG, Mediatorin, Berlin
Doris **Drescher**	Ministerialrätin, Sächs. Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referatsleiterin Recht und Finanzplanung in der Abteilung Verkehr, Dresden
Dr. Wolfgang **Eckart**	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Dr. Jutta **Emig**	Referatsleiterin, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin
Dr. Frank **Fellenberg**	Rechtsanwalt, Berlin
Prof. Dr. Jochen **Franzke**	Universität Potsdam, Berlin
Prof. Dr. Roland **Fritz**	Präsident des VG, Mediator, Frankfurt
Tine **Fuchs**	Referatsleiterin, Stadtentw., Planungsrecht, Bauleitplanung und nat. Verbraucherpol., DIHK e. V., Berlin
Werner **Geiß**	Mitglied im VCD-Arbeitskreis Flugverkehr, Neu-Isenburg
Gesa **Geißler**	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachgebiet Umweltprüfung und Umweltplanung, Technische Universität Berlin, Berlin
Stefan **Gerwens**	Geschäftsführer, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur, Berlin
René **Hagemann-Miksits**	Geschäftsführer, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., Berlin
Tilmann **Heuser**	Landesgeschäftsführer, BUND Berlin e. V., Berlin
Judith **Hirschmann**	FG Umweltplanung/Umweltprüfung, TU Berlin, Berlin

Sigrid **Hoffmann**	Bürgerbeauftragte, Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Saarland
Dipl.-Ing. Volker **Holm**	Baudezernent, Bremerhaven
Volker **Holtfrerich**	Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft e. V., Berlin
Thomas **Horlohe**	Wirtschafts- und Verkehrsministerium Schleswig-Holstein, Kiel
Karena **Kelm**	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Potsdam
Prof. Dr. Norbert **Kersting**	Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster
Dr. Skadi **Krause**	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Heiko **Kretschmer**	Geschäftsführer, Johanssen + Kretschmer, Berlin
Wolfgang **Kugele**	Fachreferent für Infrastrukturpolitik, München
Dirk **Lahmann**	Projektleiter Bürgerbeteiligung, Bundesstadt Bonn
Marla **Luther**	Senior Consultant, Joschka Fischer & Company GmbH, Berlin
Rolf **Lührs**	Geschäftsführer, Demos Gesellschaft für E-Partizipation mbH, Hamburg
Anna **Mainzer**	Referentin, Deutscher Bundestag, Berlin
Mark **Mätschke**	Pressesprecher, CURRENTA GmbH & Co. OHG, Chempark Leverkusen
Dipl.-Ing. Friederike **Maus**	Institut für Freiraumentwicklung, Leibniz Universität Hannover, Hannover
Tobias **Montag**	Parteien in der Bürgergesellschaft, Berlin
Dr. Markus **Mühl**	Referatsleiter Straßenplanung, Ministerium BWSV, Düs-seldorf
Prof. Dr. Karsten-Michael **Ortloff**	Mediator, vors. Richter am Verwaltungsgericht und Gerichts-mediator, Berlin
Dr. Mayte **Peters**	Freie Universität Berlin, Publixphere e. V., Berlin
Franziska **Petruschke**	BUND, Berlin
Werner **Pfeiffer**	Ministerialrat a. D., Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hildesheim
Dieter **Posch**	Hessischer Staatsminister für Wirtschaft, Verkehr und Landesent-wicklung a. D., MdL, FDP, Hessischer Landtag, Wiesbaden
Bernd **Rath**	Ministerium des Innern für Sport und Infrastruktur, Rheinland-Pfalz, Mainz
Jörg **Reckers**	Referent, Bundesumweltministerium, Referat RS III 2, Bonn
Dr. Bettina **Reimann**	Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Berlin
Iris **Reimold**	Bundeministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Peter **Rottner**	Landesgeschäftsführer, Bund Naturschutz in Bayern e. V., Regensburg
Dipl. Ing. Claudia **Schelp**	MEDIATOR GmbH, Mediation und Konfliktberatung, Berlin
Tim **Schlüter**	TV- und Eventmoderator, Sprecher und Trainer, Hannover

Jutta **Schneider**	Referentin, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt, Magdeburg
Matthias **Schrade**	Piratenpartei, Bundesvorstand, Berlin
Dr. Wilgart **Schuchardt-Müller**	Wirtschaftsministerium NRW, Düsseldorf
Dr. Joachim **Schwab**	Abteilungsdirektor, Bezirksregierung Köln, Köln
Dietmar **Schwarz**	Ref. Wirtschaft/Verkehr, LV Hessen, Berlin
Cornelia **Scupin**	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Lüneburg
Hanns-Jörg **Sippel**	Vorsitzender des Vorstands, Stiftung Mitarbeit, Bonn
Christian **Springe**	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn
Dorothee **Stacke**	Referatsleiterin Strategische Kommunikation Energie, Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten, Potsdam
Prof. Dr. Jutta **Stender-Vorwachs**	Institut für Bürgerbeteilitung (ifbb), Hannover
Dr. Anne **Ulrich**	Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin
Stephan **van Briel**	Dezernent Planfeststellung, Wasser- und Schifffahrtsdirektion, Magdeburg
Prof. Dr. Andrea **Versteyl**	Rechtsanwältin, Berlin
Hilmar **von Lojewski**	Beigeordneter, Dezernat Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin
Martin **Weinert**	Arbeitsgruppe Demokratie der SPD – Bundestagsfraktion, Berlin
Dr. Elke **Weingarten**	Bosch & Partner GmbH, Berlin
Dr. Reinhard **Wulfhorst**	Referatsleiter Verkehrspolitik, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
Christian **Zöller**	Leiter Public Affairs, Currenta GmbH & Co. OHG, Chempark Leverkusen

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung: Neue Richtlinie VDI 7000 in Vorbereitung

Der VDI (Verein Deutscher Ingenieure) bereitet derzeit die neue Richtlinie VDI 7000 vor.* Laut VDI wird sie Vorhabenträger beim Aufbau eines Managementsystems für frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten unterstützen; sie wird aufzeigen, wie Handlungsspielräume nutzbar sind und wie kooperativ nach tragfähigen Lösungen gesucht werden kann.

Orientiert an konkreten Abläufen eines Unternehmens wird die VDI 7000 den Prozess einer frühen und erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung in vier Phasen darstellen: Ein Unternehmen sollte zunächst (1) die internen Strukturen aufbauen und ein Management-System etablieren. Auf dieser Grundlage und mit dem Wissen um Handlungsspielräume entwickelt es (2) mit den relevanten Akteursgruppen, (z. B. Umweltverbände, Landwirte, Nachbarschaftsinitiative) eine Antragsvariante, die es in der dritten Phase in das gesetzlich geregelte Genehmigungsverfahren einbringt (3). Die vierte Phase konzentriert sich auf die Begleitung der Bauphase bis zur Projektrealisierung (4).

Dieses Vorgehen bietet nach Auffassung des VDI zum einen die Chance, die gesetzlich geregelten Verfahren und ihre Instrumente (z. B. Erörterungstermin) durch Vorwegnahme der Austragung von Konflikten erheblich zu entlasten. Zum anderen können die Unternehmen dadurch auch neue technische Lösungen finden, die auf breitere Akzeptanz treffen – und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem noch Handlungsspielräume gegeben sind.

Die VDI-Richtlinie basiert auf der Auswertung zahlreicher Industrie- und Infrastrukturprojekte, die mithilfe gut umgesetzter Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich realisiert werden konnten. An der VDI 7000 haben mitgearbeitet: Ingenieure und Kommunikatoren aus der Industrie, Vertreter von Behörden, Juristen aus Kanzleien, Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen, Dialog- und Kommunikationsexperten sowie Wissenschaftler.

Die VDI 7000 wird wie alle VDI-Richtlinien zunächst als Entwurf (sogenannter Gründruck) Mitte 2013 veröffentlicht. Grundsätzlich hat jeder Gelegenheit, hierzu Einwendungen zu formulieren. Nach Einarbeitung aller Einwendungen wird sie als gültige Richtlinie (Weißdruck) Ende 2013 publiziert.

VDI-Richtlinien sind DIN-Normen vergleichbar. Sie haben aus sich heraus keine Bindungswirkung; es sei denn, es wird rechtlich auf sie verwiesen. Dies ist vor allem bei Umweltschutz-Standards des VDI mit Emission-Grenzwerten oder Messverfahren der Fall.

* Kontakt: Dr. Volker Brennecke, Verein Deutscher Ingenieure VDI, brennecke@vdi.de

Abkürzungsverzeichnis

BMF	Bundesministerium für Finanzen
BI	Bürgerinitiative
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BANANA	Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs und -bau GmbH
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
LBV	Linienbestimmung
NKA	Nutzen-Kosten-Analyse
Nds.	Niedersachsen
NLS	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau
NLStbV	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
Nds. MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
NKV	Nutzen-Kosten-Verhältnis
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NIMBY	Not In My Backyard
PFV	Planfeststellungsverfahren
ROV	Raumordnungsverfahren
ROG	Raumordnungsgesetz
RO	Raumordnung
SUP	Strategische Umweltprüfung
TöB	Träger öffentlicher Belange
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVU	Umweltverträglichkeitsuntersuchung
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Glossar

Quelle (wenn nicht anders angegeben): Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. BMVBS 2012.

Abschichtung

Verlagerung von Prüfung und Beurteilung einzelner Umweltauswirkungen auf die nächsthöhere oder die nachfolgende Planungsebene zur Vermeidung von Doppelprüfungen (www.bezreg-muenster.nrw.de).

Akzeptanz

Bezeichnet die aktive oder passive Zustimmung zu Entscheidungen oder Handlungen anderer. Akzeptanz kann über die Duldung hinausgehen.

Anhörungsverfahren

Teil des Planfeststellungsverfahrens, in dem den Beteiligten Gelegenheit gegeben wird, sich im Vorfeld der Entscheidung zu äußern. Das Anhörungsverfahren umfasst die öffentliche Auslegung der Planunterlagen, die schriftliche Beteiligung der Behörden und derjenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, sowie in der Regel einen Erörterungstermin.

Antragskonferenz

Besprechung zwischen zuständiger Behörde, Vorhabenträger und ggf. weiteren fachlich berührten Behörden oder Dritten über Gegenstand, Inhalt, Methodik und Umfang der für ein Verwaltungsverfahren notwendigen Verfahrensunterlagen (im Sinne von § 14 Abs. 1 NROG für die raumordnerische Ebene bzw. § 25 Abs. 2 VwVfG für die Ebene der Planfeststellung). Die Antragskonferenz findet zweckmäßigerweise frühzeitig vor Einreichung von Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger statt. Der Termin zu Inhalt und Umfang der für die Umweltverträglichkeitsprüfung beizubringenden Unterlagen gemäß § 5 UVPG (Scoping-Termin) kann mit einer Antragskonferenz verbunden werden.

Belang

Jedes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur.

Beteiligte

Bürger sowie kollektive Akteure wie Vereine, Verbände, Interessenvertretungen und ggf. Kommunen, die in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zeitpunkten und Themen bzw. Fragen in den Planungs- und Entscheidungsprozess der Vorhabenentwicklung einbezogen werden.

Betroffene

Betroffen ist derjenige, auf dessen Belange sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, wie z. B. Eigentümer eines von einer Planung betroffenen Grundstücks.

Bundesverkehrswegeplan

Investitionsrahmenplan und Planungsinstrument der Bundesregierung (Kabinettsbeschluss) für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasser; auf seiner Grundlage werden verkehrsträgerspezifische Bedarfspläne per Ausbaugesetz durch den Bundestag beschlossen.

Betroffene Öffentlichkeit

Jede Person, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder Planung berührt werden kann sowie (Umwelt-)Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 Satz 2 UVPG). Der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit unterscheidet sich nicht von den Einwendungsberechtigten in § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG. Erweitert wird die Öffentlichkeit allerdings durch die Einbeziehung von Umweltvereinigungen (§ 2 Abs. 6 Satz 22. Halbsatz UVPG).

Bürger

Privatperson, unabhängig davon, ob das Vorhaben sich auf ihre Belange auswirken kann (= Öffentlichkeit ohne juristische Personen und Vereinigungen).

Bürgerbeteiligung

Teilhabe oder Mitgestaltung der Bürger an einem Planungs- und Entscheidungsprozess durch Information, Konsultation oder Kooperation, wobei gesetzlich vorgeschriebene und darüber hinausgehende informelle Beteiligungsformen möglich sind. Das schließt auch die Repräsentation von Bürgern durch Interessenvertretungen, Verbände, Projektbeiräte usw. ein.

Einwendung

Form- und fristgebundene Äußerung eines Bürgers oder sonstigen Teils der Öffentlichkeit im Rahmen des formellen Anhörungsverfahrens.

Erörterungstermin

Termin zur Erörterung der im Planfeststellungsverfahren erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen mit dem Ziel, diese auszuräumen.

Formelle Beteiligung

Nach den jeweils anwendbaren Rechts- und Verfahrensvorschriften verbindlich geregelte Form der Beteiligung eines bestimmten Kreises von Personen als Teil eines Verwaltungsverfahrens.

Information

Zurverfügungstellung von Wissen; reine Information ist die Form der Beteiligung, die noch keine aktive Einflussnahme der Beteiligten auf einen Planungsprozess beinhaltet. Die Kommunikation verläuft vorwiegend in eine Richtung, nämlich von der Planungs- und Entscheidungsebene hin zur Öffentlichkeit. Eingesetzte Methoden sind z. B. Projektbroschüren, Informationstermine oder Planungsausstellungen.

Informelle Beteiligung

Jede Maßnahme, die über die vorgeschriebenen Maßnahmen der formellen Beteiligung hinaus die Teilhabe der Öffentlichkeit (Bürger) an einem Verwaltungsverfahren sinnvoll ergänzt und erweitert; Maßnahmen der informellen Beteiligung sind nicht rechtlich festgelegt und können der jeweiligen Situation flexibel angepasst werden (freiwillige Beteiligungsformen).

Konsultation

Im Kontext des europäischen Rechts der Überbegriff für die Beteiligung von Gruppen, Behörden und Bürgern an Entscheidungsprozessen jeder Art; die Konsultation der Öffentlichkeit umfasst das Angebot der Stellungnahme in Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern erfolgt wechselseitig. Eingesetzte Methoden sind z. B. Stellungnahmen, schriftliche und mündliche Befragungen sowie Bürgerversammlungen.

Linienbestimmung

Bestimmung der Linienführung beim Neubau von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen nach § 16 FStrG bzw. § 13 WaStrG.

Öffentlichkeit

Einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 Satz 1 UVPG).

Planfeststellungsverfahren

Förmliches, durch §§ 72 bis 78 VwVfG sowie durch fachgesetzliche Bestimmungen geregeltes besonderes Verfahren, das die Zulassung bestimmter Bauvorhaben zum Gegenstand hat und mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes (Ablehnung, Modifikation oder Zulassung des Vorhabens) endet.

Plebiszit

Entscheidung in einem demokratischen System, die von Bürgern direkt und nicht über Vertreter oder Repräsentanten getroffen wird. Es ist die ursprüngliche Form der direkten Demokratie. Beispiele für plebiszitäre Entscheidungen sind z. B. Bürgerentscheide und Volksbegehren. Das Deutsche Grundgesetz sieht demgegenüber eine repräsentative Demokratie vor, in der Entscheidungen grundsätzlich durch vom Volk gewählte Volksvertreter getroffen werden.

Präklusion

Ausschluss von Rechtshandlungen oder Rechten, wenn sie innerhalb der gesetzlichen Frist nicht vor- oder wahrgenommen werden (http://lexikon.meyers.de).

Raumordnungsverfahren

Verwaltungsverfahren nach § 15 f ROG und landesrechtlichen Vorschriften zur Prüfung der Raumverträglichkeit eines raumbedeutsamen, in § 1 der Raumordnungsverordnung aufgezählten Vor-

habens, das mit der landesplanerischen Beurteilung endet. Diese ist von anderen Planungsträgern bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen; das Ergebnis der landesplanerischen Beurteilung (wie auch die Linienbestimmung, soweit sie darauf beruht) ist reversibel. Einer Zulassungsentscheidung greift die landesplanerische Beurteilung nicht vor.

Scoping

Fakultatives Verfahren zur Bestimmung von Inhalt und Umfang der für die Durchführung der UVP notwendigen Unterlagen des Vorhabenträgers im Sinne des § 5 UVPG. Das Scoping wird frühzeitig vor Erstellung der UVP-Unterlagen durch den Vorhabenträger von der zuständigen Behörde durchgeführt. Zwingend zu beteiligen sind die fachlich berührten Behörden. Sachverständige und Dritte können hinzugezogen werden.

Strategische Umweltprüfung

Instrument zur systematischen Prüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen, wie z. B. dem Bundesverkehrswegeplan. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist unselbstständiger Teil eines behördlichen Plan- bzw. Programmaufstellungs- oder -änderungsverfahrens.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Instrument zur systematischen Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Projekte, wie z. B. Verkehrsprojekte. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist kein eigenständiges Verwaltungsverfahren, sondern unselbstständiger Teil eines Trägerverfahrens (insbesondere des Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens).

Vorhabenträger

Behörde oder privates Unternehmen, die bzw. das für die Planung und Umsetzung eines Vorhabens verantwortlich ist. Der Vorhabenträger erarbeitet die für die jeweiligen Planungs- und Zulassungsverfahren notwendigen Planunterlagen und reicht sie bei der jeweils zuständigen Behörde ein. Vorhabenträger bei großen Infrastrukturprojekten sind beim Luftverkehr die Flughafengesellschaften (in der Regel juristische Personen des Privatrechts), die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Bundesbehörden) bei den Wasserstraßen, im Eisenbahnschienenwegeverkehr die Deutsche Bahn AG und im Bundesfernstraßenbau die Landesstraßenbauverwaltungen im Auftrag des Bundes.

Zuständige Behörde

Die für das jeweilige Verwaltungsverfahren bzw. einzelne Verfahrensschritte verantwortliche Behörde.

Literatur und Links

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015. [Format: pdf, Zeit: 9.8.2012, Adresse: http://m.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/86974/publicationFile/59592/bvwp-konzept-oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf]

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung (unveröffentlichte Auftragsarbeit).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Erarbeitung eines Konzepts zur „Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung“. [Download 9.8.2012, www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/78384/publicationFile/50832/bvwp-2015-sup-endbericht.pdf].

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 13. Neubau A38 Göttingen-Halle und A143 Westumfahrung Halle. [Download: 9.8.2012, www.deges.de/ueber-deges/publikationen/deges-publikationen-k113.htm].

Walther, Peter: Straßenbau in Niedersachsen 1945 bis 2000. Ergebnisse, Ereignisse, Erlebnisse. In: Archiv für die Geschichte des Straßen- und Verkehrswesens, Band 25. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. FGSV-Verlag (Hrsg.). Köln 2011.

Impressum

© 2013 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Verantwortlich:
Anna Renkamp
Alexander Koop

Autoren:
Dr. Frank Claus
Julia Hampe
Lena Hinzke
Klemens Lühr
Dr. Andreas Paust
Anna Renkamp
Prof. Dr. Andrea Versteyl

Lektorat:
Sibylle Reiter

Gestaltung:
Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis:
© Jürgen Fälchle – Fotolia.com

Ansprechpartner:
Anna Renkamp
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-81145
anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Frank Claus
IKU GmbH
Olpe 39
44135 Dortmund
Telefon +49 231 931103-0
claus@iku-gmbh.de

Prof. Dr. Andrea Versteyl
Andrea Versteyl Rechtsanwälte
Bayerische Straße 31
10707 Berlin
Telefon +49 30 3180417-0
berlin@andreaversteyl.de

Studie auch online unter:
www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-große_planungsvorhaben

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Anna Renkamp
Telefon +49 5241 81-81145
Fax +49 5241 81-681145
anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Studie auch online unter:
www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-große_planungsvorhaben

BertelsmannStiftung