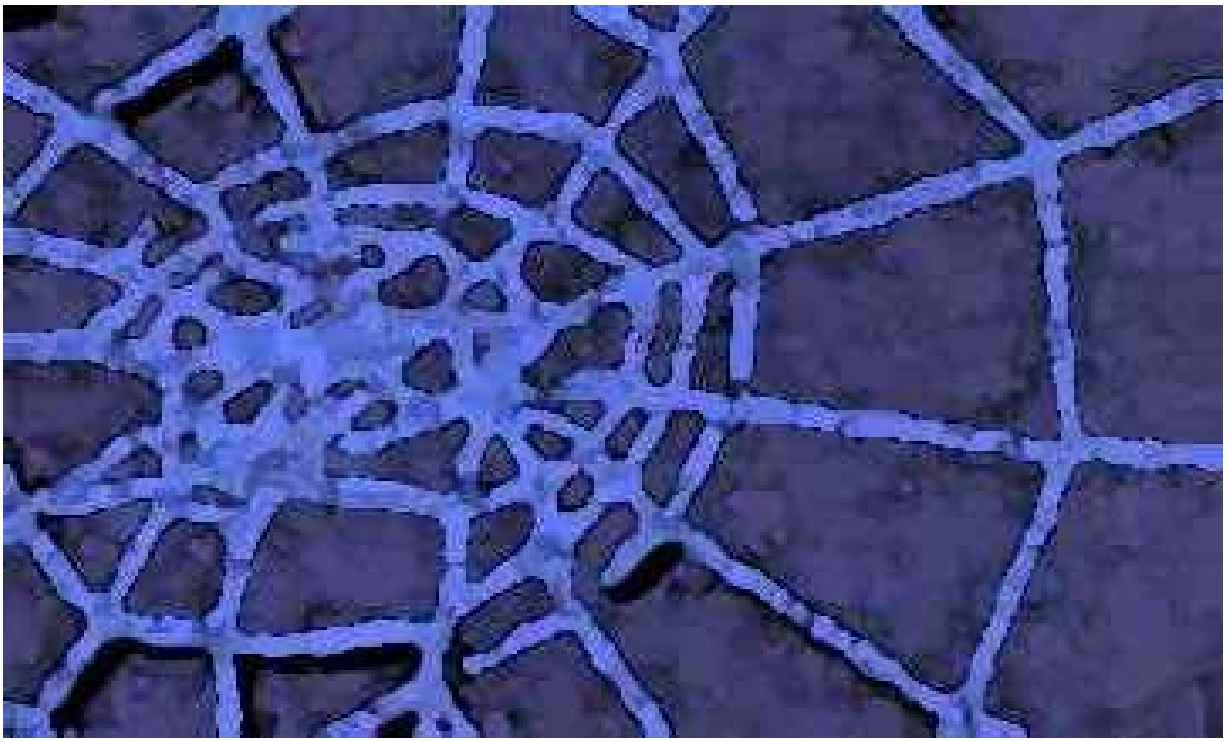
Tagungsbände der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg e. V.



45. Freiburger Verkehrsseminar 2012

Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

Tagungsbände der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
an der Universität Freiburg e. V.

45. Freiburger Verkehrsseminar

Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

am 20. und 21. September 2012
in Freiburg im Breisgau

Veranstalter:
Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
an der Universität Freiburg e. V.
in Verbindung mit der
Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V.

Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
an der Universität Freiburg

Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt beim Verfasser bzw. bei der Verfasserin.

Der Herausgeber übernimmt keine Verantwortung für die Richtigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Die Beiträge sind als Manuskript gedruckt.

Alle Rechte an den Beiträgen liegen beim jeweiligen Verfasser bzw. bei der Verfasserin.

Herausgeber: **Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg e. V.**
Freiburg 2013

Vorwort

Im Zentrum des 45. Freiburger Verkehrsseminars stand der aktuelle Reformprozess der Bürgerbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten in Verkehrs- und Versorgungsnetzen. Zur Diskussion steht eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor der Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens. Interessengegensätze bei der Festlegung der Linienführung zum Beispiel von Straßen und Schienentrassen sind unmittelbar verknüpft mit Fragen einer geeigneten Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie in (nachgelagerten) Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren. Bei konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen stellt sich die Frage, welchen Standorten und Trassen für Infrastrukturen Vorrang gegeben werden sollte. Neben dem Schutz der Rechte der von einem Vorhaben unmittelbar Betroffenen gilt es, Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bereits in einer frühen Phase einzubeziehen. Es geht dabei auch – wie etwa im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung – um Fragen, wie nachteilige Umweltauswirkungen eines Vorhabens vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden können.

Allen, die zum Gelingen dieser Veranstaltung beigetragen haben, sei an dieser Stelle nochmals gedankt. Mein besonderer Dank gilt Frau Steinert für die Leitung des Tagungsbüros und für die Redaktion des Tagungsbandes.

Freiburg, im Januar 2013 Prof. Dr. Günter Knieps

Verzeichnis der Mitwirkenden

Prof. Dr. Michael Fehling, Bucerius Law School, Hamburg

Prof. Dr. Laurent Guihéry, Laboratoire d'Economie des Transports (LET-ISH), Université Lumière Lyon 2

Prof. Dr. Günter Knieps, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Kim Paulus, Leiter des Projektreferats Beteiligungsverfahren, Aufbaustab NABEG, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Prof. Dr. Werner Rothengatter, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Silvia Schütte, Umweltrecht & Governance, Öko-Institut e. V., Darmstadt

Dr. Veit Steinle, Leiter der Abteilung Umweltpolitik und Infrastruktur, Grundsatzfragen des Ressorts, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Prof. Dr. Viktor Vanberg, Walter Eucken Institut, Freiburg

Prof. Dr. Hans-Jörg Weiß, Fakultät Betriebswirtschaft und Wirtschaftsingenieurwesen, Hochschule Offenburg

Inhaltsverzeichnis

Infrastrukturprojekte zwischen Markt und Staat 11
Prof. Dr. Günter Knieps

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten: Das Beispiel Stuttgart 21 19
Prof. Dr. Werner Rothengatter

Demokratische Legitimation und Bürgerbeteiligung 40
Prof. Dr. Viktor Vanberg

Reform der Bürgerbeteiligung für Planfeststellungsvorhaben 53
Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M.

Public Private Partnerships im Verkehr 71
Prof. Dr. Hans-Jörg Weiß

Zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Stromnetzentwicklung 81
Kim Paulus

Stakeholder, Bürger, Experten. Beteiligung und Dialog 93
bei Infrastrukturprojekten – Erfolgsfaktoren und Grenzen
Silvia Schütte

Akzeptierbarkeit von Infrastrukturprojekten und der Einführung von City-Maut: 105
Erfahrungen aus Lyon und Leipzig
Prof. Dr. Laurent Guihéry

Gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten – 120
frühzeitig, offen und kontinuierlich
Dr. Veit Steinle

GÜNTER KNIEPS

Infrastrukturprojekte zwischen Markt und Staat

1. Netzsektoren aus disaggregierter Perspektive

Um die Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat in den verschiedenen Netzsektoren und damit einhergehend die Rolle der Bürgerbeteiligung näher zu analysieren, erweist es sich als zweckmäßig, zwischen unterschiedlichen Netzebenen zu unterscheiden.

Ebene 1: Netzdienstleistungen (z.B. Flugverkehr, Telekommunikation, Transport von Gas und Strom);

Ebene 2: Infrastrukturmanagement (z.B. Luftverkehrskontrolle, Zugverkehrskontrolle, Verkehrsleitsysteme);

Ebene 3: Netzinfrastrukturen (z.B. Schienenwege, Flughäfen, Straßennetze, Elektrizitätsnetze, Pipelines, Telekommunikationsnetze).

Ebene 4: Natürliche Ressourcen, auf deren Basis Netzinfrastrukturen aufgebaut oder ausgebaut werden können, (z.B. Boden, Luft, Wasser)

2. Regulierungsziele für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in liberalisierten Netzsektoren

Obwohl Netzdienstleistungen und Infrastrukturkapazitäten zueinander komplementär sind, stellen sie unterschiedliche Netzebenen dar, die (abgesehen von den erforderlichen Kompatibilitäts- und Sicherheitsstandards) unabhängig voneinander aufgebaut und betrieben werden können. Während die Märkte für Netzdienstleistungen grundsätzlich wettbewerbsfähig sind, stellen Netzinfrastrukturen oftmals Bereiche dar, in denen weder aktiver noch potentieller Wettbewerb funktionsfähig ist.[1]

[1] Knieps, G., Netzökonomie – Grundlagen, Strategien, Wettbewerbspolitik, Gabler, 2007.

Die Suche nach einem optimalen Netzaufbau ist insbesondere auf der Ebene der Netzinfrastruktur eine komplexe unternehmerische Aufgabe, gilt es doch verschiedene Entscheidungsparameter simultan zu berücksichtigen. Hierzu zählen u. a. Strategien der Netzbetreiber zur Netztopographie, zur Netzkapazität und zur Netzqualität. Erforderlich sind Qualitäts- und Preisdifferenzierungsstrategien bei der Bereitstellung der Netzkapazitäten mit dem Ziel, die entscheidungsrelevanten Kosten zu decken. Hiermit verbunden sind Netzausbauentscheidungen unter Einbeziehung der Pfadabhängigkeit des sukzessiven Netzausbaus. Prognosefehler bezüglich der Netzauslastung stellen unternehmerische Risiken dar und sind nicht automatisch mit Ineffizienzen gleichzusetzen.

Seit dem weitgehenden Abbau der gesetzlichen Marktzutrittsschranken stehen verschiedene Regulierungsziele im Vordergrund:

- Disziplinierung netzspezifischer Marktmach im Bereich von Netzinfrastrukturen
- Kompatibilität und Interoperabilität (Standards und Netzsicherheit, Zuteilung von Frequenzen, Nummernverwaltung etc.).
- Bereitstellung von Universaldienstleistungen mittels marktzutrittskompatiblen Instrumenten (flächendeckende Versorgung mit Netzdienstleistungen zu sozial erwünschten Tarifen).

Diese Regulierungsziele stehen nicht in Konflikt zueinander, sondern stellen wesentliche Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb auf den Märkten für Netzdienstleistungen dar. Die vielfältigen Potenziale der Produktdifferenzierung bei der Bereitstellung von Netzdienstleistungen führen dazu, dass sich unterschiedliche Arten von Anbietern von Netzdienstleistungen im Wettbewerbsprozess herauskristallisieren.

Falls Netzinfrastrukturen sich nicht über Einnahmen von Netznutzungstarifen finanzieren, verbleibt die politische Entscheidung einer Subventionierung durch die öffentliche Hand.

3. Umweltziele, Landschaftsschutz, Raumplanungsziele

Auch in geöffneten Netzsektoren sind Ziele einer Internalisierung externer Effekte beim Aufbau und Betrieb von Netzinfrastrukturen und der Bereitstellung von Netzdienstleistungen von zentraler Bedeutung. Eine marktkonforme Umsetzung dieser Ziele erfordert den Einsatz von Instrumenten, die den Wettbewerb in den Netzsektoren nicht verzerren. Internalisierung der verschiedenen Kategorien externer Kosten auf den Märkten für Netzdienstleistungen und Netzinfrastrukturkapazitäten (Umweltverschmutzung, Lärm etc.) ist erforderlich, um einen sozial optimalen Umfang des Ressourceneinsatzes zu ermöglichen. So geht es beim wirtschaftspolitischen Ziel der Internalisierung externer Kosten des Güterverkehrs um die Einbeziehung der negativen Umwelteffekte in die Entscheidung der Transporteure bei ihren Transportangeboten. Eine Vernachlässigung der externen Effekte würde demgegenüber zu einer zu verkehrsintensiven Produktion führen. Eine völlige Beseitigung der externen Effekte kann dagegen aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll sein. Eine Internalisierung über räumlich und zeitlich differenzierte fahrleistungsabhängige Gebühren ist insbesondere bei den Kosten der Luftverschmutzung sowie bei den Lärmkosten sinnvoll.[2] Aber auch beim Bau von Verkehrsinfrastrukturen ist die sozial optimale Reduktion von Umweltexternalitäten (Lärmschutzeinrichtungen etc.) erforderlich. Auch beim Aufbau und Betrieb von Infrastrukturmanagementsystemen sind die Erfordernisse des Einbezugs der Umweltexternalitäten zu berücksichtigen.

Im Raumordnungsgesetz werden die vielfältigen Ziele der Raumordnungspolitik und die Möglichkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen konkretisiert. Im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ebenfalls eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Die umfangreiche Liste der umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Vorhaben enthält auch wesentliche Infrastrukturvorhaben im Verkehr (Autobahnen, Wasserstraßen, Bahnstrecken etc.) sowie im Energiesektor (Hochspannungsfreileitungen, Gasversorgungsleitungen etc.).

[2] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Internalisierung externer Kosten des Straßengüterverkehrs, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 81/2, 2010, S. 73-105.

4. Zum Einsatz natürlicher Ressourcen (Netzebene 4)

Sowohl der Aufbau als auch der Ausbau von Netzinfrastrukturen erfordern Entscheidungen über den vielfältigen Einsatz natürlichen Ressourcen. Interessengegensätze über die Linienführung von Straßennetzen, Schienennetzen, Elektrizitätsnetzen, Pipelines und Telekommunikationsnetzen, die Wahl der Standorte von Bahnhöfen, Flughäfen, Häfen sowie mögliche Ausbauentscheidungen in Form von zusätzlichen Fahrbahnen, Landebahnen, oder Schienentrassen sind unmittelbar verknüpft mit Fragen einer geeigneten Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sowie in den (nachgelagerten) Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren. Bei konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen stellt sich die Frage, welchen Standorten und Trassen für Infrastrukturen (Verkehrsinfrastrukturen, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur etc.) Vorrang gegeben werden soll.[3] Interessengegensätze zwischen direkt betroffenen Grundstückseigentümern bei der Beurteilung der Frage, ob die Voraussetzungen für eine Enteignung tatsächlich gegeben sind und gegebenenfalls wie hoch eine „angemessene“ Entschädigung sein sollte, erscheinen ebenfalls unvermeidlich. Es entstehen schwierige Abwägungsprobleme zwischen dem grundgesetzlich geschützten Eigentum und dem „Wohl der Allgemeinheit“,[4] zumal der Bau von Infrastrukturprojekten naturgemäß auch mit kommerziellen Interessen der Infrastrukturbetreiber verknüpft ist, unabhängig davon, ob die hierfür erforderlichen natürlichen Ressourcen sich in staatlichem Besitz oder in privatem Eigentum befinden. Diese Thematik ist derzeit besonders aktuell, so werden im Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 9. Januar 2012 die bestehenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren als nicht mehr ausreichend empfunden. Angestrebt wird eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor der Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens. Bei Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf eine größere Zahl von Dritten haben, sollen fortan neben dem Schutz der Rechte der von einem Vorhaben unmittelbaren Betroffenen auch Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

[3] Raumordnungsgesetz (ROG, vom 22.12.2008, § 8.

[4] Zu den Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung vgl. Baugesetzbuch § 87.

bereits in einer frühen Phase einbezogen werden können. Es geht dabei auch wie etwa im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung[5] um Fragen, wie nachteilige Umweltauswirkungen eines Vorhabens vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden können, unter Einbezug der Möglichkeit von Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in die Natur.

[5] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), § 11.

Infrastrukturprojekte zwischen Markt und Staat

Vortrag auf dem 45. Freiburger Verkehrsseminar

20./21. September 2012 in Freiburg

Prof. Dr. G. Knieps
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Komplementäre Netzebenen

Ebene 1:	Netzdienstleistungen (z.B. Flugverkehr, Telekommunikation, Transport von Gas und Strom)
Ebene 2:	Infrastrukturmanagement (z.B. Luftverkehrskontrolle, Zugverkehrskontrolle, Verkehrsleitsysteme)
Ebene 3:	Netzinfrastrukturen (z.B. Straßennetze, Schienenwege, Flughäfen, Elektrizitätsnetze)
Ebene 4:	Natürliche Ressourcen, auf deren Basis Netzinfrastrukturen aufgebaut oder ausgebaut werden können (z.B. Boden, Luft, Wasser).

Prof. Dr. G. Knieps
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Regulierungsziele für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs

- Disziplinierung netzspezifischer Marktmach im Bereich von Netzinfrastrukturen
- Kompatibilität und Interoperabilität (Standards und Netzsicherheit, Zuteilung von Frequenzen, Nummernverwaltung etc.).
- Bereitstellung von Universaldienstleistungen mittels marktzutrittskompatiblen Instrumenten (flächendeckende Versorgung mit Netzdienstleistungen zu sozial erwünschten Tarifen).

Umweltziele, Landschaftsschutz, Raumplanungsziele

- Internalisierung der externen Kosten durch Umweltverschmutzung und Lärm auf den Märkten für Netzdienstleistungen und Netzinfrastrukturkapazitäten
- Umweltverträglichkeitsprüfung
- Vielfältige Ziele der Raumordnungspolitik

Zum Einsatz natürlicher Ressourcen (Netzebene 4)

- Umfang
- Linienführung
- Wahl der Standorte
- Konkurrierende raumbedeutsame Nutzungen
- Ausgestaltung von Kompensationsregeln

WERNER ROTHENGATTER

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten: Das Beispiel Stuttgart 21

1. Öffentliche Großprojekte sind gekennzeichnet durch

   - lange Planungsdauer und langwierige Prozesse bis zur Planfeststellung
   - hohe Komplexität der Baudurchführung
   - hohe Unsicherheit bei Kosten und Nutzen
   - ungleiche Verteilung von Vor- und Nachteilen.

2. In der Regel werden die Kosten – teilweise um ein Vielfaches – überzogen. Dies liegt zum Teil an den obigen Merkmalen, vor allem aber an

   - starken politischen Interessen
   - Projektvorbereitung (procurement) nach dem EGAP-Prinzip (Everything Goes According to Plan)
   - gezielter Unterschätzung von Kosten und Überschätzung von Nutzen vor der politischen Verabschiedung
   - fehlender Risikobewertung
   - mangelnder Lernbereitschaft im öffentlichen Sektor (keine ex post – Analysen)
   - Verhalten der Privatwirtschaft als „Rent Seeker“, aber nicht als Risikoträger (bis auf Baurisiken, abhängig von Ausschreibungsbedingungen).

3. Die ungleiche Verteilung von Vor- und Nachteilen führt zu

   - starkem Druck von Interessengruppen in der pro-Richtung auf die politischen Entscheidungsträger
   - starker Ablehnung von Bürgergruppen und Aktivisten in der contra-Richtung

- Ausblendung von Sachargumenten
- Schwierigkeiten für Kompromissfindungen.

4. Probleme mit Großprojekten treten in Deutschland regelmäßig auf, sind aber kein rein deutsches Phänomen. Einige Beispiel aus dem In- und Ausland:

   - Elb-Philharmonie
   - HGV-Strecke Köln-Rhein/Main
   - HGV-Strecke Nürnberg-Erfurt
   - Hauptbahnhof Berlin
   - Flughafen Berlin
   - Sydney Oper
   - Suez Kanal
   - Panama Kanal
   - Boston Interstate Projekt „Big Dig“
   - Kanaltunnel-Projekt
   - Motorway A6 in UK.

5. Das Projekt “Stuttgart 21 (S21)“ hängt eng mit dem Projekt der HGV-Verbindung zwischen Wendlingen und Ulm zusammen. Nach Definition der vormaligen Landesregierung bilden diese beiden Großvorhaben das Projekt „Baden-Württemberg 21 (BW21)“. Dieses besteht damit aus fünf Komponenten:

   - Hauptbahnhof Stuttgart als Durchfahrbahnhof in Tieflage
   - Regionalverbindungen (Flughafen-Wendlingen, Gäubahn Ri Singen)
   - Städtische Verbindungen (S-Bahn Haltestelle Mittnachtstraße; Zugang U-Bahn-Haltestelle Staatsgalerie)

- Stadtentwicklungsprojekte für die frei werdenden Flächen nach Auflassung des bestehenden Kopfbahnhofs
- HGV-Strecke Wendlingen – Ulm.

6. Projektgeschichte

- Erster Entwurfsvorschlag Prof. Heimerl eines kombinierten Kopf- und Durchfahrbahnhofs: 1988
- Untersuchung einer Reihe von anderen Alternativen; starke Bevorzugung der S21 – Lösung durch Stadt und Region
- Offizielle Vorstellung der Projektidee: 1994
- Vereinbarung der Partner Bund, Land, Region, Stadt und DB AG: 1995
- Beginn des gesetzlichen Planungsprozesses: 1996
- Unterbrechung durch DB AG und Fortsetzung nach neuer Bewertung: 1999
- Vereinbarung über Vorfinanzierung Land BW: 2001
- Erste Planfeststellungsbeschlüsse ab 2001
- Vereinbarung mit Bund über Ko-Finanzierung: 2005
- Abschließende Finanzierungsverhandlungen: 2006-2009
- Ablehnung der Zulassung eines Bürgerbegehrens durch die Stadt Stuttgart: 2007
- Zeichnung der Finanzierungsvereinbarung zwischen o.g. Partnern und zus. Flughafen Stuttgart GmbH: Januar 2009
- Revision der Kostenschätzung durch die DB AG von 5 auf 7 Mrd. Euro für BW21: November 2009
- Baubeginn: Januar 2010
- Heftige Proteste von Bürgern und Aktivisten nach Baubeginn, insbesondere nach Abriss des Südflügels

- Unterstützung der Protestbewegung durch die Parteien Grüne und Linke
- Großdemonstration (ca. 60 000 Teilnehmer) mit starkem Polizei-Einsatz am 30. September 2010; über 100 Verletzte, davon 2 schwer
- Vereinbarung eines Schlichtungsverfahrens unter dem Moderator Heiner Geissler
- Durchführung der Schlichtung: Oktober, November 2010
- Schlichterspruch vom 30.11.2010: Fortsetzung des Projekts unter einer Reihe von Bedingungen
- Landtagswahlen im März 2011 mit dem Ergebnis eines Regierungswechsels durch Grüne/SPD
- Vereinbarung einer Volksabstimmung, Durchführung am 27. November 2011
- Ergebnis: 58,9% pro S21 (gegen den Ausstieg), 41,1% contra S21 (für den Ausstieg), bei 67,8% Wahlbeteiligung
- Wiederaufnahme der Bautätigkeit im Februar 2012, Abriss des Südflügels, Verpflanzung von Bäumen im Schlossgarten
- Tunnelanstich Hbf-Flughafen und Tiefbauarbeiten Hbf: Ende 2012/Anfang 2013

7. Was lief falsch?

- Seit 1994 nur noch eine Lösung verfolgt. Das Argument der Alternativlosigkeit von den Projektgegnern nicht akzeptiert.
- In der Spätphase Alternativen von Projektgegnern vorgebracht, die bereits in der Anfangsphase geprüft und verworfen worden waren (K21; Züricher Lösung). Problem: Zeitspanne von 15 Jahren.
- Keine ex ante - Betriebssimulationen als Grundlage der Dimensionierung. Daher „Stresstest“ erforderlich, dessen Ergebnis auf vorgefasste Meinungen stieß.

- Kein Kommunikationsmanagement nach 2006. Zwar permanente Ausstellung für das Projekt im Bahnhofsturm, aber keine aktive Kommunikation zu den Problempunkten, keine transparente Projektinformation.
- Planungen zu den frei werdenden Flächen am Kopfbahnhof an den Bürgern vorbei, kein Versuch einer Beteiligung der Bürger an der Stadtentwicklung im Kernbereich.
- Organisation der wichtigen politischen Beschlüsse unter Ausschaltung der Projektgegner, dadurch der Eindruck einer Bevormundung der Bürger und einer Obrigkeitsdiktatur.
- Manipulation der Kosten bis zur politischen Beschlussfassung incl. Finanzierungsvereinbarung. Anschließend Erhöhung der Kostenschätzung um 40%.
- Planungsschwächen (Tunnelsicherheit, Kapazität von Streckenabschnitten, Katastrophenvorsorge, Behindertenzugänge, Zugangskapazitäten, Stadtentwicklungsplanung ohne Klimaschneisen).

8. Vorschläge des Schlichters Heiner Geissler
Schweizer Modell, aber nicht 1:1, sondern im Phasenablauf:

- 1. Phase: Formulierung des Ziels, z.B. Basistunnel durch den Gotthardt, dann Abstimmung
- 2. Phase: Entwicklung der Pläne, mögliche Alternativen, dann Abstimmung
- 3. Phase: Realisierung mit begleitender Begründung und Information

9. Schweizer Modell: Investitions- und Finanzierungsprogramme

I FINÖV

Der FinöV (Bundesbeschluss über Bau- und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des Öffentlichen Verkehrs) wurde 1998 verabschiedet und umfasst ein 20-Jahres-Programm für Großprojekte der Verkehrsinfrastruktur im Gesamtumfang von 30,5 Mrd. sfr (Stand 1995). Hierzu zählen

- Die NEAT mit Gotthard, Lötschberg, Ceneri (15,3 Mrd. sfr)
- 1. Etappe der „Bahn 2000“-Projekte (5,9 Mrd. sfr)
- ZEB-Projekte (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur; 5,4 Mrd. sfr)
- HGV-Anschlüsse (Ost- und Westschweiz; 1,3 Mrd. sfr)
- Lärmsanierungsmaßnahmen (1,3 Mrd. sfr).

Der Finanzrahmen wird durch folgende Quellen gedeckt:

- 2/3 der Einnahmen aus der LSVA (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe)
- Mineralölsteuer-Anteil (zur Deckung von 25% der NEAT-Kosten)
- NEAT-Kredite
- Mehrwertsteuer-Anteil (MwSt-Erhöhung um 0,1%).

II FABI und BIF

FABI (Beschlussvorlage für die Finanzierung und zum Ausbau der Schieneninfrastruktur); 2012 vom Bundesrat an das Parlament verwiesen, umfasst ein langfristiges Ausbauprogramm und das zugehörige Finanzierungskonzept. Ein Referendum hierzu ist für 2013 vorgesehen.

- Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) bis 2025 und darüber hinaus
- BIF (Bahninfrastruktur-Fonds), bestehend aus folgenden Elementen
- FinöV-Fonds (befristet, Anteile aus LSVA, Mineralöl- und Mehrwertsteuer); evtl. Aufhebung der Befristung (vorgesehen war bislang, FinöV etwa 2023 auslaufen zu lassen)
- Gelder aus Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Bahngesellschaften
- Erhöhung der Trassengebühren
- Schrittweise Erhöhung der Bahntarife
- Geringere Steuerabzüge für Pendler

- Höherer Mineralölsteuer-Zuschlag (7 – 10 Rp/l Treibstoff)
- Preiserhöhung für die Autobahnvignette von 40 auf 80 bis 100 sfr/Jahr; Einführung einer Kurzzeit-Vignette.

III Schlussfolgerungen zum Schweizer Modell

- Aufstellung von Investitionsprogrammen und Finanzierungsfonds integriert.
- Referendum über das Gesamtprogramm.
- Planerischer Algorithmus von der beabsichtigen Nutzung abgeleitet, d.h.: im Schienenverkehr: Betriebsprogramm kommt vor Dimensionierung der Strecken oder Festlegung der Tunnelabschnitte.
- Damit entscheidet der Bürger im Referendum zusammen über die mögliche Nutzung und die erforderlichen Investitionen.
- Nach dem Referendum verbleiben durchaus noch Freiheiten für die planerische Optimierung.

10. Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung

- Ebenen für Referenden (Bund, Land, Stadt).
- Gegenstand von Referenden (Programme, Projekte).
- Veranlassung von Referenden (grundsätzlich für Langfristplanungen oder nach erfolgreichen Bürgerbegehren).
- Instrumente der Bürgerbeteiligung: Referendum, Projektmediation, Schlichtung.
- Grundvoraussetzung: Permanente Information, Transparenz.

Beispiel für einen Planungsablauf mit Bürgerbeteiligung:

- Programmvorbereitung durch Bund, dabei Länder an Projektvorschlägen beteiligt.
- Aufbereitung von Programmalternativen auf Landesebene.

- Referendum auf Landesebene zu landesbezogenen Investitions- und Finanzierungsprogrammen.
- Projektmediation.
- Bürgerbegehren und Projektschlichtung auf Projektebene.
- Periodischer Infrastrukturbericht.

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten: Das Beispiel Stuttgart 21

Werner Rothengatter

Karlsruhe Institute of Technology (KIT)

Eigenschaften von Großprojekten

Öffentliche Großprojekte sind gekennzeichnet durch

- ★ lange Planungsdauer und langwierige Prozesse bis zur Planfeststellung
- ★ hohe Komplexität der Baudurchführung
- ★ hohe Unsicherheit bei Kosten und Nutzen
- ★ ungleiche Verteilung von Vor- und Nachteilen.

Gründe für eklatante Kostenüberziehungen

- ★ Projektvorbereitung (procurement) nach dem EGAP-Prinzip (Everything Goes According to Plan)
- ★ Gezielte Unterschätzung von Kosten und Überschätzung von Nutzen vor der politischen Verabschiedung
- ★ fehlende Risikobewertung
- ★ mangelnde Lernbereitschaft im öffentlichen Sektor (keine ex post – Analysen)
- ★ Verhalten der Privatwirtschaft als „Rent Seeker“, aber nicht als Risikoträger (bis auf Baurisiken, abhängig von Ausschreibungsbedingungen).

Folgen einer ungleichen Verteilung von Vor- und Nachteilen

- ❖ starker Druck von Interessengruppen in der pro-Richtung auf die politischen Entscheidungsträger
- ❖ starke Ablehnung von Bürgergruppen und Aktivisten in der contra-Richtung
- ❖ Ausblendung von Sachargumenten
- ❖ Schwierigkeiten für Kompromissfindungen

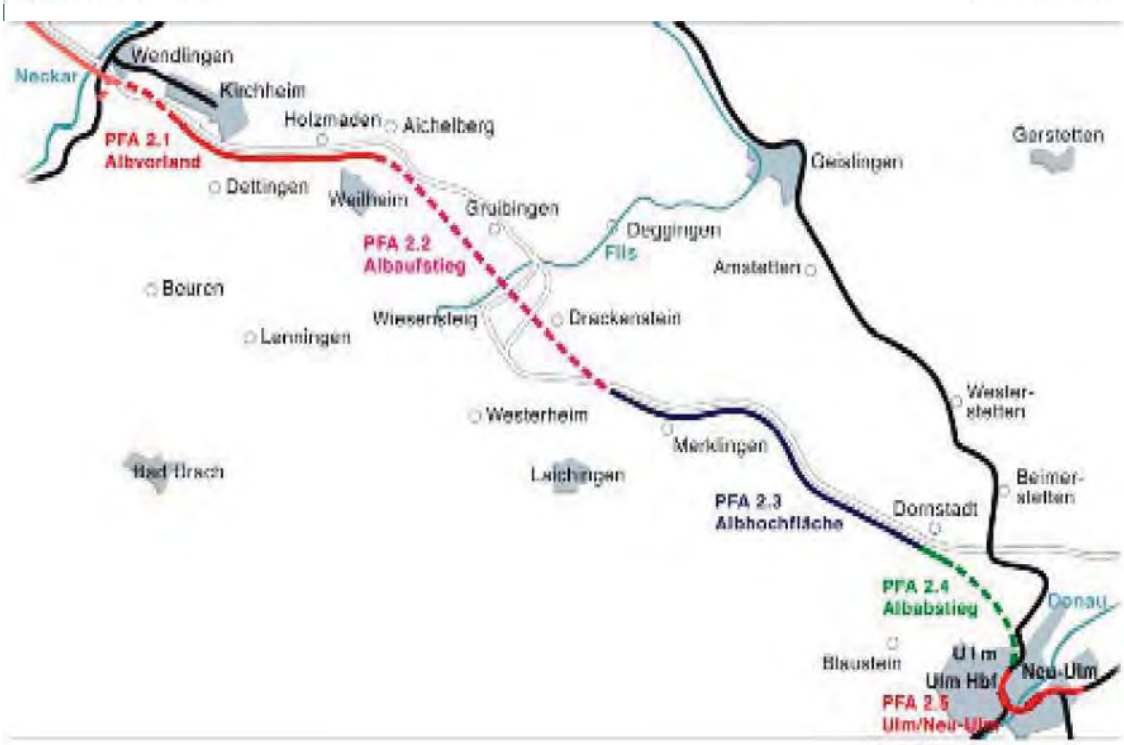
Illustre Großprojekte

- Elb-Philharmonie
- HGV-Strecke Köln-Rhein/Main
- HGV-Strecke Nürnberg-Erfurt
- Hauptbahnhof Berlin
- Flughafen Berlin
- Sydney Oper
- Suez Kanal
- Panama Kanal
- Boston Interstate Projekt „Big Dig“
- Kanaltunnel-Projekt
- Motorway A6 in UK.

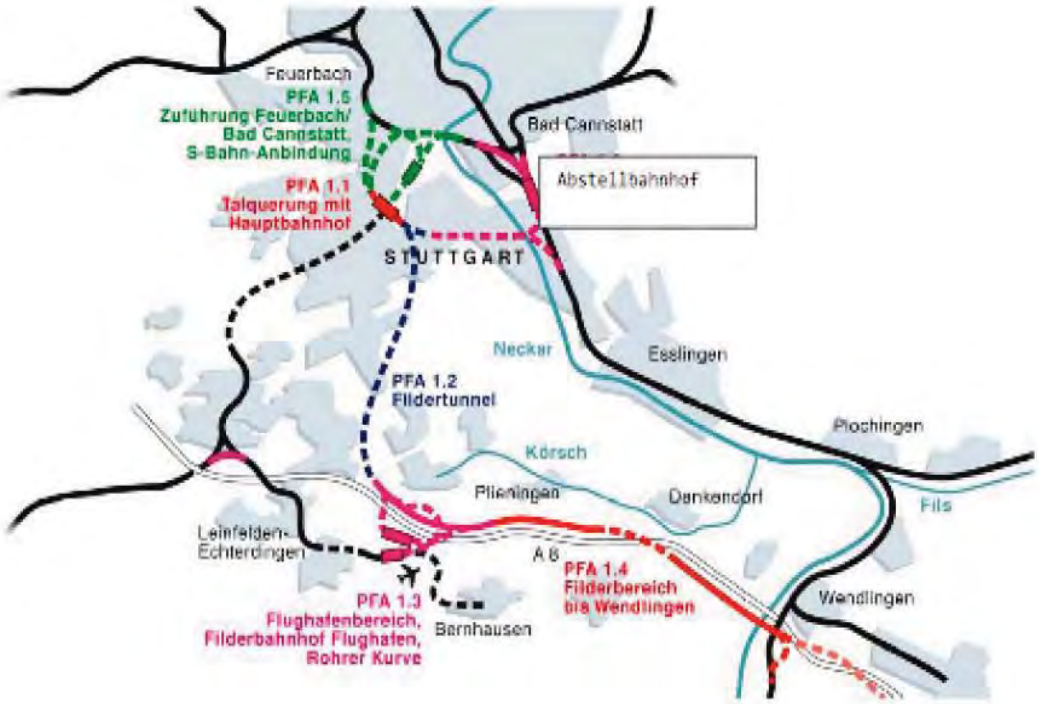
Komponenten von S/BW 21

- Hauptbahnhof Stuttgart als Durchfahrbahnhof in Tieflage
- Regionalverbindungen (Flughafen-Wendlingen, Gäubahn Ri Singen)
- Städtische Verbindungen (S-Bahn Haltestelle Mittnachtstraße; Zugang U-Bahn-Haltestelle Staatsgalerie)
- Stadtentwicklungsprojekte für die frei werdenden Flächen nach Auflassung des bestehenden Kopfbahnhofs
- HGV-Strecke Wendlingen – Ulm.

HGV Wendlingen-Ulm



S21 Regionalstrecken

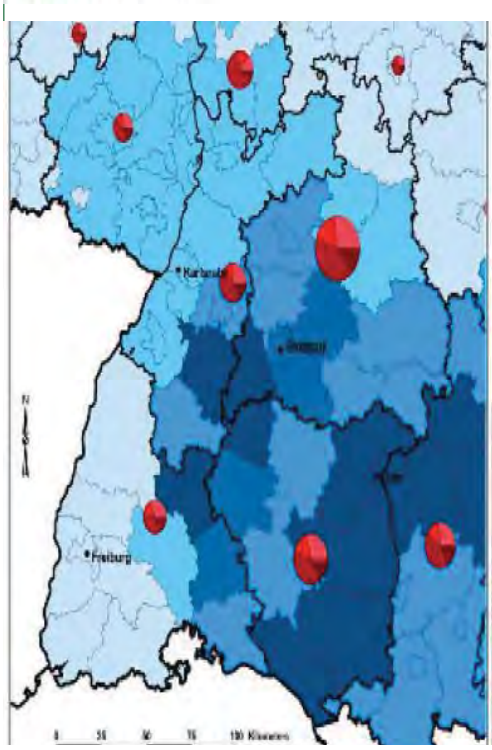


S-Bahn Mittnachtstraße
U-Bahn Staatsgalerie

Stadtentwicklungsflächen

STUTTGART 21
DAS STÄDTEBAUPROJEKT
Bahninfrastruktur 2009

Wirtschaftliche Folgeeffekte



- BWS
  + 440-530 Mill p.a.
  = 0.15% BWS BW
- Beschäftigung
  + 8-10.000

Strukturwandel BW

- Schlüsselsektoren
- Höhere Qualifikation
- Höherer Mobilitätsanspruch
- Steigende Bedeutung von HGV

Geschichte von S/BW 21

Erster Entwurfsvorschlag Prof. Heimerl eines kombinierten Kopf- und Durchfahrbahnhofs: 1988
Untersuchung einer Reihe von anderen Alternativen; starke Bevorzugung der S21 – Lösung durch Stadt und Region
Offizielle Vorstellung der Projektidee: 1994
Vereinbarung der Partner Bund, Land, Region, Stadt und DB AG: 1995
Beginn des gesetzlichen Planungsprozesses: 1996
Unterbrechung durch DB AG und Fortsetzung nach neuer Bewertung: 1999
Vereinbarung über Vorfinanzierung Land BW: 2001
Erste Planfeststellungsbeschlüsse ab 2001
Vereinbarung mit Bund über Ko-Finanzierung: 2005
Abschließende Finanzierungsverhandlungen: 2006-2009

Geschichte von S/BW 21

Ablehnung der Zulassung eines Bürgerbegehrens durch die Stadt Stuttgart: 2007
Zeichnung der Finanzierungsvereinbarung zwischen o.g. Partnern und zus. Flughafen Stuttgart GmbH: Januar 2009
Revision der Kostenschätzung durch die DB AG von 5 auf 7 Mrd. Euro für BW21: November 2009
Baubeginn: Januar 2010
Heftige Proteste von Bürgern und Aktivisten nach Baubeginn, insbesondere nach Abriss des Nordflügels
Unterstützung der Protestbewegung durch die Parteien Grüne und Linke
Großdemonstration (ca. 60 000 Teilnehmer) mit starkem Polizei-Einsatz am 30. September 2010; über 100 Verletzte, davon 2 schwer

Geschichte von S/BW 21

Vereinbarung eines Schlichtungsverfahrens unter dem Moderator Heiner Geissler
Durchführung der Schlichtung: Oktober, November 2010
Schlichterspruch vom 30.11.2010: Fortsetzung des Projekts unter einer Reihe von Bedingungen
Landtagswahlen im März 2011 mit dem Ergebnis eines Regierungswechsels durch Grüne/SPD
Vereinbarung einer Volksabstimmung, Durchführung am 27. November 2011
Ergebnis: 58,9% pro S21 (gegen den Ausstieg), 41,1% contra S21 (für den Ausstieg), bei 67,8% Wahlbeteiligung
Wiederaufnahme der Bautätigkeit im Februar 2012, Abriss des Südflügels, Verpflanzung von Bäumen im Schlossgarten
Tunnelanstich Hbf-Flughafen und Tiefbauarbeiten Hbf: Ende 2012/Anfang 2013

Was lief schief mit S21?

- Seit 1994 nur noch eine Lösung verfolgt
- In der Spätphase Alternativen (K21) von Projektgegnern vorgebracht
- Keine ex ante - Betriebssimulationen
- Kein Kommunikationsmanagement nach 2006
- Planungen zu den frei werdenden Flächen am Kopfbahnhof an den Bürgern vorbei
- Organisation der wichtigen politischen Beschlüsse unter Ausschaltung der Projektgegner
- Manipulation der Kosten bis zur politischen Beschlussfassung
- Planungsschwächen (Tunnelsicherheit, Kapazität von Streckenabschnitten, Katastrophenvorsorge, Behindertenzugänge, Zugangskapazitäten, Stadtentwicklungsplanung ohne Klimaschneisen)

Schweizer Vorbild nach Schlichter Geissler

1.Phase: Formulierung des Ziels, z.B. Basistunnel durch den Gotthard, dann Abstimmung

2. Phase: Entwicklung der Pläne, mögliche Alternativen, dann Abstimmung

3. Phase: Realisierung mit begleitender Begründung und Information

Schweiz: Integrierte Investitions- und Finanzierungsprogramme

- ❖ FINÖV
- ❖ FABI
- BIF
- STEP

➔ Referendum 2013

Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung

- ❖ Ebenen für Referenden (Bund, Land, Stadt).
- ❖ Gegenstand von Referenden (Programme, Projekte).
- ❖ Veranlassung von Referenden (grundsätzlich für Langfristplanungen oder nach erfolgreichen Bürgerbegehren).
- ❖ Instrumente der Bürgerbeteiligung: Referendum, Projektmediation, Schlichtung.
- ❖ Grundvoraussetzung: Permanente Information, Transparenz

Revision der BVWP

- **Strategische Ebene:**
  Langfristziele, Eckwerte
  Umwelt, Soziales, Wirtschaft

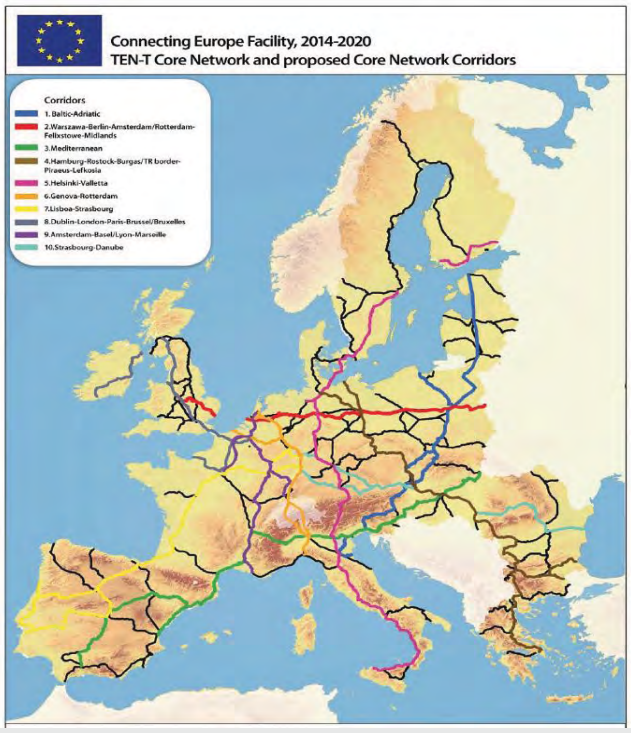
- **Systemebene:**
  Multi-modale Netzpläne
  Alternative Entwürfe für künftige Verkehrs-bewältigung

- **Projektebene:**
  Projektdimensionierung, Alternativenauswahl
  Prioritätenbildung

Beispielablauf auf Basis einer revidierten BVWP

- **Langfrist-Strategie: Referendum auf Bundesebene zu 2-3 Alternativen. Perspektive: 30 Jahre**
- **Programmvorbereitung durch Bund, dabei Länder an Projektvorschlägen beteiligt, gleichfalls an deren Aufbereitung zu Raumordnung und Umwelt.**
- **Aufbereitung von Netz-, Programm- und Finanzierungsalternativen auf Landesebene.**

Beispiel: EU Kernnetzkorridore



Beispiel: EU Kernnetzkorridore

Beispielablauf auf Basis einer revidierte BVWP

- Referendum auf Landesebene zu landesbezogenen Investitions- und Finanzierungsprogrammen. Überdenken der Quoren
- Projektmediation.
- Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Projektschlichtung auf Projektebene.
- Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planfeststellung
- Permanente Information, periodischer Infrastrukturbericht.
- Ex-post Bewertungen

VIKTOR VANBERG

Demokratische Legitimation und Bürgerbeteiligung

Wenn im Hinblick auf ein demokratisches Gemeinwesen – wie im hier interessierenden Zusammenhang die Bundesrepublik Deutschland – Bürgerbeteiligung gefordert wird, so ist dies erklärungsbedürftig. Besteht doch das Kriterium, dass eine demokratische Ordnung von andersartigen, etwa autokratischen oder theokratischen, politischen Systemen unterscheidet, gerade darin, dass die Bürger die „Herren des Verfahrens“ sind, dass sie als die den staatlichen Verband bildenden Mitglieder die Quelle legitimer politischer Macht darstellen. Ein demokratisches Gemeinwesen kann man in diesem Sinne treffend als *Bürgergenossenschaft* bezeichnen. Es stellt, wie jede Genossenschaft, einen *mitgliederbestimmten Verband* dar, und dort, wo Bürgerbeteiligung fehlt, könnte man ebenso wenig von einer demokratischen Ordnung sprechen, wie man einen Verband als genossenschaftlich bezeichnen könnte, dessen Geschicke nicht durch die Mitglieder bestimmt werden. Bürgerbeteiligung macht das Wesen der Demokratie aus und daher kann es in einem demokratischen Gemeinwesen nicht um das „Ob“ sondern nur um das „Wie“ von Bürgerbeteiligung gehen, also um die Frage, in welcher Art und Weise die Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess gestaltet sein sollte.

In der bei uns vorherrschenden Form der repräsentativen Demokratie sind die Bürger im Wesentlichen nur als Wähler beteiligt, d.h. ihre Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess beschränkt sich, sofern sie nicht selbst politische Ämter übernehmen, fast ausschließlich darauf, an der Auswahl von Repräsentanten teilzunehmen, denen dann für bestimmte Fristen politische Entscheidungsautorität übertragen wird. Angesichts dieses Umstandes liegt, was die Frage des „Wie“ von Bürgerbeteiligung anbelangt, die Vermutung nahe, dass es bei Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung der Bürger vornehmlich um das Anliegen geht, die bloß *indirekte* Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess im Sinne der Wahl von Repräsentanten durch Formen der *direkten* Beteiligung an der Entscheidung von Sachfragen zu ergänzen, dass es also, kurz gesagt, um die Forderung nach mehr *direkter Demokratie* geht. Dies scheint in der Tat ganz allgemein auf gängige Forderungen nach Bürger-

beteiligung zuzutreffen und es gilt offensichtlich in besonderem Maße für die Fälle, in denen solche Forderungen im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten erhoben werden, also den Fällen, denen das Interesse dieser Tagung gilt.

Denjenigen, die Forderungen nach Bürgerbeteiligung als Korrektiv zu den etablierten Verfahren repräsentativer Demokratie vorbringen, wird man wohl unterstellen können, dass sie damit den Anspruch verbinden, mit den von ihnen befürworteten Formen direkter Demokratie sei eine Verbesserung des politische Entscheidungsprozesses, insbesondere im Sinne der Stärkung demokratischer Legitimation, verbunden. Wenn man einem solchen Anspruch seine Berechtigung weder unbesehen absprechen noch zugestehen will, so wird man näher prüfen müssen, ob und wenn ja, in welchem Sinne man in der Tat von den geforderten Formen direkter Bürgerbeteiligung erwarten können sollte, dass sie die unterstellten wünschenswerten Auswirkungen haben werden. Eine solche Prüfung setzt wiederum voraus, dass man die Frage nach den Kriterien klärt, an denen gemessen werden soll, was als „Verbesserung der Qualität“ und als „Stärkung der demokratischen Legitimation“ politischer Entscheidungsprozesse gelten kann. Es ist diese Frage, mit der ich mich in meinem Beitrag befassen will, wobei ich dies aus der Sicht des wissenschaftlichen Forschungsprogramms tun werde, in dem ich zu Hause bin, der Ordnungsökonomik, also dem Ansatz innerhalb der Wirtschaftswissenschaft, der sich auf die Frage konzentriert, wie sich der Charakter des Regelrahmens, in dem soziale, wirtschaftliche und politische Prozesse ablaufen, auf die Eigenschaften eben dieser Prozesse auswirkt, oder, um es mit der in der Ordnungsökonomik gerne benutzten Spielmetapher zu umschreiben, wie der Charakter der Spielregeln sich auf den Spielverlauf auswirkt.

Das in Deutschland durch die Freiburger Schule in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts initiierte ordnungsökonomische Forschungsprogramm hat in neuerer Zeit wesentliche Impulse durch in der amerikanischen Wirtschaftswissenschaft entwickelte Ansätze erfahren, so insbesondere durch das Forschungsprogramm der *Constitutional Economics*, das im Deutschen unter dem Namen Verfassungs- oder konstitutionelle Ökonomik firmiert. Für die hier zu erörternde Fragestellung sind Überlegungen zentral, die in einem vor fünfzig Jahren erschienene Buch

entwickelt worden sind, das als Klassiker der Constitutional Economics gilt.[1] Wie der Untertitel diese Buches, *The Logical Foundations of Constitutional Democracy*, anzeigen soll, geht es den Autoren, James Buchanan und Gordon Tullock, um eine Klärung der grundlegenden Frage nach den Maßstäben, die an eine demokratische Verfassung anzulegen sind. Ganz im Sinne der von mir eingangs betonten Kennzeichnung demokratischer Gemeinwesen als *Bürgergenossenschaften* gehen auch sie davon aus, dass ein solches Gemeinwesen, wie der Philosoph John Rawls es prominent formuliert hat, „ein Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“[2] ist, ein genossenschaftlicher Verband, der den gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder zu dienen hat. Nicht anders als bei Mitgliedern eines privatrechtlichen freiwilligen Verbandes wird man, so argumentieren Buchanan und Tullock, auch bei den Bürger-Mitgliedern des demokratischen politischen Gemeinwesens davon auszugehen haben, dass sie dem Verband in der Absicht und der Erwartung angehören, damit ihren eigenen Interessen zu dienen, und nicht, um anderen die Gelegenheit zu bieten, sich auf ihre Kosten Vorteile zu verschaffen. Da dies für alle Beteiligten zutrifft, folgt, dass genossenschaftliche Verbände, politische ebenso wie private, den Erwartungen ihrer Mitglieder umso eher gerecht werden, je wirksamer sie deren gemeinsame Interessen fördern und Maßnahmen vermeiden, die die Interessen eines Teils oder erst recht der gesamten Mitgliedschaft verletzen.

Geht man von den skizzierten Überlegungen aus, so lassen sich nach Buchanan und Tullock Folgerungen für den Maßstab ziehen, an dem demokratische Verfassungen, also die Regeln, die den Geltungsbereich und die Verfahren politischer Entscheidungen festlegen, gemessen werden sollten. Eine Verfassung kann demnach als für eine Bürgergenossenschaft umso vorzugswürdiger gelten, je besser sie geeignet ist, die Realisierung von den gemeinsamen Bürgerinteressen dienenden Projekten zu fördern und diesen Interessen entgegenstehende Projekte zu verhindern. Im hier interessierenden Zusammenhang sind die Einzelheiten der theoretischen Überlegungen von Buchanan und Tullock nicht von Belang. Bedeutsam ist jedoch ihr grund-

[1] Buchanan, James M. und Tullock, Gordon: *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1963.

[2] Rawls, John: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1975, S. 105.

legender Ansatz, kann er doch einiges zur Präzisierung dessen beitragen, was man unter „demokratischer Legitimation“ verstehen sollte. Beim demokratischen Staat, nicht weniger als bei anderen genossenschaftlichen Verbänden, zu denen Menschen sich in Verfolgung gemeinsamer Interessen zusammenschließen, kann, so argumentieren die Autoren, die Legitimation der Verbandsverfassung – also der Regeln, nach denen über die gemeinsamen Angelegenheiten entschieden wird – letztendlich nur aus der freiwilligen Zustimmung der Mitglieder hergeleitet werden. Im Sinne dieses Legitimationskriteriums rückt für die wissenschaftliche Betrachtung die Frage in den Mittelpunkt, auf welche Regeln sich vernünftige Menschen wohl einigen könnten, die darüber nachdenken, wie sie die zukünftigen Angelegenheiten ihres gemeinsamen Unternehmens behandelt wissen möchten. Dies wiederum richtet das Augenmerk auf die Frage nach den Abwägungen, die die Einzelnen beim Vergleich möglicher alternativer Regelungen anstellen werden, und zwar im Stadium der Verfassungswahl, also zu einem Zeitpunkt, in dem sie nicht sicher sein können, wie sich die eine oder andere Regelung in Zukunft konkret auf sie auswirken wird.

Buchanan und Tullock stellen in ihrem Modell der Verfassungswahl vor allem darauf ab, dass sich aus der Perspektive jedes Einzelnen ein Konflikt – und damit die Notwendigkeit der Abwägung – zwischen zwei Anliegen stellen wird, nämlich einerseits dem Wunsch, dass der Verband in der Lage sein wird, seinen Interessen dienende Projekte durchzuführen, und andererseits dem Wunsch, möglichst gut dagegen geschützt zu sein, dass ihm zum Nachteil gereichende Projekte realisiert werden. Dem zweiten Anliegen wäre am besten mit einer Verfassung gedient, die vorsieht, dass alle an allen Entscheidungen beteiligt sind und jeder Einzelne ein Vetorecht besitzt, also ihm nicht genehme Entscheidungen blockieren kann. Der offensichtliche Nachteil einer solchen Verfassung läge freilich darin, dass der durch sie gewährte perfekte Schutz gegen unliebsame Entscheidungen die Realisierung des ersten Wunsches weitestgehend zunichtemachen würde, da sie die Entscheidungskosten – „Kosten“ sowohl im Sinne des reinen Zeitaufwandes wie auch im Sinne der Versuchung zum strategischen Verhalten (sich die eigene Zustimmung teuer abkaufen zu lassen, auch dann, wenn man das in Frage stehende Projekt durchaus für vorteilhaft hält) – in prohibitive Höhen treiben würde. Vernunftüberlegungen werden die Einzelnen daher, so argumentieren Buchanan und Tullock, dazu veranlassen, sich auf das Mehrheits-

prinzip als Entscheidungsregel einzulassen, auch wenn dies die Gefahr birgt, den eigenen Interessen zuwiderlaufende Entscheidungen hinnehmen zu müssen, wobei sie die Höhe der für eine Entscheidung erforderlichen Mehrheit (einfache oder qualifizierte Mehrheit) davon abhängig machen werden, wie wichtig ihnen der Schutz gegen von ihnen nicht gewünschte Entscheidungen im Vergleich zu ihrem Wunsch nach Senkung der Entscheidungskosten ist.

Die hier skizzierten Überlegungen bezüglich des Verfassungskalküls der Einzelnen, die die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Entscheidungsverfahren abzuwägen haben, werden von Buchanan und Tullock zunächst auf die Frage nach der Legitimation des Mehrheitsprinzips angewandt, sie lassen sich aber in analoger Weise auch auf die im gegebenen Zusammenhang interessierende Frage danach anwenden, wie vernünftige Personen bei der Wahl der Verfassung für ihr Gemeinwesen die Vor- und Nachteile direktdemokratischer Entscheidungsverfahren im Vergleich zu Institutionen repräsentativer Demokratie einschätzen werden. Bei der dabei vorzunehmenden Abwägung werden vielfältige Aspekte zu bedenken sein, der eigene Zeitaufwand bei der Beteiligung an direktdemokratischen Entscheidungsverfahren, die Möglichkeit höherer Entscheidungsqualität durch die Delegation an hauptamtliche Repräsentanten, die Gefahr des Missbrauchs und die Möglichkeiten der Kontrolle delegierter Macht, und vieles mehr. Dass es, trotz der damit verbundenen Risiken, gewichtige Gründe für die Delegation von Entscheidungsmacht gibt, wird daraus ersichtlich, dass sie nicht nur in großen Verbänden, wie staatlichen Gemeinwesen, sondern bereits bei Vereinen mit geringen Mitgliederzahlen gängige Praxis ist.

Die mit direktdemokratischen Entscheidungsverfahren verbundenen allgemeinen Abwägungsprobleme können und müssen im hier interessierenden Zusammenhang nicht im Einzelnen erörtert werden. Relevant ist jedoch die aus der Notwendigkeit der angesprochenen Abwägungen zu folgernde Tatsache, dass es kurzschlüssig wäre, in jedem Mehr an direkter Demokratie ein Mehr an demokratischer Legitimation zu sehen. Ihre Legitimation können vorgeschlagene direktdemokratische Verfahren nur daraus gewinnen, dass sie den Mitgliedern des in Frage stehenden Gemeinwesens unter Abwägung der relevanten Bewertungsgesichtspunkte insgesamt mehr Vorteile als Nachteile bringen. Und ob dies der Fall ist oder nicht, wird jeweils sorgfältig zu

prüfen sein. Dass die Schweiz, in der der Name „Eidgenossenschaft“ den Gedanken an den genossenschaftlichen Charakter des Gemeinwesens wach hält, mit ihren stärker direktdemokratischen Verfahren gute Erfahrungen gemacht hat, ist sicherlich eine grundsätzliche Ermutigung, auch bei uns über „mehr direkte Demokratie“ nachzudenken, wobei freilich auch kritische Kommentare zur Schweizer Praxis – etwa Klagen über Ermüdungserscheinungen bei steigender Zahl von Abstimmungsgängen – bedacht werden sollten.

Im Folgenden wird es mir darum gehen, aus den einleitenden allgemeinen Überlegungen einige Folgerungen für die hier interessierende Frage der *Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten* zu ziehen. Ausgehend von der Annahme, dass mit „Bürgerbeteiligung“ Formen direktdemokratischer Partizipation gemeint sind, möchte ich dabei zwei Teilfragen voneinander unterscheiden, und zwar zum einen die Frage der Beteiligung von Advokaten spezifischer „Allgemeininteressen“ an Entscheidungen über Infrastrukturprojekte, und zum anderen die Frage der Beteiligung direkt Betroffener. Bei der ersten Frage geht es um – ggf. verbandlich organisierte – Personen, die als Fürsprecher bestimmter „Schutzinteressen“ auftreten, ob es nun um Artenschutz-, Umweltschutz-, Landschaftsschutz- oder sonstige Schutzinteressen geht. Bei der zweiten Frage geht es um Personen, die sich in ihren eigenen, persönlichen Interessen durch Infrastrukturprojekte direkt beeinträchtig sehen, ob es nun um von einem Flughafenlandebahn- oder Autobahnbau zu erwartende Lärmbelästigungen, um vom Bau eines Kraftwerks oder einer Hochstromtrasse befürchtete negative Auswirkungen oder um sonstige, einen als Anlieger direkt betreffende Nachteile geht.

Was zunächst die Frage der Bürgerbeteiligung im Sinne der Vertretung von Schutzinteressen der genannten Art anbelangt, so vermag ich nicht zu erkennen, warum im Falle der Entscheidung über Infrastrukturprojekte für die Einschätzung der Vorteile und Nachteile direktdemokratischer Verfahren grundsätzlich andere Überlegungen gelten sollten als die Überlegungen, die auch bei anderen Entscheidungstatbeständen von Bedeutung sind. So wie bei Infrastrukturprojekten werden in der Regel auch bei anderen Maßnahmen, über die politisch zu entscheiden ist, Bewertungsgesichtspunkte ins Spiel kommen, die im Widerstreit zueinander stehen und zwischen denen es daher abzuwägen gilt. Mögen etwa bei Verkehrsinfrastrukturprojekten Anliegen

des Umwelt-, Landschafts- oder Artenschutzes mit Interessen an wirtschaftlicher Entwicklung, besserer Verkehrsanbindung u.a. in Konflikt geraten, so wird man bei Entscheidungen in anderen Bereichen, wie etwa, um nur diese Beispiele zu nennen, über die Regelung der Ladenöffnungszeiten oder die Förderung erneuerbarer Energien, wohl nicht minder damit rechnen müssen, dass unterschiedliche Anliegen und Interessen ins Spiel kommen werden, die nicht alle gleichermaßen zur Geltung kommen können. Angesichts der Tatsache, dass sie nicht voraussehen können, welche der möglicherweise in Betracht kommenden Anliegen ihnen bei den diversen in Zukunft zur Entscheidung anstehenden Projekten besonders am Herzen liegen werden, haben die Einzelnen gute Vernunftgründe, bei der Entscheidung über die in ihrem Gemeinwesen anzuwendenden Verfahren solchen den Vorzug zu geben, die eine möglichst unparteiische Abwägung zwischen den verschiedenen Bewertungsgesichtspunkten oder Interessen versprechen und verhindern, dass bestimmten Sichtweisen von vornherein bevorzugt Gehör verschafft wird. Welche unter möglichen alternativen direkt- und indirekt-demokratischen Entscheidungsverfahren, oder auch einer Verbindung von beiden, in dieser Hinsicht den Vorzug verdienen, wird man schwerlich ohne genauere Prüfung entscheiden können. Jedenfalls, und dies ist mein bereits erwähntes Hauptargument, ist mir nicht ersichtlich, wieso sich dabei für Infrastrukturprojekte grundsätzlich andere Abwägungsprobleme stellen sollten als bei sonstigen Entscheidungstatbeständen. Vor allen Dingen ist mir nicht ersichtlich, welche Vernunftgründe die Einzelnen dazu veranlassen könnten, den genannten Schutzinteressen von vornherein gegenüber sonstigen Anliegen ein bevorzugtes Anhörungsrecht einzuräumen.

Wenn Infrastrukturprojekte für den politischen Entscheidungsprozess besondere Probleme aufwerfen, so trifft dies wohl am ehesten für die zweite der oben unterschiedenen Teilfragen zu, bei der es um „Bürgerbeteiligung“ im Sinne einer Einbeziehung der von einem Infrastrukturprojekt unmittelbar Betroffenen in das Entscheidungsverfahren geht. Für Vorhaben, bei denen sich diese Frage typischerweise stellt, hat sich die Bezeichnung NIMBY-Projekte eingebürgert, um den dabei charakteristischen Konflikt zwischen dem unterstellten „Allgemeininteresse“ an ihrer Durchführung und dem Wunsch der Einzelnen, sie nicht in seiner Nachbarschaft (***N***ot ***I***n ***M***y ***B***ack ***Y***ard) anzusiedeln, auszudrücken. In der öffentlichen Auseinandersetzung um

solche Projekte werden natürlich, dies will ich gleich vorausschicken, die beiden von mir unterschiedenen Teilfragen üblicherweise nicht sauber voneinander getrennt. So werden etwa von direkt Betroffenen gerne auch auf allgemeine Schutzanliegen abstellende Argumente herangezogen, um der Vertretung der eigenen Interessen an der Abwehr eines NIMBY-Projekts größere Wirksamkeit zu verleihen. Die Vermengung der beiden Aspekte in der politischen Alltagsauseinandersetzung sollte einen jedoch nicht daran hindern, in der Analyse die gebotene Trennung vorzunehmen. In diesem Sinne beschränken sich denn auch die folgenden Überlegungen auf die Frage nach der Rolle, die Bürgerbeteiligung beim Umgang mit den spezifischen Problemen, die NIMBY-Projekte aufwerfen, spielen kann.

Die Besonderheit solcher Projekte liegt darin, dass zwei Entscheidungs- oder Abwägungsprobleme miteinander verknüpft sind. Dies betrifft zum einen die Abwägung der *allgemeinen* Vor- und Nachteile, die nach Einschätzung der Bürger des betroffenen Gemeinwesens mit den jeweils in Frage stehenden Projekten verbunden sind. Und es betrifft zum anderen die Abwägung zwischen dem Nutzen, den ein Projekt verspricht, und den *spezifischen* Nachteilen, die den davon unmittelbar Betroffenen aufgebürdet werden. Was das allgemeine Abwägungsproblem anbelangt, so dürften, was die Frage des geeigneten demokratischen Entscheidungsverfahrens anbelangt, für NIMBY-Projekte dieselben Argumente gelten, die ich im Vorhergehenden erläutert habe. Die Besonderheit dieser Projekte liegt jedoch darin, dass selbst dann, wenn nach einhelliger Einschätzung ein Projekt für die Bürgerschaft insgesamt wünschenswert ist, der Interessenkonflikt darüber verbleibt, wo, an welchem Standort das Vorhaben realisiert werden sollte. Auch wenn alle im Grundsatz die Durchführung des Projekts bejahen, möchten es alle anderswo, nur nicht in ihrem „Hinterhof“ angesiedelt sehen. Es stellt sich daher die Frage, wie in einem demokratisches Gemeinwesen über solche Projekte entschieden werden sollte, oder, um es in der Sprache der konstitutionellen Ökonomik zu formulieren, auf welche Regeln zur Behandlung solcher Projekte sich Personen einigen könnten, die, in Ungewissheit über ihre konkrete Betroffenheit bei zukünftigen möglichen Entscheidungsfällen, die Vor- und Nachteile alternativer Entscheidungsverfahren abwägen.

Einen Hinweis darauf, wie man an diese Frage herangehen kann, bietet ein Argument, das der schwedische Ökonom Knut Wicksell vor mehr als hundert Jahren in seiner Abhandlung "Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung"[3] entwickelt hat, einer Abhandlung, die James Buchanan wichtige Anstöße für seine eigenen Beiträge zur Verfassungsökonomik gegeben hat. Wenn, so argumentierte Wicksell, die Annahme zutrifft, dass eine öffentliches Projekt dem Gemeinwohl dient, also für das betreffende Gemeinwesen einen Zusatznutzen erbringt, und wenn man davon ausgeht, dass mit Gemeinwohl in einem demokratischen Gemeinwesen nichts anderes gemeint sein kann als das, was allen Bürgern zum Wohl gereicht, dann müsste es möglich sein, eine Verteilung der Finanzierungslast zu finden, die das Projekt für alle Beteiligten zustimmungsfähig macht. Auf das hier interessierende Problem übertragen bedeutet dies: Wenn ein Infrastrukturprojekt in der Tate für das Gemeinwesen insgesamt Vorteile bringt, dann müsste es möglich sein, den dadurch unmittelbar geschädigten Anliegern eine Kompensation zu bieten, mit der auch ihre Zustimmung gewonnen werden kann.

Gegen die grundsätzliche Logik dieses Arguments wird man kaum etwas einwenden können, solange man ein demokratisches Gemeinwesen im hier gemeinten Sinne als Bürgergenossenschaft betrachtet und unter Gemeinwohl nur das versteht, was den Interessen aller Genossenschaftsmitglieder dient. Was die hier interessierende Frage nach den Entscheidungsregeln für den Umgang mit NIMBY-Projekten anbelangt, auf die sich vernünftige Personen einigen könnten, so wäre es allerdings kurzschlüssig, aus dem Argument Wicksells – so, wie er es selbst nahezulegen scheint – auf die Vorzugswürdigkeit eines Entscheidungsverfahrens zu schließen, das es in jedem Einzelfall notwendig macht, durch Kompensation die Zustimmung der Geschädigten zu gewinnen. Aus der Sicht des Einzelnen, der über die voraussichtlichen Auswirkungen möglicher alternativer Entscheidungsverfahren nachdenkt, hätte eine solche

Regelung zwar die wünschenswerte Konsequenz, dass man im Falle der eigenen konkreten Betroffenheit einen vollkommenen Schutz gegen unerwünschte Infrastrukturprojekte genießt, da sie den Anliegern faktisch ein Vetorecht einräumt. Ihr offen-

[3] Wicksell, Knut: Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena: Fischer 1896, S. 76-164.

kundiger Nachteil liegt jedoch darin, dass ein solches Vetorecht die Durchführung von Infrastrukturprojekten mit einem extrem hohen Verhandlungsaufwand belasten und praktisch unmöglich machen würde. Würden doch bei dieser Verfahrensweise, ähnlich wie im eingangs kurz erläuterten Fall der Einstimmigkeitsregel, die Anreize zum strategischen Verhalten die Einigung auf eine „faire“ Kompensation außerordentlich erschweren, ganz abgesehen von sonstigen Schwierigkeiten, wie etwa der Abgrenzung des Kreises derjenigen, die Anspruch auf eine Kompensation haben sollen (z.B.: bis zu welcher Entfernung vom Flughafen gilt der Fluglärm als kompensationsberechtigende Belästigung?). Das bedeutet, bei der Einschätzung der Vor- und Nachteile alternativer möglicher Entscheidungsverfahren werden die Einzelnen abwägen müssen zwischen ihrem Interesse daran, dass allgemein erwünschte Infrastrukturprojekte realisiert werden können, und ihrem Interesse daran, gegen Schädigungen, die ihnen als Anliegern solcher Projekte entstehen könnten, geschützt zu sein. Und sie werden dem Entscheidungsverfahren den Vorzug geben, von dem sie den besten Ausgleich zwischen diesen widerstreitenden Interessen erwarten.

Auf die Frage, wie die bei uns geltenden Verfahrensregeln unter diesem Gesichtspunkt zu bewerten sind und welche Reformen man erwägen könnte, möchte ich hier nicht im Einzelnen eingehen, geht es mir doch in meinem Beitrag vor allem darum, den allgemeinen Denkansatz deutlich zu machen, mit dem man aus ordnungsökonomischer Perspektive an das zur Debatte stehende Problem herangehen sollte. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass die Beteiligten durch die Verschiebung des Problems von der Einzelfallebene auf die Verfassungs- oder Regelebene genötigt werden, Interessenkonflikte *intra*-personell – also in ihrem eigenen Inneren – zu verarbeiten, die sich im konkreten Einzelfall als kaum lösbare *inter*-personelle – Personen entzweiende – Interessenkonflikte darstellen. Wenn die Entscheidung über ein konkretes Projekt ansteht, so sind die Interessenlinien bekannt. Die Abwehrinteressen der sich von der Ansiedlung geschädigt sehenden Seite stehen den Interessen der Seite, die seine Durchführung wünscht, diametral entgegen. Dort, wo es um die Wahl von Entscheidungsverfahren geht, die auf noch unbekannte zukünftige Fälle angewendet werden sollen, ist es die Ungewissheit der Einzelnen über ihre eigene konkrete Betroffenheit, die es ihnen möglich macht, sich auf *allgemeine Regeln* zum

Umgang mit Interessenkonflikten zu einigen, für die im konkreten Einzelfall schwerlich eine einvernehmliche Lösung zu finden wäre.

Auch wenn ich hier nicht im Detail erörtern kann, welche Überlegungen auf ihre eigenen Interessen bedachte Individuen bei ihrer gemeinsamen Suche nach zustimmungsfähigen Verfahrensregeln leiten sollten, so will ich doch zumindest einige allgemeine Bemerkungen zur Frage der Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten mit NIMBY-Charakter machen. Da angesichts der Probleme, die das Erfordernis einer Kompensation in jedem Einzelfall nach sich ziehen würde, ein Verfahren, das den Anliegern ein Vetorecht einräumt, offenkundig nicht praktikabel ist, werden Bürger, die die Möglichkeit der Durchführung von allgemein als wünschenswert erachteten Infrastrukturprojekten sicherstellen wollen, andere Vorkehrung erwägen müssen, um ihre Schutzinteressen als mögliche Anlieger zur Geltung zu bringen. So dürfte es etwa bei solchen Projekten angebracht sein, den direkt betroffenen Anliegern – wenn auch kein besonderes Mitentscheidungsrecht, so doch – ein bevorzugtes Anhörungsrecht einzuräumen, das ihnen Gelegenheit bietet, ihre spezifischen Belange zur Geltung zu bringen. Was die Frage einer möglichen Kompensation anbelangt, so bleiben – scheidet die oben erläuterte Form der Einzelfallkompensation aus – zwei grundsätzliche Alternativen, nämlich einerseits ein völliger Verzicht auf jegliche Kompensation und andererseits eine Kompensation nach im Vorhinein festgelegten allgemeinen Regeln.

Ein genereller Verzicht auf Kompensation könnte für die Mitglieder-Bürger eines Gemeinwesens allgemein zustimmungsfähig sein, wenn sie die berechtigte Erwartung hegen können, dass die von NIMBY-Projekten zu erwartenden Schädigungen so bemessen und unter allen Beteiligten so gleichmäßig verteilt sein werden, dass jeder darauf vertrauen kann, durch die Vorteile, die ihm die realisierten Projekten insgesamt stiften, ausreichend für die ihm möglicherweise als Betroffenen entstehenden Nachteile entschädigt zu werden. Man könnte hier von Generalkompensation sprechen, analog zu einem Argument, das Carl Christian von Weizsäcker[4] im Hinblick auf die Zustimmungsfähigkeit der Spielregeln der Marktwirtschaft gemacht hat,

in der die Einzelnen auch erwarten können, für die ihnen gelegentlich aus Wettbewerbshandlungen anderer Marktteilnehmer entstehenden Schädigungen durch die ihnen insgesamt aus der Wettbewerbsordnung erwachsenden Vorteile entschädigt zu werden.

Ohne Zweifel hat das Generalkompensationsargument für einen Großteil der alltäglichen NIMBY-Projekte (etwa beim Straßenbau, der Ansiedlung von Kindergärten, Schulen, Gefängnissen, u.ä) durchaus seine Gültigkeit und legt Bürgern den allgemeinen Verzicht auf Kompensationsregelungen als vorzugswürdige Lösung nahe. Ebenso unzweifelhaft ist jedoch auch, dass es NIMBY-Projekte gibt, bei denen das Generalkompensationsargument seine Überzeugungskraft verliert, weil sie – wie etwa im Fall eines Flughafen- oder Kraftwerkbaus – für die unmittelbaren Anlieger besonders gravierende Beeinträchtigungen mit sich bringen und nicht die Streuung aufweisen, die bei den genannten Alltagsprojekten eine Kompensationsverzicht nahelegen. Man kann vermuten, dass das Interesse an einem Schutz gegen Schädigungen durch derartige Infrastrukturprojekte den Einzelnen Anlass sein wird, Regelungen vorzuziehen, die eine Kompensation vorsehen, wobei als Modell die Regelungen in Betracht kommen könnten, die ansonsten im Falle im öffentlichen Interesse vorgenommener Enteignungen Anwendung finden. Die Orientierung an diesem Modell erscheint jedenfalls dort angebracht, wo Infrastrukturprojekte für die betroffenen Anlieger auf eine – an der Senkung des betreffenden Marktwertes abzulesende – faktische „Teilenteignung“ ihres Immobilienbesitzes bedeuten. Insgesamt könnte der Suche nach praktikablen Kompensationsregelungen eine wichtige Befriedungsfunktion in einem Bereich zukommen, der notorisch konfliktbeladen ist.

Bei den vorangehenden allgemeinen Überlegungen geht es mir weniger darum, konkrete Anregungen für die aktuelle Diskussion um die Frage zu bieten, wie die mit Infrastrukturprojekten befassten Entscheidungsverfahren verbessert werden könnten.

Die hier vorgetragene Argumentation sollte vor allem dazu dienen, die Sichtweise zu illustrieren, mit der die Ordnungs- oder Verfassungsökonomik an diese Frage heran-

[4] Weizsäcker, Christian: „Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 47, 1998, S. 257-288.

geht, und die allgemeinen Folgerungen deutlich zu machen, die sich aus dieser Sichtweise für die Beurteilung möglicher alternativer Entscheidungsverfahren ziehen lassen. Aus verfassungsökonomischer Sicht muss die Leitfrage bei der Gestaltung der Entscheidungsverfahren für solche Projekte sein: Welche Regelungen bieten im vorausschauenden Verfassungskalkül den besten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen: auf der einen Seite dem Interesse daran, dass im allgemeinen Interesse liegende Projekte realisiert werden können, und auf der anderen Seite dem Interesse daran, gegen die Schädigungen geschützt zu sein, die auf die durch solche Projekte direkt Betroffenen zukommen können? Im Lichte dieser Frage sind die bestehenden Regelungen zu prüfen und auf Verbesserungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

MICHAEL FEHLING

Reform der Bürgerbeteiligung für Planfeststellungsvorhaben – Gliederung und Leitsätze zum Vortrag beim 45. Verkehrsseminar

I. Einführung

II. Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Traditionell steht die *instrumentelle Funktion* des Verfahrens, also die Verbesserung der Planungsentscheidung im Vordergrund. Die Öffentlichkeitsbeteiligung – nicht zuletzt auch in Zusammenhang mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) – soll vor allem der Verwaltung Informationen über abwägungsrelevante Belange (Fakten und Interessen) liefern, Für die rechtlich Betroffenen geht es zugleich um Grundrechtsschutz durch Verfahren.

In jüngerer Zeit (Stuttgart 21!) werden *nicht instrumentelle Funktionen* wie namentlich Verfahrensgerechtigkeit, Transparenz und Akzeptanz wieder stärker betont. Dabei darf die Bürgerbeteiligung gerade nicht als ein bloßes Ritual zur Ruhigstellung der Betroffenen missverstanden werden. Für Legitimation und Akzeptanz – sofern überhaupt möglich, da für die Betroffenen in allererster Linie das Ergebnis zählt – ist die Ergebnisoffenheit des Beteiligungsverfahrens und dessen „Timing“ von zentraler Bedeutung. Eine zu frühe Beteiligung droht mangels Aktivierbarkeit der Bevölkerung leer zu laufen, eine zu späte Beteiligung droht zu einer bloßen Rechtfertigung bereits verfestigter Planungsabsichten zu degenerieren.

III. Unzulänglichkeiten des derzeitigen Rechts

1. Die Rechtslage bei gestuften Infrastrukturplanungen im Überblick

Der Planfeststellung sind in fachgesetzlich unterschiedlicher Ausgestaltung eine oder mehrere *vorbereitende Planungsstufen* vorgelagert:

- Bei transeuropäischen Netzen findet sich bereits eine europäische Rahmenplanung zur Sicherung grenzüberschreitender Interoperabilität (vgl. Art 170 AEUV).

- Auf nationaler Ebene ist speziell für Verkehrswege (und ähnlich bei den hier ausgeklammerten Energienetzen; nicht bei Flughäfen, wo die luftverkehrsrechtliche Genehmigung gemäß § 6 i.V.m. § 8 Abs. 6 LuftVG nur scheinbar eine Stufung bewirkt) eine gesetzliche Bedarfsplanung (nach FStAbG bzw. SchWAbG) und

- sodann eine Linienbestimmung (nach § 16 FStrG) vorgesehen,

- allgemein gibt es die Raumordnung mit Raumordnungsplänen (auch fachbezogenen Teilplänen, z.B. für Flughäfen) und Raumordnungsverfahren nach § 15 Abs. 1 ROG.

Auf diesen vorgelagerten Stufen werden wichtige Weichenstellungen zum „ob" des Projekts getroffen. Deshalb findet bei den übergeordneten Planungen (nicht: Gesetzgebung) eine strategische Umweltprüfung (SUP) sowie damit oftmals verbunden eine rudimentäre Öffentlichkeitsbeteiligung ohne mündliche Erörterung (vgl. Art. 8 Leitlinien transeuropäische Netze i.V.m. SUP-Richtlinie und UVP-Richtlinie, § 9 Abs. 3 bzw. § 15 UVIG, § 15 Abs. 3 S. 3 ROG) statt.

Erst das *Planfeststellungsverfahren* führt zu der auch für den Bürger verbindlichen Projektzulassung durch Verwaltungsakt (§ 74 VwVfG). Die formalisierte Bürgerbeteiligung hat dort bereits einen fertigen Planentwurf zum Gegenstand und ist gekoppelt mit einer Beteiligung der vom Vorhaben berührten Träger öffentlicher Belange (§ 73 Abs. 2, 3a VwVfG) und von anerkannten (§ 3 UmwRG) Naturschutzvereinigungen (bei Eingriffen in Natur und Landschaft, § 63 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG) und weiterer Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes (als Teil der Öffentlichkeit, § 9 Abs. 1 S. 1 UVPG; weiteres in Fachgesetzen wie z.B. § 17a Nr. 2 FStG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist folgendermaßen gestuft (Details teilweise abweichend in den Fachgesetzen):

- Bereits vor Antragstellung findet bei Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfen (bei solchen Infrastrukturprojekten fast immer der Fall), eine Vorbesprechung der Behörde mit dem Vorhabenträger und zu beteiligenden

Behörden über Inhalt und Umfang der benötigten Unterlagen sowie Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung statt (sog. Scoping). Drittbetroffene sind daran nur auf Wunsch des Vorhabenträgers zu beteiligen, so dass hier noch keine Bürgerbeteiligung stattfindet. Die Behörde darf sich beim Scoping jedoch nicht gleichsam zum Anwalt des Vorhabenträgers machen.

- Einreichung des vollständigen Planentwurfs nebst allen ergänzenden Unterlagen, auch zur Umweltverträglichkeit;

- Ortsübliche Bekanntmachung der bevorstehenden Auslegung des Plans nebst Belehrung über Einwendungsmöglichkeiten für Jedermann, „dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“ (§ 73 Abs. 5 VwVfG). Innerhalb von drei Wochen nach Zugang des Plans Auslegung der Unterlagen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, für die Dauer eines Monats (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG).

- Die Einwendungen müssen bis spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist eingehen, danach erfolgt Präklusion (§ 73 Abs. 4 VwVfG).

- Ortübliche Bekanntmachung des Erörterungstermins mindestens eine Woche zuvor sowie Benachrichtigung aller Einwender, ggf. ersetzt durch öffentliche Bekanntmachung (§ 73 Abs. 6 S. 2. 4 VwVfG). Es folgt die mündliche Erörterung der erhobenen Einwendungen (§ 73 Abs. 6 VwVfG, nach manchen Fachgesetzen nur noch fakultativ nach Ermessen) sowie der Umweltauswirkungen unter Vorsitz eines Verhandlungsleiters aus der Anhörungsbehörde, die jedoch mit der Planfeststellungsbehörde identisch sein kann. Beteiligt werden auch die Träger öffentlicher Belange und die genannten Umweltvereinigungen. Bei der Erörterung müssen die Anforderungen an ein faires Verfahren und Waffengleichheit gewahrt bleiben, insbesondere muss der Verhandlungsleiter Neutralität wahren und dem Vorhabenträger sowie Dritten gleiches Rede- und Antragsrecht einräumen. In komplexen Verfahren müssen gegebenenfalls mehrere Folgetermine anberaumt werden, doch soll die Erörterung spätestens drei Monate nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeschlossen sein.

- Die Anhörungsbehörde leitet den Plan mit ihrer Stellungnahme sowie einer zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen an die Planfeststellungsbehörde weiter, die die Entscheidung (Planfeststellungsbeschluss oder Ablehnung) trifft.

2. Mängel und Probleme

Die ohnehin nur rudimentäre *Öffentlichkeitsbeteiligung in den vorgelagerten Planungsstufen* kommt regelmäßig *zu früh*, da auf dieser hohen Abstraktionsebene für die Bürger noch keine konkrete Betroffenheit ersichtlich ist. Dies auch deshalb, weil wie allgemein bekannt nur ein kleinerer Teil der Projekte, die in diese Grobplanung Eingang finden, in absehbarer Zeit überhaupt finanzierbar ist.

Für den rechtsunkundigen Bürger, in den Details sogar für den Fachjuristen, ist das *Zusammenspiel der verschiedenen Planungsebenen* und sind vor allem die daraus für die nachfolgenden Ebenen resultierenden Bindungswirkungen *kaum durchschaubar*.

Die *ortübliche Bekanntmachung des Planentwurfs* (nicht zu verwechseln mit der weiterreichenden, in anderem Zusammenhang geforderten öffentlichen Bekanntmachung) ist antiquiert und vermag keine hinreichende Publizität zu schaffen. Denn es genügt typischerweise die Veröffentlichung in einem Amtsblatt, das fast niemand liest. Die Medien interessieren sich oftmals erst für ein Projekt, wenn – namentlich bei bevorstehendem Baubeginn – konkrete Konflikte sichtbar werden.

Einwendungsverfahren nebst Erörterungstermin in Planfeststellungsverfahren kommen umgekehrt *zu spät*: Die Erörterung mutiert aus Sicht der Betroffenen oftmals zur bloßen Verteidigung längst (informell) getroffener Vorentscheidungen. Der Vorhabenträger – und, wenngleich weniger offen, oftmals auch die Anhörungsbehörde – sieht darin eine lästige Formalie, bei der Unkundige einen technisch ausgefeilten Plan unsubstantiiert in Zweifel ziehen; hinzu kommt die Angst vor Fundamentalopposition. Man ist allenfalls noch zu Detailkorrekturen bereit, während die Betroffenen oft

grundsätzlichere Bedenken geltend machen. Gerade Umweltverbände werden tendenziell von vornherein als Gegner betrachtet; die Fronten sind schnell verhärtet.

Die genannten Verfahrensfristen sind für Großprojekte oft unrealistisch kurz (freilich ist deren Überschreitung mit Ausnahme der Einwendungsfrist sanktionslos). Die Fristen können dennoch kaum etwas zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, weil sachverständige Klärungen und die Zusammenstellung vollständiger Antragsunterlagen den Hauptteil der Zeit verschlingen, nicht aber die Öffentlichkeitsbeteiligung.

IV. Begrenztes Verbesserungspotential des geplanten Planungsvereinfachungsgesetzes

1. Eckdaten des Regierungsentwurfs, insbesondere frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach § 25 Abs. 3 VwVfG-E „[wirkt] die Behörde darauf hin“, dass der Vorhabenträger (nicht die Anhörungsbehörde) auch (nicht nur) bei Planfeststellungsverfahren eine *frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung* durchführt, um die Planung des Vorhabens zu optimieren sowie Transparenz und Akzeptanz zu fördern. So soll die Öffentlichkeit frühzeitig, möglichst bereits vor Stellung eines (Planfeststellungs-)Antrags, unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden. das Ergebnis wird der zuständigen Behörde unverzüglich mitgeteilt.

Vorwiegend der Rechtsvereinheitlichung dient die Übernahme verschiedenster Detailregelungen, die das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz in verschiedenen Fachgesetzen eingefügt hatte, in das allgemeine VwVfG. Insbesondere können nach Ermessen auch verspätete Einwendungen noch berücksichtigt werden (§ 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG-E). Die für die Behörden geltenden Fristen werden tendenziell verschärft. Die Ermittlungspflicht der Behörde zur Ermittlung nicht ortansässiger Betroffener wird reduziert.

2. Verbesserungen, Streitfragen und fortbestehende Probleme

Der Entwurf löst sich von der früheren undifferenzierten Beschleunigungsstrategie, die zu einem deutlichen Abbau von Verfahrensrechten geführt hatte, und weist mit einer Stärkung der Partizipation und damit der nicht instrumentellen Verfahrensfunktionen in die richtige Richtung. Ohne bereits ausgearbeiteten Planentwurf dürften die Behörden (allerdings wohl nur in Grenzen der Vorhabenträger) offener sein auch für grundsätzliche Alternativen, die die Bürger meist weit mehr interessieren als technische Planungsdetails. Doch geht der Regierungsentwurf nicht weit genug; inwieweit es auf Drängen des Bundesrates noch zu Erweiterungen kommt, bleibt abzuwarten.

Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit ist nicht verpflichtend und bleibt insoweit hinter den Vorbildern des § 3 Abs. 1 BauGB (bei Bauleitplänen) und § 20 NABEG (für Energieleitungen) zurück. Die Begründung verweist insoweit auf den Rahmencharakter des VwVfG und die Möglichkeit, eine solche Beteiligung im Fachrecht verpflichtend anzuordnen. Gesetzgeberische Absichten in diese Richtung sind jedoch nicht erkennbar.

Die Neuregelung soll nicht gelten, „soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist“ (§ 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG-E). Unklar bleibt, ob damit auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung in vorbereitenden Planungsstufen (s.o.) gemeint ist; um der Neuregelung nicht jede Wirksamkeit zu nehmen, sollte die Subsidiaritätsklausel enger ausgelegt werden und nur spezialgesetzliche Beteiligungsvorschriften auf dergleichen Verfahrensstufe erfassen.

Unverändert bleibt es bei der undurchsichtigen Verknüpfung der verschiedenen Planungsstufen sowie ungeeigneten Bekanntmachungsmodi und zu kurzen Fristen in komplexen Planfeststellungsverfahren. Die Drei-Monats-Frist nach Ablauf der Einwendungsfrist zum Abschluss der Erörterungen soll sogar verbindlich – wenn auch wohl weiterhin sanktionslos – werden (§ 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG-E).

V. Die Folgen von Verfahrensfehlern als Test für den Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung

Verschiedene rechtliche Mechanismen führen im Zusammenspiel dazu, dass bloße Verfahrensverstöße, auch eine unterlassene oder fehlerhafte Bürgerbeteiligung, *meist nicht* zur *gerichtlichen Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses* führen.

- Mängel bei der Öffentlichkeitsbeteiligung können noch *bis zum Abschluss der letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz durch Nachholung geheilt* werden (§ 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG; bestätigend § 75 Abs. 1a S. 2. 2. HS VwVfG-E), obwohl die Behörde im Prozess regelmäßig noch stärker festgelegt und noch weniger offen für Alternativen sein dürfte.

- Nach § 46 VwVfG (bestätigend erneut § 75 Abs. 1a S. 2. 2. HS VwVfG-E) sind Fehler gänzlich unbeachtlich, wenn sie sich nicht auf das Ergebnis ausgewirkt haben. Dies wird von den Gerichten weit ausgelegt; entgegen dem Wortlaut müsse positiv die konkrete Möglichkeit festgestellt werden, dass die Planung ohne den Verfahrensmangel anders ausgefallen wäre. § 46VwVfG ist unter Einfluss der Aarhus-Konvention und der entsprechenden EU-Richtlinie allerdings gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG bei gänzlich unterbliebener UVP bzw. UVP-Vorprüfung nicht anwendbar; nur diese Fehler sind immer beachtlich. Ob dies wegen des Europarechts auf bloße Fehler bei der UVP aufgrund fehlerhafter Öffentlichkeitsbeteiligung ausgedehnt werden muss, ist umstritten.

- Aus dem deutschen Konzept des Individualrechtsschutzes folgern die Gerichte, dass ein Individualkläger Verfahrensverstöße nur geltend machen kann, wenn er zugleich in seinen materiellen Rechtspositionen, d.h. einem abwägungsrelevanten Belang, der auch seinen Interessen zu dienen bestimmt ist (z.B. Lärmschutz), betroffen ist. Eine Ausnahme gilt für absolute Verfahrensrechte, zu denen zwar die Durchführung einer UVP (vgl. erneut § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG), nicht aber die Bürgerbeteiligung gehört. Die genannte Einschränkung gilt ferner nicht für Verbandsklagen (wobei Europarecht die derzeit noch restriktivere Fassung von § 2 Abs. 1 u. 5 UmwRG verdrängt), doch sind anerkannte Umweltvereinigungen (§ 3 UmRG) auf die Geltendmachung von Vorschriften beschränkt, die dem Umwelt-

schutz dienen. Bloße Fehler bei der Bürgerbeteiligung dürften kaum dazu gehören.

Die Heilungsmöglichkeit noch im Gerichtsverfahren sollte wieder abgeschafft, die Beweislastverteilung bei § 46 VwVfG ernster genommen werden. Europarechtskonform sollten schwerwiegende Mängel bei der Öffentlichkeitsbeteiligung, die sich möglicherweise auf die Einschätzung der Umweltauswirkungen und damit die UVP ausgewirkt haben, unabhängig von materiell-rechtlichen Rechtspositionen rügefähig sein.

Die Intensität der gerichtlichen Kontrolle der planerischen Abwägung sollte vom Maß an Verfahrenstransparenz, gleichberechtigten Interessenartikulationsmöglichkeiten und Offenheit für Alternativen abhängig gemacht werden. Eine solche Flexibilisierung der gerichtlichen Kontrolldichte schaffte Anreize zu einer fairen Verfahrensgestaltung (bis hin zur Mediation), ohne zu einer effizienzfeindlichen Überformalisierung des (Beteiligungs-)Verfahrens zu führen.

VI. Fazit: Verfahrenseffizienz als Optimierungsproblem

Anlage:

Entwurf eines

Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung

und Vereinheitlichung

von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG)

(Regierungsentwurf BT-Drucks. 17/9666 vom 16.5.2012)

Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes:

§ 25 – Beratung und Auskunft

Folgender Absatz 3 wird angefügt:

(3) Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

§ 73 – Anhörungsverfahren

(Änderungsvorschläge BT-Drucks. 17/9666 *jeweils kursiv in Klammern)*

(1) Der Träger des Vorhabens hat den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Der Plan besteht aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.

(2) Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben (*voraussichtlich*) auswirkt, ausgelegt wird.

(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen (*und die Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 6*) bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.

(3a) Die Behörden nach Absatz 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. ~~Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen werden nicht mehr berücksichtigt, es sei denn, die vorgebrachten Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung.~~ (*Stellungnahmen, die nach Ablauf der Frist anch satz 1 eingehen, sind zu berücksichtigen, wenn der Planfeststellungsbehörde die vorgebrachten Belange bekannt sind der hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind. Im Übrigen können sie berücksichtigt werden.*)

(4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Im Falle des Absatzes 3 Satz 2 bestimmt die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen. (*Vereinigungen, die aufgrund einer Anerkennung nach anderen Rechtsvorschriften befugt sind, Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Entscheidung nach § 74 einzulegen, können innerhalb der Frist nach Satz 1 Stellungnahmen zu dem Plan abgeben Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.*)

(5) Die Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist, haben die Auslegung vorher ortsüblich bekannt zu machen. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen,

1. wo und in welchem Zeitraum der Plan zur Einsicht ausgelegt ist;
2. dass etwaige Einwendungen bei den in der Bekanntmachung zu bezeichnenden Stellen innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen sind;
3. dass bei Ausbleiben eines Beteiligten in dem Erörterungstermin auch ohne ihn verhandelt werden kann;
4. dass
   a) die Personen, die Einwendungen erhoben haben, von dem Erörterungstermin durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden können,
   b) die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann,

   wenn mehr als 50 Benachrichtigungen oder Zustellungen vorzunehmen sind.

Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt sind oder sich innerhalb angemessener Frist ermitteln lassen, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach Satz 2 benachrichtigt werden.

(6) Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig (*gegen den Plan*) erhobenen Einwendungen (*die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie*) ~~und~~ die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie ~~den Personen~~ (*denjenigen*), die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern. Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Die Behörden, der Träger des Vorhabens und diejenigen, die Einwendungen erhoben (*oder Stellungnahmen abgegeben*) haben, sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Sind außer der Benachrichtigung der Behörden und des Trägers des Vorhabens mehr als 50 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass abweichend von Satz 2 der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekannt gemacht wird, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird; maßgebend für die Frist nach Satz 2 ist die Bekanntgabe im amtlichen Veröffentlichungs-

blatt. Im Übrigen gelten für die Erörterung die Vorschriften über die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 67 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Nr. 1 und 4 und Abs. 3, § 68) entsprechend. (*Die Anhörungsbehörde schließt*) Die Erörterung ~~soll~~ innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist ab~~geschlossen werden~~.

(7) Abweichend von den Vorschriften des Absatzes 6 Satz 2 bis 5 kann der Erörterungstermin bereits in der Bekanntmachung nach Absatz 5 Satz 2 bestimmt werden.

(8) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde (oder einer Vereinigung nach Absatz 4 Satz 6) oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben; (Absatz 4 Satz 3 bis 6 gilt entsperchend). Wirkt (Wenn) sich die Änderung (voraussichtlich) auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus(wikt), so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Absätze 2 bis 6 gelten entsprechend.

(9) Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme ab und leitet diese (*der Planfeststellungsbehörde*) ~~möglichst~~ innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden (*und der Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie*) ~~und~~ den nicht erledigten Einwendungen ~~der Planfeststellungsbehörde~~ zu.

BUCERIUS LAW SCHOOL
HOCHSCHULE FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M. (Berkeley)

Reform der Bürgerbeteiligung für Planfeststellungsvorhaben

45. Freiburger Verkehrsseminar
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
20. September 2012

I. Einführung

- Weitere Gliederung des Vortrags
  - II. Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung
  - III. Unzulänglichkeiten des derzeitigen Rechts
  - IV. Begrenztes Verbesserungspotential des geplanten Planungsvereinfachungsgesetzes
  - V. Die Folgen von Verfahrensfehlern als Test für den Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung
  - VI. Fazit: Verfahrenseffizienz als Optimierungsproblem
- Einbezogene Infrastrukturen: Fernstraßen, Schienenwege, Flughäfen

II. Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

- Traditionelles Verständnis: Instrumentelle Funktion des Verfahrens im Vordergrund
  - Informationsgenerierung zur Vorbereitung der Entscheidung
  - Grundrechtsschutz durch Verfahren
- Zunehmende Tendenz: Betonung nicht instrumenteller Funktionen des Verfahrens
  - Verfahrensgerechtigkeit, Transparenz, Akzeptanz
  - Entscheidende Bedeutung des Beteiligungszeitpunkts
- (Scheinbares) Spannungsverhältnis zum Ziel einer Verfahrensbeschleunigung

3

III. Unzulänglichkeiten des derzeitigen Rechts

1. Die Rechtslage bei gestuften Infrastrukturplanungen

- Vorbereitende Planungsstufen
  - Europäische Rahmenplanung transeuropäischer Netze
  - Nationale Bedarfsplanung (Fernstraßen, Schienen)
  - Raumordnung mit Raumordnungsplänen
  - Grobe Linienbestimmung (Fernstraßen)
- Eingeschränkte Bindungswirkung der jeweils höherstufigen Planung
- Jeweils rudimentäre Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit strategischer Umweltprüfung

4

III. Unzulänglichkeiten des derzeitigen Rechts (2)

1. Die Rechtslage bei gestuften Infrastrukturplanungen (2)

- Planfeststellungsverfahren nach § 73 VwVfG *(TEXT IN TAGUNGSMAPPE)*
  - Vorantragskonferenz („Scoping“) ohne Drittbetroffene
  - Einreichung der Planunterlagen
  - Ortsübliche Bekanntmachung nebst Auslegung der Planunterlagen und EINWENDUNGSFRIST mit Präklusionswirkung
  - Ortsübliche Bekanntmachung des Erörterungstermins nebst mündlicher Erörterung der EINWENDUNGEN (teilweise nur optional)
  - Stellungnahme der Anhörungsbehörde
  - Entscheidung der Planfeststellungsbehörde

5

III. Unzulänglichkeiten des derzeitigen Rechts (3)

2. Mängel und Probleme

- Schlechtes „Timing“ der Bürgerbeteiligung
  - In den vorgelagerten Planungsstufen zu früh
  - Förmliche Beteiligung in der Planfeststellung zu spät
- Komplexität des Zusammenspiels der Planungsebenen
- Mangelnde Öffentlichkeitswirkung ortsüblicher Bekanntmachung
- Unrealistisch kurze Fristen und deren mangelnde Beschleunigungswirkung

6

IV. Begrenztes Verbesserungspotential des geplanten Planungsvereinfachungsgesetzes

1. Eckdaten des Regierungsentwurfs

- Verpflichtung der Behörde, auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger hinzuwirken *§ 25 Abs. 3 VwVfG-E: GESETZESTEXT IN TAGUNGSMAPPE*
- Berücksichtigung verspäteter Einwendungen nach Ermessen
- Reduktion der behördlichen Ermittlungspflicht für ortsfremde Betroffene
- (Begrenzte) Vereinheitlichung der im Detail abweichenden fachgesetzlichen Regelungen im novellierten § 73 VwVfG *(TEXT ALT/NEU IN TAGUNGSMAPPE)*

7

IV. Begrenztes Verbesserungspotential des geplanten Planungsvereinfachungsgesetzes (2)

2. Verbesserungen, Streitfragen und fortbestehende Probleme

- Begrüßenswerte Abkehr vom Beschleunigungsdogma und Stärkung nicht instrumenteller Verfahrensfunktionen
- Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nur optional; unklare Reichweite des Vorrangs anderweitiger Beteiligungsverfahren
- Weiterhin: Erörterungstermin nur nach Ermessen; undurchsichtige Verknüpfung der Planungsebenen; Reichweite der Fristen sogar verschärft
- Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Planfeststellungsbeschlusses kontraproduktiv

8

V. Die Folgen von Verfahrensfehlern als Test für den Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung

- Typischerweise keine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wegen Verfahrensfehlern
  - Heilung durch Nachholung bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens
  - Vollständige Unbeachtlichkeit bei mangelnder Ergebnisrelevanz
  - Begrenzte Klagemöglichkeiten Dritter
- Ausnahmen
  - Beachtlichkeit fehlender Umweltverträglichkeits(vor)prüfung auch bei mangelnder Ergebnisrelevanz (Umweltrechtsbehelfsgesetz)
  - (Umwelt-)Verbandsklagerechte (Umweltrechtsbehelfsgesetz)
- Konsequenz: Ungenügende Anreize für eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung

9

V. Die Folgen von Verfahrensfehlern als Test für den Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung (2)

- Reformvorschläge
  - Begrenzung der Heilungsmöglichkeiten durch Nachholung auf das Verwaltungsverfahren
  - Strengere Anwendung der Unbeachtlichkeitsregel (Beweislastverteilung)
  - Rügefähigkeit schwerwiegender Fehler der Öffentlichkeitsbeteiligung unabhängig von persönlicher Rechtsposition
  - Abhängigkeit der gerichtlichen Kontrollintensität der planerischen Abwägung von Maß und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung (Anreiz für faire Verfahrensgestaltung)

10

VI. Fazit: Verfahrenseffizienz als Optimierungsproblem

- Optimierung von Verfahrensaufwand und Ertrag für instrumentelle (bessere Planung) und nicht instrumentelle (insbes. Akzeptanz) Verfahrensziele
- Probleme bei der Realisierung:
  - Mangelnde Quantifizierbarkeit und Monetarisierbarkeit von Legitimationsgewinnen und ähnlichen nicht instrumentellen Verfahrensfunktionen
  - Wissensdefizite, insbes. hinsichtlich der Wirkungen indirekter Steuerung durch Anreize, sowohl bei Behörden als auch bei Bürgern
- Weitere anzustrebende Verbesserungen: Mehr Transparenz und Verstetigung der Bürgerbeteiligung durch Internet und Presse als Katalysatoren
- Nach der Reform ist vor der Reform

11

Hochschule Offenburg
University of Applied Sciences

Betriebswirtschaft und Wirtschaftsingenieurwesen

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IM VERKEHR

Hans-Jörg Weiß

hans-joerg.weiss@hs-offenburg.de

21. September 2012

Vortrag im Rahmen des 45. Freiburger Verkehrsseminars
"Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten"
Novotel, Freiburg i. Br.

1

1 Einführung

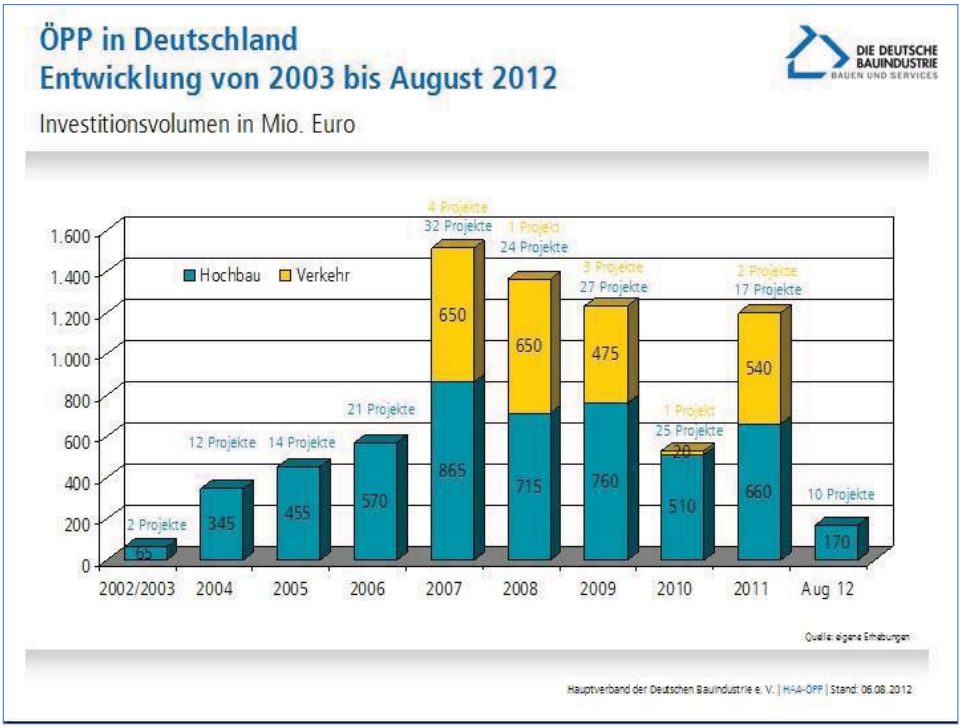
Table 1. Evolution of European PPPs per annum

Year	Number of projects	Value of projects (in € millions)
1990	2	1386.6
1991	1	73.0
1992	3	610.0
1993	1	454.0
1994	3	1148.4
1995	12	3264.9
1996	26	8488.2
1997	33	5278.0
1998	66	19972.4
1999	77	9602.6
2000	97	15018.5
2001	79	13315.3
2002	82	17436.2
2003	90	17357.1
2004	125	16879.9
2005	130	26794.3
2006	144	27129.2
2007	136	29597.9
2008	115	24198.0
2009	118	15740.4
Total	**1340**	**253744.9**

Sources: EIB, HM Treasury, Irish PPP Unit and various commercial databases.

Quelle: Kappeler/Nemoz (2010: S. 7)

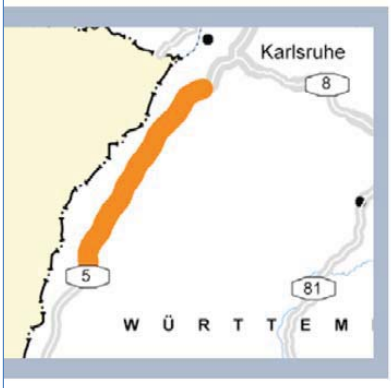
2



http://www.oepp-plattform.de/projektdatenbank/projekte-zahlen/

3

Beispiel aus der Region



BAB A 5, Malsch – Offenburg (Baden Württemberg)

Die A 5 stellt geografisch eine der wichtigsten durchgehenden Nord-Süd-Verbindungen Europas dar und ist eine der meistgenutzten Straßen Deutschlands. Bereits die heutigen Verkehrszahlen des genannten Abschnitts liegen deutlich über der Leistungsfähigkeit, sodass Abhilfe geboten ist. Am 10.02.2009 wurde dem französisch-deutschen Konzessionsnehmer Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG der Zuschlag für die Instandsetzung und den Ausbau der 60 km langen Strecke (rund 41 km Ausbau) erteilt.

Einige Daten:

- Der Ausbau umfasst u. a. den Neu- oder Umbau von 58 Brücken, den Bau von fünf Stütz- und von ca. 12,5 km Lärmschutzwänden.
- Vertraglicher Termin zur Fertigstellung des Ausbaus ist der 30.08.2014, das Vorhaben liegt im Zeitplan.
- Konzessionsvolumen: rund 1 Mrd. Euro.

Quelle: BMVBS (2011: S. 24)

4

Gliederung

1 Einführung

2 Die ökonomischen Charakteristika von Public Private Partnerships

3 Die staatlichen Regulierungsaufgaben in der Verkehrswirtschaft

4 Public Private Partnerships als Regulierungsinstrument im Verkehr

PPP-Merkmale:

a) Aufgabenbündelung

b) langfristige Verträge

c) Risikotransfer

Bildquelle: http://www.seidelarchitekten.de/ppp-projekt.html

Ansatz von Hart (2003)

Hart, O. (2003): "Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships", *Economic Journal*, Vol. 113, S. 69-76

Bauphase		*Betriebsphase*
Basisinvestitionen (kontrahierungsfähig)		
Zusatzinvestitionen Typ 1 (nicht-kontrahierungsfähig)	→	Kostensenkung plus Qualitätsverbesserung
Zusatzinvestitionen Typ 2 (nicht-kontrahierungsfähig)	→	Kostensenkung plus Qualitätsverschlechterung

Ordnungspolitischer Schwachpunkt

"Government intervention is required, for instance, if there are externalities, natural monopolies, or public goods. (...) Though there is agreement that some intervention is necessary in each of these cases, there is not agreement on the *form* that the intervention should take. In the present discussion, we focus on one aspect of that decision – private versus public *production*."

Sappington, D. / Stiglitz, J. (1987): "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, S. 567-582 (Zitat auf S. 569)

- Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. Mai 1985
- drei ordnungspolitische Paradigmenwechsel
  - Abbau von Marktzugangsbeschränkungen und Preisregulierungen
  - Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Leistungen
  - Privatisierung öffentlicher Unternehmen
- Logistikmärkte als Beispiel für "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" (Hayek)
- anhaltende Diskussion über Rollenverteilung Markt – Staat
  - Liberalisierungsprozess noch nicht abgeschlossen (z.B. Eisenbahn, ÖPNV)
  - Verkehrsinfrastruktur als Engpassfaktor (z.B. im Straßengüterverkehr)
- staatliche Aufgaben in der Verkehrswirtschaft
  - nicht-verkehrsspezifische Aufgaben (z.B. Allgemeines Wettbewerbsrecht)
  - verkehrsspezifische Regulierungsaufgaben (Fokus im Folgenden)

Disaggregierter Regulierungsansatz

Ebene 1:	Verkehrsdienste (z.B. Zugfahrt, Flug, Lkw-Transport)
Ebene 2:	Verkehrssteuerungssysteme (z.B. Zugüberwachung, Flugsicherung)
Ebene 3:	Verkehrsinfrastrukturen (z.B. Schienentrasse, Landebahn, Autobahn)
Ebene 4:	Natürliche Ressourcen (z.B. Grund und Boden, Luftraum, Gewässer)

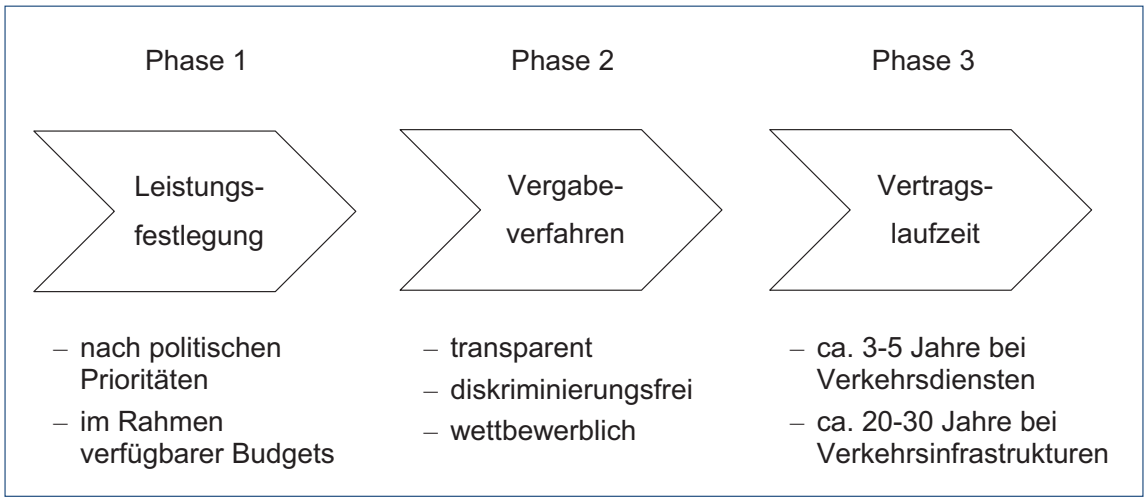
Technische Regulierung

- Ebene 1:
  - Fahrer (z.B. Führerscheine, Lenk- und Ruhezeiten)
  - Fahrzeuge (z.B. Zulassungsnormen, techn. Überwachung)
- Ebene 2:
  - Verkehrsregeln (z.B. Straßenverkehrsordnung)
  - Kompetenzzuordnung (z.B. Kontrollgebiet der Flugsicherung)
- Ebene 3:
  - grundlegende Standards (z.B. Spurweiten, Brückenhöhen)
  - Genehmigung konkreter Projekte (z.B. Planfeststellung)
- Ebene 4:
  - Raumplanung (z.B. Verkehrskorridore ausweisen)
  - Umweltstandards (z.B. Lärmschutz bei Flughäfen)

Regulierung von Marktmacht

- Ebene 1:
  - aktiver und potenzieller Wettbewerb funktionsfähig
  - Voraussetzung: diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur
- Ebene 2:
  - institutionelles Monopol zwingend erforderlich
  - Versteigerungswettbewerb möglich
- Ebene 3:
  - wegen hoher irreversibler Kosten kaum potenzieller Wettbewerb
  - i.d.R. intramodale Monopole (z.B. Autobahnnetz)
  - Regulierung von Infrastrukturunternehmen mit Marktmacht
  - Price cap-Regulierung + Accounting Separation
- Ebene 4:
  - Allmendeproblem => Nutzungsrechte (Coase-Theorem)
  - Wettbewerb um Rechte => Knappheitsrenten (keine Marktmacht)

Bestellung defizitärer Leistungen



- **Vereinbarkeit mit dem disaggregierten Regulierungsansatz**

> " 'Public-private partnerships' were developed along the lines of partnerships between riders and horses, the private sector taking the role of the horse."

Roth, G. (1996): *Roads in a Market Economy*, Avebury Technical, Aldershot, S. 206

- **kein Instrument der technischen Regulierung**

- **kein Instrument zur Lösung des Marktmachtproblems**

Anwendungsbereich von PPPs im Verkehr

	profitable Leistungen	*defizitäre Leistungen*
Verkehrsdienste	kein staatliches Beschaffungsproblem	regelmäßige Ausschreibungen
Verkehrs-infrastrukturen	kein staatliches Beschaffungsproblem	Möglichkeiten für PPPs

Netzplanung als Rechtfertigung für PPPs bei profitablen Leistungen?

- Netzkonzeption als Qualitätsmerkmal ("Netzphilosophie")
- Vielfalt und Heterogenität der Netzkonzeptionen
  - zwischen den einzelnen Ebenen eines Verkehrssystems
  - auf den einzelnen Ebenen eines Verkehrssystems
    - Beispiel 1: Punkt-zu-Punkt vs. Hub-and-Spoke im Luftverkehr
    - Beispiel 2: Spezialisierte TGV-Strecken vs. Mehrzweck-ICE-Strecken
- Netzplanung auf Ebene 1 (Verkehrsdienste) als unternehmerische Aufgabe
- Netzplanung auf Ebene 2 (Verkehrssteuerungssysteme) könnte sich im Rahmen eines Versteigerungswettbewerbs evolutorisch entwickeln
- Netzplanung auf Ebene 3 (Verkehrsinfrastrukturen) als staatliche Aufgabe?

Argumente für eine staatliche Netzplanung der Verkehrsinfrastrukturen

- sehr lange Lebensdauer und weitgehende Irreversibilität führen zu einer ausgeprägten Pfadabhängigkeit der Netzentwicklung (Koordinationsproblem)

  aber: bei anderen Netzinfrastrukturen trotzdem unternehmerische Aufgabe

- enge Abstimmungserfordernisse mit der staatlichen Raumplanung

  aber: kein "Marktversagen" auf Ebene 3, sondern Allokationsproblem auf Ebene 4

- großer Teil der Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen wird vom Staat finanziert

  aber: nicht alle Verkehrsinfrastrukturen sind defizitär

Vorschlag: staatlicher Rahmenplan als Referenzpunkt für die Abgrenzung von profitablen und defizitären Teilnetzen
=> Privatisierung als Alternative zu PPP bei profitablen Teilnetzen

17

Danke für Ihre Aufmerksamkeit !

18

Ergänzende Quellenangaben

BMVBS (2011), Öffentlich-Private-Partnerschaften − Am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus, Informationsbroschüre des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, Juli.
http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Publikationen/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.html

Kappeler, A./Nemoz, M. (2010), Public-Private Partnerships in Europe − before and during the recent financial crisis, Economic and Financial Report 2010/04, European Investment Bank, Luxembourg, July.
http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf

KIM PAULUS

Zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Stromnetzentwicklung

Quo vadis Stromnetzausbau

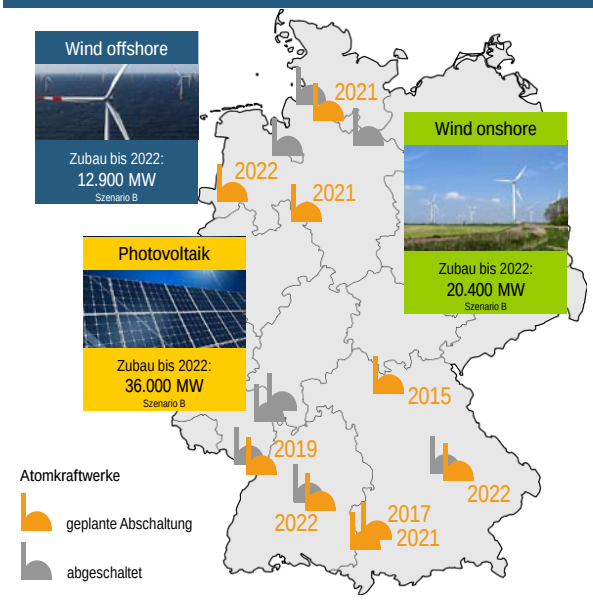
2

Quo vadis Stromnetzausbau Deutschland

- Aufgaben der Bundesnetzagentur
- Ablauf der Netzentwicklungsplanung
- Netzentwicklungsplan Strom 2012
- Umweltbericht 2012
- Abwägung technischer Alternativen
- Bürgerbeteiligung durch die Bundesnetzagentur

Energiewende erfordert Netzausbau

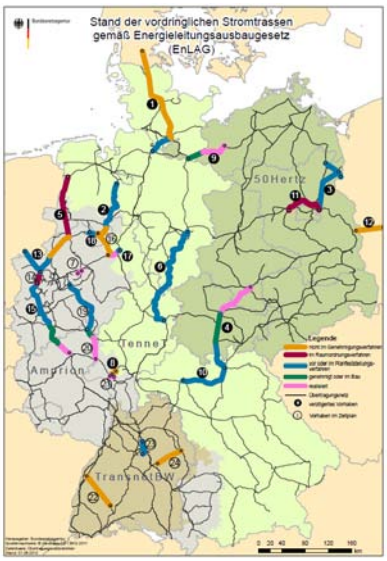
3



Ausbau und Instandhaltung der Stromnetze ist dringend notwendig

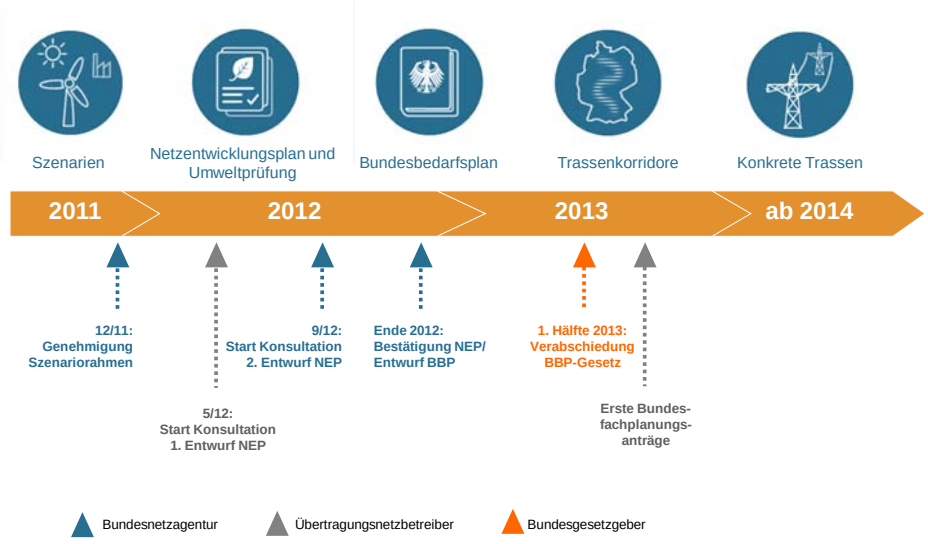
- Übertragungsnetze
- Anschluss von Offshore-Windparks
- Modernisierung der Verteilnetze

Stand Umsetzung EnLAG



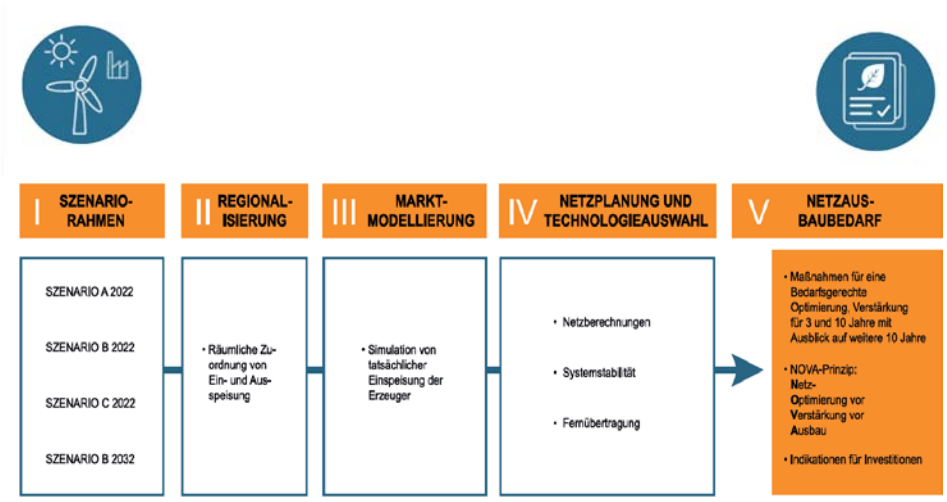
- von insgesamt 1.843 km EnLAG-Leitungen sind knapp 12 % realisiert
- von 24 Projekten sind zwei in Betrieb und es sollen zwei weitere bis Ende 2012 folgen
- 15 der 24 Vorhaben haben einen voraussichtlichen Zeitverzug von etwa ein bis fünf Jahren
- keines der Vorhaben mit Pilotstrecken für Erdkabel ist in Betrieb
- ÜNB rechnen mit Fertigstellung der ersten Hälfte aller Vorhaben bis 2016

Verfahrensablauf nach neuem Recht



Erstellung Netzentwicklungsplan

6



Ablauf bis zum Bundesbedarfsplan

7

Verständigung über die Erwartungen (§ 12a EnWG)

- Jährlich: Konsultation von drei Szenarien der „Stromwelt in 10 Jahren“
- Vorlage durch die Netzbetreiber
- Genehmigung der drei Szenarien durch die Bundesnetzagentur

Ableitung des Netzbedarfs (§ 12b EnWG)

- Marktsimulation für jedes Szenario
- Auswahl und Zeitplan der Maßnahmen = Netzentwicklungsplan
- Erstellung durch die Netzbetreiber gemeinsam
- Prüfung durch die Bundesnetzagentur

Ablauf bis zum Bundesbedarfsplan

8

Strategische Umweltprüfung (§ 12c EnWG, Teil 3 UVPG)

- Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltbelange der geplanten Maßnahmen = Umweltbericht

Konsultationen der Entwürfe Netzentwicklungsplans und des Umweltberichts (§§ 12c und 12d EnWG)

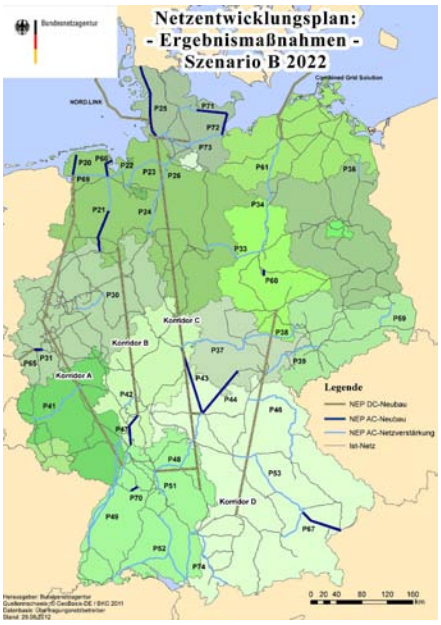
- Zeitraum: 06.09.2012 – 02.11.2012

Übermittlung des Netzentwicklungsplans „als Entwurf des Bundesbedarfsplans“ an die Bundesregierung (§12e EnWG)

- parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren
- Ziel: „Erlass des Bundesbedarfsplans durch den Bundesgesetzgeber“ (§12e EnWG)

Ergebnisübersicht NEP 2012

9



- Enthält alle Maßnahmen, die aus Sicht der ÜNB in den kommenden zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind.
- Legt weder konkrete Trassenverläufe noch den Einsatz von Freileitungen oder Erdkabeln fest.
- Empfiehlt, erstmals in großem Umfang die sog. Hochspannungsgleichstrom-übertragung (HGÜ) zu nutzen.

Ergebnisübersicht NEP 2012

10

- **Verwendung neuer Übertragungstechnologien**
- **Gerichteter Stromtransport von Nord nach Süd**
- **Verstärkung des bestehenden Wechselstromnetzes**

Szenario	Neue Leitungen [km]		Netzneubau in bestehenden Trassen [km]	Netzverstärkung in bestehenden Trassen [km]		Kosten*** [Mrd. €]
	HGÜ*	HDÜ**	HDÜ	HGÜ	HDÜ	
A 2022	1800	1700	2800	300	1400	19
B 2022	2100	1700	2800	300	1300	20
C 2022	2400	1700	2700	300	1200	23

* HGÜ = Hochspannungsgleichstrom
** HDÜ = Hochspannungswechselstrom
*** Alle Maßnahmen realisiert als Freileitungen.

HGÜ-Overlay

11

Netzentwicklungsplan Strom 2012:

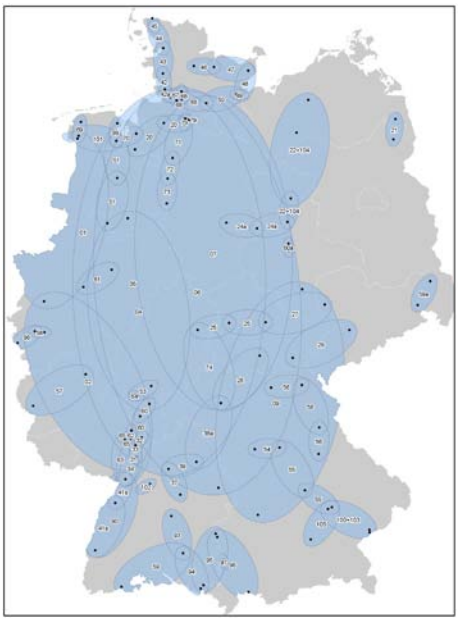
Im Leitszenario B 2022 sind 4 HGÜ-Korridore vorgesehen

Auch hier gilt:

- Prüfung der Notwendigkeit läuft noch
- Nur die Anfangs- und Endpunkte sind festgelegt, nicht der genaue Trassenverlauf
- HGÜ-Systeme können AC-Technologie nicht ersetzen, nur ergänzen
- HGÜ-Technik bedeutet nicht Verlegung als Erdkabel

Ergebnisübersicht Umweltbericht 2012

12

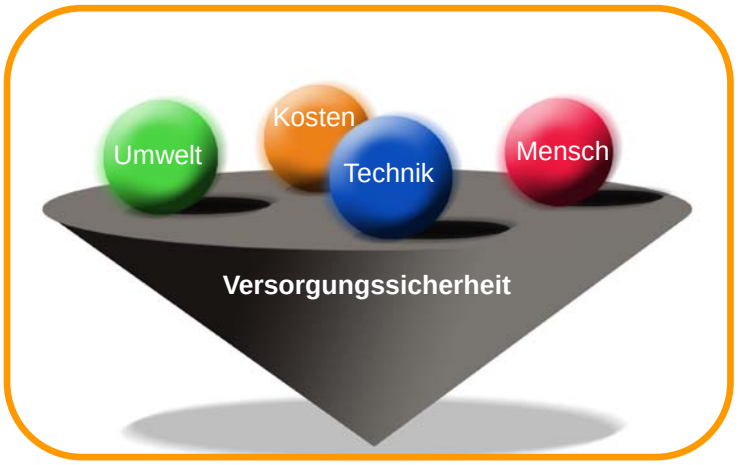


- Beschreibt und bewertet mögliche Auswirkungen des Netzausbaus auf Menschen, Pflanzen, Tiere und andere Schutzgüter.
- Beschreibt die möglichen Auswirkungen in sehr großflächigen Räumen – letztendlich sind die tatsächlichen Auswirkungen jedoch auf das nahe Umfeld einer Leitung begrenzt.
- Umfasst insgesamt 72 Maßnahmen, deren Länge von wenigen Kilometern bis zu mehreren hundert Kilometern reicht.

Abwägung der technischen Alternativen

13

Gesetzliche Rahmenbedingungen



Abwägung der technischen Alternativen

14

Abwägung technischer Alternativen

- Innovationsoffenheit darf Versorgungssicherheit nicht entgegen stehen
- Beurteilung nur im Einzelfall
- Abschließende Entscheidung in der Planfeststellung
- Abwägung nicht ohne den Bürger!

Quelle: eon (2012), F. 14

Quelle: Rassmus et al. (2009), S. 127

Die Herausforderungen

15

	Vergangenheit	Zukunft
Größe der Erzeugungsanlagen	Große Stromerzeugungsanlagen	Große und kleine Erzeugungsanlagen
Ort der Stromerzeugung	Zentralisiert und lastnah	Dezentralisert und zentralisiert und unabhängig von der Last (z. B. Offshore)
Ort der Einspeisung	Höchstspannung	Höchstspannung, Mittelspannung, Niederspannung
Richtung der Energieflüsse	vertikal (top down)	Horizontal und vertikal (bidirektional)
Angebot/Nachfrage	Einspeisung folgt Verbrauch	Verbrauch folgt (volatiler) Einspeisung
Netzanforderungen	passiv	aktiv (smart)

Die Herausforderungen

16

Wo liegen die Probleme ?

→ Schwierigkeit des Netzausbaus liegt nicht an mangelnden Investitionsanreizen, sondern an

- mangelnder gesellschaftlicher Akzeptanz des Netzausbaus
- lang andauernden, hochkomplexen Genehmigungsverfahren mit Einbindung aller Behörden und unsicherem Ausgang
- Technologiefragen wie zum Beispiel bei HGÜ
- Beteiligungsparadoxon
- NIMBY

Dringend erforderlich

→ Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren

→ transparente Prozesse und frühzeitige Beteiligung

Formelle Beteiligung beim Netzausbau

17

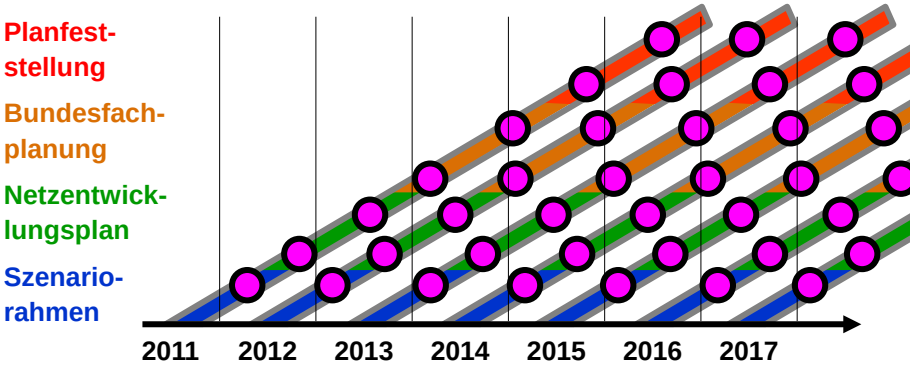
- Träger öffentlicher Belange (z.B. Behörden), Verbände und Öffentlichkeit sind vielfach aufgerufen, sich zu beteiligen

Verfahrens-ebene	Gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung	Wer kann mitreden?
Bedarfsplanung	1. Konsultation des Szenariorahmens	jeder
	2. Festlegung des Untersuchungsrahmens für den Umweltbericht	Behörden, Träger öffentlicher Belange, Umweltverbände
	3. Konsultation des Netzentwicklungsplans durch ÜNB	jeder
	4. Konsultation des Netzentwicklungsplans und des Umweltberichts durch die Bundesnetzagentur	jeder
Bundesfachplanung	5. Antragskonferenz zur Bundesfachplanung	Behörden, Träger öffentlicher Belange, Umweltverbände
	6. Unterlagen zur Bundesfachplanung	1. Schritt: Behörden, Träger öffentlicher Belange, Umweltverbände 2. Schritt: jeder
	7. Erörterungstermin zur Bundesfachplanung	Einwender (jeder, der sich an 6. beteiligt hat)
Plan-feststellung	8. Antragskonferenz zur Planfeststellung	Behörden, Träger öffentlicher Belange, Umweltverbände
	9. Anhörung zur Planfeststellung	jeder Betroffene

Zahlreiche Beteiligungsverfahren...

18

- Sehr viele Beteiligungen sind **gesetzlich** geregelt.
- Die BNetzA **überschreitet** das vorgeschriebene Maß (maßvoll): z.B. Technikdialog
- Das Gesamtverfahren beginnt **jährlich** neu.
- **Die Vielzahl der Konsultationen enthält die Chance, dass jeder Beteiligte und alle neuen Erkenntnisse sofort ihr Forum finden.**



Informelle Beteiligung beim Netzausbau

19

- Zusätzlich zu den vorgeschriebenen Veranstaltungen, Durchführung von
  - Offene Diskussionsrunden
  - Informationsveranstaltungen

  zugeschnitten auf die jeweiligen Adressatenkreise an unter-schiedlichen Orten

- Onlineangebot unter www.netzausbau.de
- Bürgerservice
  - mit kostenloser Infohotline → 0800 638 9 638
  - energienetzausbau@bundesnetzagentur.de
- Herausgabe von Publikationen

Informationstage 2012

20

An sechs Informationstagen stellt die Bundesnetzagentur den Netzentwicklungsplan Strom 2012 und den Umweltbericht vor. Zudem wird erklärt, wie sich jeder Einzelne daran beteiligen kann. Die Veranstaltungen beginnen jeweils um 9:30 Uhr und enden gegen 17:30 Uhr.

- 20.09.2012 Bonn
  LVR-LandesMuseum Bonn,
  Colmantstraße 14-16, 53115 Bonn
- 26.09.2012 Nürnberg
  IHK Nürnberg für Mittelfranken,
  Eingang Winklerstraße 22,
  90403 Nürnberg
- 02.10.2012 Hamburg
  Haus der Patriotischen Gesellschaft,
  Trostbrücke 6, 20457 Hamburg
- 05.10.2012 Erfurt
  Comcenter Brühl im Gebäude
  der LEG Thüringen,
  Mainzerhofstraße 10, 99084 Erfurt
- 09.10.2012 Hannover
  Altes Rathaus Hannover,
  Eingang Köbelingerstraße,
  30159 Hannover
- 11.10.2012 Stuttgart
  Kultur- & Kongresszentrum Liederhalle
  Eingang Platz der Deutschen Einheit,
  70174 Stuttgart, Schiller-Saal

Um besser planen zu können und weil das Platzangebot begrenzt ist, ist eine Anmeldung empfehlenswert. Mehr dazu im Internet: www.netzausbau.de/infotage-2012

Fazit

21

Die Neuregelungen sind der Situation angemessen.

- Es gibt einen breiten Konsens über die Energiewende.
- Es gibt einen ebenso breiten Konsens über die Miminierung der Belastungen der Bürger und der Natur.
- Darauf aufbauend können und müssen Einigkeiten auch in wichtigen Fragen erreicht werden
- Grundgedanke aus EnWG 2011 und NABEG der Beschleunigung bei gleichzeitiger verbesserter Beteiligung und Transparenz ist ambitioniert aber machbar.
- Regelmäßige Aktualisierungen der Bedarfsplanungen sind wichtig.
- Dass am Schluss nicht alle zufrieden sind, lässt sich bei aller Diskussion nicht vermeiden – aber es lässt sich begründen und vielleicht auch akzeptieren.

Fragen der Bundesnetzagentur

- Wie erreichen wir die Bevölkerung?
- Wie können wir die Öffentlichkeit gut informieren?
- Wie machen wir unsere Entscheidungen transparent und nachvollziehbar?
- Wie können wir so viele Akteure wie möglich einbeziehen?
- Wie können wir gemeinsam Lösungen finden?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Kim Paulus

kim.paulus@bnetza.de

Besuchen Sie uns auf:

www.netzausbau.de

www.bundesnetzagentur.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

45. Freiburger Verkehrsseminar Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

Stakeholder, Bürger, Experten. Beteiligung und Dialog bei Infrastrukturprojekten – Erfolgsfaktoren und Grenzen

Silvia Schütte, Öko-Institut e.V.

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Gliederung

1. Einleitung
2. Fallbeispiele
   - Ausbau Frankfurter Flughafen
   - Bau des Pumpspeicherwerk Atdorf
   - Erweiterungsbau Institut für Transurane
3. Erfolgsfaktoren
4. Grenzen
5. Fazit

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

1. Einleitung

- Gesetzlich vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung, § 73 Abs. 3 ff VwVfG bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten und nach § 58 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG für Umweltverbände in Planfeststellungsverfahren
- Darüber hinaus finden zunehmend – in Ergänzung der gesetzlich vorgesehen Beteiligungsverfahren – Beteiligungs- und Dialogprozesse bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten statt
- Dieser Vortrag stellt am Beispiel von 3 Projekten, in denen das Öko-Institut die freiwilligen Verfahren unterstützt hat, die Erfolgsfaktoren und Grenzen dar

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

2. Fallbeispiel 1 – Ausbau des Frankfurter Flughafens

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Frankfurt: Hintergrund – 3 Stationen des Diskurses

- Planungsabsicht: Kapazitätserweiterung („außerhalb des Zaunes“)
- Ziel: Bau einer vierten Bahn (Landebahn)
- Konflikt: Wirtschaftliche Interessen/öffentliches Interesse vs. Gesundheitsschutz/Eigentumsbeeinträchtigungen/Naturschutz
- MP Eichel initiiert – vor den Erfahrungen Startbahn West, ein sog. Mediationsverfahren (1998-2000)

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Frankfurt: Ablauf – 3 Stationen des Diskurses

Mediation:

- Ergebnis u.a.: Ausbau UND Nachtflugverbot zw. 23 und 5 Uhr
- Antrag der Fraport AG auf Planfeststellung (Neubau Landebahn Nordwest) ohne Flugbewegungen im Zeitraum von 23 und 5 Uhr
- LEP-Änderung: Planungsgrundsatz: „grundsätzliches Verbot“ planmäßiger Flüge in der sog. Mediationsnacht
- PFB: 17 Flüge in dem Zeitraum genehmigt

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Frankfurt: Ablauf – 3 Stationen des Diskurses

Regionales Dialogforum 2000 – 2009

- Ausarbeitung der Themen aus der Mediation (Nachtflug, Anti-Lärm-Pakt,…)

Forum Flughafen und Region, seit 2010

- Aufgaben: Entwicklung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes
- Monitoring der Fluglärmbelastung und der Umweltbelastung
- Ziel: den Dialog weiterführen zwischen Region und Flughafen

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Frankfurt: Ergebnis

- Ausbau des Frankfurter Flughafens um eine weitere Landebahn - Nordwest, Inbetriebnahme 21.10.2011
- Klagen der Kommunen, BUND und Private u.a. gegen den Ausbau und gegen die Nachtflugregelung

Urteil des BVerwG vom 04.04.2012:

- Ausbau genehmigt
- Nachtflugverbot von 23 bis 5 Uhr bestätigt , da Abwägungsfehler und Anhörungsfehler festgestellt wurde

Außergerichtlich:

- Freiwillige Verpflichtung aller am Dialogprozess Beteiligten, den Dialog weiterzuführen und insbesondere sich für Maßnahmen des aktiven Schallschutzes einzusetzen

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Erfolgsfaktoren/Grenzen

- Es ist gelungen, einen Teil der Ergebnisse der Mediation als abwägungsrelevant für den PFB zu verrechtlichen = Nachtflugverbot von 23 bis 5 Uhr
- Ausloten der Kapazitäten im Beteiligungsverfahren
- Belastung/Belästigung bleibt ein Thema
- Hoher persönlicher Einsatz einzelner Beteiligter
- Permanente fachliche Unterstützung
- Wille der Politik, den Dialog zu fördern

- Es wird nie eine vollständige Befriedung der Region geben
- Belastungen kann man nicht wegdiskutieren

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

2. Fallbeispiel 2 – Planung Neubau des Pumpspeicherwerks Atdorf

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Hintergrund, Planung Neubau PSW Atdorf

- Schluchseewerk AG plant 2 Becken (Ober- und Unterbecken) mit jeweils 9 Mio. Kubikmeter Wasser Nutzinhalt, Stollensystem und Kaverne
- Ziel: 4 – 6 Turbinen in der Kaverne sollen eine maximale Leistung von 1400 MW produzieren
- Konflikt: Schaffung von Speicherkapazitäten vs. Verlust von Natur und Naherholung
- Initiative des Vorhabenträgers und der vier betroffenen Kommunen: 5 öffentliche Informationsveranstaltungen, Website während des Raumordnungsverfahrens (2010)

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Ablauf, Planung Neubau PSW Atdorf

- Die Veranstaltungen sollten helfen, die Bürger und auch die Gemeinden zu informieren über die im Raumordnungsverfahren relevanten Fragen
- Ablauf des ROV wurde erläutert sowie die bei der zuständigen Behörde, dem RP Freiburg, eingereichten Unterlagen
- Es zeigte sich, dass es unterschiedliche Vorstellungen von dem Ziel der Veranstaltungen und den Zielen der Bürger gab
- Daher ging der „Beteiligungsprozess“ weiter: Runder Tisch Atdorf von Mai bis November 2011
- Antrag auf Planfeststellung gestellt (2012)

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Erfolgsfaktoren/Grenzen

- Wissenschaftlichkeit
- Transparenz hinsichtlich Unterlagen und Informationen
- Frühzeitigkeit (aber: nicht früh genug)

- Das „Ob“ wurde nicht im Sinne der Bevölkerung/der Naturschutzverbände/der BI diskutiert
- Die Region sieht sich „eingeschnürt“ durch die Planungen eines Autobahnabschnitts, PSW,…
- Nicht objektivierbare persönliche Gründe

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

2. Fallbeispiel 3 – Neubau des Laborflügels M am Institut für Transurane

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Hintergrund, Neubau „Flügel M“, Institut für Transurane ITU

- Antrag des ITU (atom- und baurechtlich) auf Neubau des Labor- und Lagergebäudes „Flügel M“ (2010)
- Ziel: Verlagerung der in anderen Bereichen stattfindenden Forschungstätigkeiten unter gleichzeitiger Erhöhung des Sicherheitsstandards
- Konflikt: Genehmigte Einrichtung/Erhöhung der Sicherheit vs. Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung und Ausstieg aus der Atomenergie
- Auf Wunsch des Umweltministeriums Baden-Württemberg: Mediationsverfahren

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

ITU - Ablauf des Mediationsverfahrens

Teilnehmende der Mediation

- Standortgemeinden (BM und Gemeinderatsfraktionen/-gruppen), ITU , Regionaler BUND, mit Sonderrolle als Genehmigungsbehörden: Umweltministerium und Landratsamt
- 5 öffentliche Sitzungen im Sept. bis Nov. 2011 / Veröffentlichung der Unterlagen auf der Homepage des UM
- Abschlusspapier des Mediators mit Empfehlungen im Nov. 2011

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

ITU - Ablauf des Mediationsverfahrens

- Fehlende Informationen → ausführliche Sachstandsdiskussionen und Austausch von Bewertungen
- Fehlendes Vertrauen wegen 40-jähriger Geschichte des Forschungszentrums → jetzt positivere Erfahrung durch gemeinsame Diskussion + Angang von Lösungen
- Wichtige Tätigkeiten von ITU im Bereich Forschung zur Kern-materialüberwachung und Terrorabwehr → nach Diskussion Verständnis und Akzeptanz
- Forschungsarbeiten für neue Reaktoren und Nukleartechnologien → nach Diskussion Akzeptanz, dass das in der Region nicht gewünscht wird

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

ITU - Ergebnis des Mediationsverfahrens

Genehmigungen für ITU erteilt, aber mit

- deutlicher Reduzierung der Umgangsmengen an radioaktiven Stoffen
- Reduktion der zulässigen radioaktiven Emissionen
- Reduzierung der staatlichen Verwahrung auf unumgängliche Tätigkeiten

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Erfolgsfaktoren/Grenzen

- Frühzeitigkeit
- Wissenschaftlichkeit/Vertrauen in den Mediator
- Transparenz

- Inhalt der Forschung wird auf europäischer Ebene entschieden

www.oekoode

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

3. Erfolgsfaktoren von Beteiligungsverfahren

1) Frühzeitigkeit
- Steht das „Ob“ noch zur Disposition oder immerhin das „Wie“?
- Diskussion über den Bedarf und die Kosten erwünscht?

2) Transparenz
- Klärung des „Beteiligungsumfangs“, nur Information, oder auch Diskussion evtl. auch Beteiligung?
- Zugang zu allen nötigen Informationen/Unterlagen
- Finanzierung des Beteiligungsverfahrens klären!

3) Dialog auf Augenhöhe
- Unabhängige Moderation/Sachverständige
- Beteiligung, Rollen und Spielregeln klären

www.oekoode

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

4. Grenzen von Beteiligungsverfahren

- Das „Ob“ einer Planung ist idR gefallen
- Unterschiedliche Vorstellungen der an den Verfahren Beteiligten vom Ziel und Umfang des Dialoges
- Oftmals nur auf „Akzeptanzschaffung“ für das jeweilige Vorhaben ausgelegt, was idR scheitert
- Momentan keine verbindliche Verschränkung zwischen freiwilligen und verpflichtenden Beteiligungsverfahren
- Rechtliche Implikationen sind unklar

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

5. Fazit

- Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit kann hilfreich sein, Konflikte auf eine sachliche Ebene zu bringen
- Grundlegende Konflikte z.B. Wachstum/Ruhe können diskutiert werden und Verständnis geschaffen für die jeweiligen Bedarfe der anderen
- Planungen können verbessert werden (Reduzierung des Eingriffs)
- Freiwillig gefundene Lösungen haben Bestand!
- Über Kompensationen sollte nachgedacht werden!
- Im übrigen erkennt der Gesetzgeber auch an, dass eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung der Realisierung von Infrastrukturprojekten nicht im Wege steht, Entwurf §25 Abs. 3 VwVfG

www.oeko.de

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Über das Öko-Institut e.V.

- Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft
- Standorte in Freiburg, Darmstadt und Berlin
- 140 MitarbeiterInnen, davon mehr als 90 WissenschaftlerInnen
- Auftraggeber: Europäische Union, Ministerien auf Bundes- und Landesebene, Unternehmen, NGO
- 300 nationale und internationale Projekte pro Jahr

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Silvia Schütte
Kontakt: s.schuette@oeko.de, 06151 – 81 91 134

- Weitere Informationen: www.oeko.de
- Quellen Bildmaterial: Fraport AG, Schluchseewerk AG, Landratsamt Karlsruhe

LAURENT GUIHÉRY

Akzeptierbarkeit von Infrastrukturprojekten und der Einführung von City-Maut: Erfahrungen aus Lyon und Leipzig

Umweltverschmutzung, Lärm, Fahrunsicherheit, zum Beispiel mit dem Fahrrad, Staukosten usw. – das sind die heutigen Probleme im Stadtverkehr und bezüglich der städtischen Lebensqualität. Management von Ressourcenknappheit (bei der Raumnutzung sowie bei den öffentlichen Finanzen) ist heutzutage die Hauptaufgabe der Stadtpolitiker. In diesem Rahmen ist ein neues Zeitalter des Stadtlebens möglich und auch notwendig: „Road Pricing“,[1] City-Maut, Innenstadtstraßengebühren können dann unter vielen anderen (Regulierung von Reisen, Beschränkung von Mobilität, ÖPNV-Verlegung, Fahrverbot) eine Lösung sein.

Aber Politiker betrachten das Thema Maut mit großer Sorge, weil sie befürchten, nicht wiedergewählt zu werden. Die Frage der „Acceptability“ – Akzeptanz oder Akzeptierbarkeit – ist heute von großer Bedeutung. Seit langer Zeit schon stellen sich Ökonomen, Verkehrsexperten und Raumordnungswissenschaftler zum Pricing von Stadtkraftfahrzeugverkehr viele Fragen. Neue Experimente haben sich in der Welt durchgesetzt und liefern erste Signale: Singapur (1975), Rom (1989), London (2003), Norwegen (Bergen 1985, Olso 1990, Trondheim 1991, abgeschafft 2005), Stockholm (eingeführt nach Wahl und großer Debatte).

In bestimmten Fällen sind große Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen entstanden, besonders in Frankreich (Lyon TEO (Städtische Mautschranken), Toulouse Roques (Städtische Mautschranken)).

Die Frage der Akzeptierbarkeit solcher Preise für Stadtmobilität ist eine wichtige Frage, über die bereits in vielen europäischen Ländern umfangreich geforscht wurde (siehe Literaturverzeichnis). Die Europäische Kommission (DG Move) hat mit dem

[1] Mit „Road Pricing“ bezeichnen wir die Erhebung von Gebühren für die Nutzung innerstädtischer Straßen durch PKW- und LKW-Verkehr (die Begriffe Innenstadtmaut, auch Straßenzoll oder Citymaut werden oft verwendet).

Projekt PATS (Pricing Acceptability in the Transport Sector) einen wichtigen Beitrag geliefert:

http://www.transport-research.info/web/projects/project_details.cfm?id=583&page=outline

Road Pricing im städtischen Zusammenhang hat drei Hauptziele: die Finanzierung von Transportsystemen (Einnahmen für die Gemeinden oder Kreise), die Reduzierung von Stau (bessere Verkehrsflüsse durch eine räumliche und zeitliche Steuerung der Verkehrsnachfrage) und die Bekämpfung von Umweltverschmutzung (Verbesserung der Lebensqualität: bessere Luftqualität, Verringerung von Verkehrslärm, Sicherheit beim Fahren, mit dem Rad zum Beispiel, …). Diese drei Ziele sind verknüpft mit drei Verhalten von Benutzern: Benutzer als Infrastrukturmitfinanzierer, Benutzer als Zeitbenutzer und Polluting/Paying-Prinzipien.

Ökonomische Effizienzanalyse

Aus Sicht der Ökonomie lohnt es sich, für die Nutzung überlasteter Strassen Staugebühren zu erheben. Dabei gibt es negative externe Kosten des individuellen Verkehrs (zum Beispiel Umweltverschmutzung, Lärm, Abgase), die zu internalisieren sind. Schon die Mineralölsteuer kann dies tun. Marktversagen gibt es auch, wenn Rivalität zwischen PKW oder LKW auf der Straße entsteht. Strassengebühren oder eine Maut können diese Lücke beheben. Es stellt sich die Frage nach dem präzisen Niveau der verursachten Behinderung Dritter, die der Benutzer in seine Utility-Funktion einbeziehen muss. Langsam kommen wir zur Gerechtigkeitsfrage, weil die Einwohner einer Stadt und die Benutzer der Strassen – vielleicht von außerhalb – ihre Präferenzen nicht zeigen, schweigen oder einfach lügen. Eine Effizienzanalyse ist also nicht ausreichend.

Frage der Akzeptanz: Equity-Prinzipien

Die Frage der Akzeptanz ist dann mit der Gerechtigkeitsfrage verbunden. Umverteilungseffekte müssen betrachtet werden (siehe Baumol, Oates, 1988; Rietveld, Verhoef, 1998; Souche, Raux, 2001; Litman, 1997). Die öffentlichen Behörden, die die Strassengebühren einnehmen, sind diejenigen, die Gewinne machen, und die Autofahrer, auch wenn Sie schneller fahren können, erleben Einkommensverluste. Nur die „reichen" Autofahrer, die einen höheren Zeitwert haben, sind Nettogewinner, weil die Zeiteinsparung für sie geldorientiert höher zu bewerten ist als die Kosten, die ihnen dadurch entstehen. Die Autofahrer, die durch die Maut von den gebührenpflichtigen Strassen „ausgeschlossen" sind, erleben auch Verluste, genauso wie die Autofahrer auf Nebenstrassen, die durch die Verlagerung von Verkehr aus der gebührenpflichtigen „Strasse" betroffen sind und dadurch vielleicht Staus erleben. Die Art und Weise, wie die so entstandenen Einnahmen verwendet werden, kann die Nutzensituation der betroffenen Verkehrsteilnehmer verändern: Dies ist der wichtigste Faktor, um die Akzeptanz bei den Bürgern zu verbessern.

Es gibt drei verschiedene Arten von Gerechtigkeitsprinzipien:

- Territoriale Gerechtigkeit oder "Freiheitsprinzipien": Die Grundlage ist hier das Recht zu fahren bzw. das Recht zu reisen. Im französischen Recht wird ein Recht auf Teilnahme am Verkehr anerkannt: dies betrifft die Freiheit der Reise und die Wahl der Verkehrsträger. Der ÖPNV ist damit ein Pflichtaufgabe des Staates.

- Horizontale Gerechtigkeit ("Equality of Chances"): Keine Diskriminierung der Bürger; dies bedeutet, dass die Zahlungsfähigkeit der Benutzer gewährleistet sein muss. Bei diesem Prinzip muss man zwischen zwei Versionen unterscheiden (Souche, Raux, 2001, S. 5):

  - Polluting/Paying-Prinzipien, verbunden mit einer Pigou-Steuer: Dieser Begriff ist heute sehr wichtig beim Road Pricing. In diesem Zusammenhang zeigen zahlreiche Umfrageaktionen, dass die Bevölkerung hier Vorschriften und Regulierungen bevorzugt. Bei einer Staugebühr haben die Autofahrer den Ein-

druck, dass Sie zweimal zur Kasse gebeten werden. Die Wirksamkeit einer Tarifizierung des städtischen Verkehrs ist für die Bürger unklar.

- Die Benutzer zahlen für eine Verbesserung der Dienstleistung: höhere Durchschnittsgeschwindigkeit, Zuverlässigkeit etc. In diesem Fall ist die Akzeptanz der Bürger sehr groß und es gibt kaum Widerstand dagegen: Es gibt Beispiele, wo sich eine neue, gebührenpflichtige Infrastruktur erfolgreich neben der kostenlosen, bereits vorhandenen Infrastruktur etablieren konnte. Ergebnisse von Forschungen (Souche, Raux, 2011, S. 6) zeigen, dass Strassengebühren, die mit einer Zunahme der Leistungsqualität des Angebots einhergehen, eine höhere Akzeptanz bei den Bürgern haben.

❖ Vertikale Gerechtigkeit: dieses Gerechtigkeitsprinzip bezieht sich auf das "difference principle". Einkommensunterschiede müssen berücksichtigt werden. Eine gute Anwendung dieses Prinzips wurde von J. Rawls mit dem Begriff „Maximin" vorgestellt: Die Nutzenfunktion der wirtschaftlich Schwächeren muss zuerst verbessert werden. Die Frage der vertikalen Gerechtigkeit lässt sich zumindest teilweise mit Hilfe von Steuern lösen: Die Mineralölsteuer kann in ländlichen Gebieten, wo der Individualverkehr eine große Rolle spielt, regressiv sein. Im Gegensatz dazu kann die Mineralölsteuer in wohlhabenden städtischen Gebieten progressiv sein, weil viele den ÖPNV nutzen und so eine Alternative zum Individualverkehr haben. Ein wichtiges Element für die Akzeptanz der City-Maut wäre das Vorhandensein einer echten Alternative für wirtschaftlich schwache Gebiete.

Bei der Fragestellung der Akzeptanz spielen diese drei Prinzipien eine wichtige Rolle: es handelt sich um einen Trade-off zwischen den vorher erwähnten Effizienzkriterien (Internalisierung von Externalitäten) und diesen drei Gerechtigkeitsprinzipien. Eine politische Lösung wäre die Implementierung einer Mautgebührenstrategie, verbunden mit horizontaler Gerechtigkeit (zum Beispiel die Polluting-Paying Logik, die grosse Akzeptanz bei den Leuten hat) – mit einer Erhöhung der Dienstleistungsqualität. Der explizite Hinweis auf Effizienzgewinne wäre in diesem Rahmen ebenfalls sinnvoll.

Schließlich ist zu bemerken, dass positives Verhalten existiert, wenn diese Diskussion und die finanziellen Zuweisungen und die Ausgleichseffekte, die daraus entstehen, innerhalb des Verkehrssektors, zum Beispiel für die Verbesserung der Infrastruktur im ÖPNV, und besonders der städtischen Verkehrsbetriebe bleiben. Die Bürger, die kein Auto besitzen, profitieren zum Beispiel von besseren ÖPNV-Leistungen, die durch die Maut finanziert werden. Eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität ist ebenfalls von großer Bedeutung. Leipzig bietet in diesem Rahmen ein gutes Beispiel. Die Stadt baut seit 10 Jahren einen neuen City Tunnel[2] in der Innenstadt, der das Angebot und die Leistung des SPNV in Leipzig Region ab 2013 stark verbessern wird (kaum SPNV-Stopps mehr im Kopfbahnhof Leipzig, einem der größten und schönsten Kopfbahnhöfe Europas). Auch wenn diese Frage nicht auf der Agenda der Leipziger Stadtpolitiker steht, könnte Leipzig dann eine City-Maut einführen und dies politisch-ökonomisch gut rechtfertigen.

Auf jeden Fall wird von den Stadtpolitikern ein „fine tuning“ erwartet und die Ergebnisse der politischen Diskussion sind schwer vorhersehbar. Neue Forschungsperspektiven zum Thema „Akzeptierbarkeit“ zeigen auch, dass bei Grossinfrastrukturprojekten, PPP, wie auch bei wichtigen politischen Themen „Perception Bias“ (De Palma A., Leruth L., et Prunier G., 2009; Arndt R.H., 2000) und „Aggregations Bias“ (De Palma A., Leruth L., et Prunier G.; Arndt R.H., 2000) existieren können, die den Prozess der öffentlichen Entscheidung und des Decision-Making stark beeinflussen können. Der Fall Stuttgart 21 könnte vielleicht in diesem Rahmen analysiert werden.

[2] Ein 4 010 m langer Doppeltunnel mit 4 unterirdischen Stationen (insgesamt 5 279 Meter mit Zufahrtswegen). Sehr schöne und moderne Stationen. Die Verbindung zwischen Halle und Altenburg wird 21 Minuten schneller. Zur Zeit (Mai 2012) wird mit Kosten von 960 Millionen Euro gerechnet, davon soll EFRE 225 Millionen übernehmen. Den größten Teil der Kosten trägt das Land Sachsen.

Literaturverzeichnis

ARNDT R.H., « Getting a Fair Deal : Efficient Risk Allocation in the Private Provision of Infrastructure », Ph-D Thesis, the University of Melbourne, 2000

BONNAFOUS A., “Public Economics for Infrastructures in PPP’s”, WCTR, 2010

De PALMA A., LERUTH L., et PRUNIER G., « Towards a Principal Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships, IMF Working Paper WP/09/177, 2009

DB AG, « City Tunnel Leipzig », Strom & Strom, 2004

ELIASSON J., A cost benefit analysis of the Stockholm congestion charging system.

ELIASSON J., HULTKRANTZ L., NERHAGEN L., ROSQVIST, L.S., Special issue. The Stockholm congestion - charging trial 2006 : overview of effects, Transportation Research A n° 43/3, pp. 240-309, bibliogr., tabl., graph., plans - 01/03/2009

FRANKLIN J.P., "The Role of Context in the Equity Effects of Congestion Pricing**",** KTH Stockholm, 2012

GUIHÉRY L., « Transport ferroviaire régional en Allemagne : l’exemple de la région de Leipzig », Recherche Transport Sécurité, Volume 27 • Numéro 106 • Trimestriel Août 2011, p. 163-177, 2011

GUIHÉRY L. (2012c), « Contrats, gestion du risque et biais de perception dans les grandes infrastructures de transport : le cas du City-Tunnel de Leipzig », Séminaire interne du LET, 18 juin 2012 et colloque ASRDLF 2012, 9-11 juillet, Belfort

IEROMONACHOU P., POTTER S., WARREN J.P., Norway’s urban toll rings: evolving towards congestion charging ? Transport Policy n° 4, p. 367, tabl.,bibliogr.,fig. - 01/09/2006

KNIEPS G, Die LKW-Maut und die drei Grundprobleme der Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Die LKW-Maut als erster Schritt in eine neue Verkehrsinfrastrukturpolitik, Reihe B 292, 2006, S. 56-72

LARSEN O.I., The experience of urban toll cordons in Norway. Lessons for the future.

PATS Project (Pricing Acceptability in the Transport Sector), DG TREN, European Commission

QUDDUS M.A., CARMEL A., BELL M.G.H., The impact of the congestion charge on retail, Journal of Transport Economics and Policy n° 1, p. 113 - 01/01/2007

RAUX C., SOUCHE S , L'acceptabilité des changements tarifaires dans le secteur des transports : comment concilier efficacité et équité, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 2001, n.4 , pp. 539-558

RAUX C., SOUCHE S., An Analytical Framework of Pricing Acceptability: Application to Four Case Studies. » de l'ouvrage « Acceptability of Transport Pricing Strategies » paru en 2003 chez Elsevier

RAUX ET AL., Trois expériences de péage urbain en Europe : évaluation et bilan socio-économique, rapport final, décembre 2009, PREDIT, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer

RAUX C., SOUCHE S., CROISSANT Y., 2009, How fair is pricing to be? An empirical study, Public Choice, vol. 139, 1, pp. 227-240.

RAUX C., SOUCHE S., 2004, The acceptability of urban road pricing: a theoretical analysis applied to experience in Lyon, Journal of Transport Economics and Policy, (38), Part 2, pp. 191-216, may

SOUCHE S., « Economie du Bien-être et liberté, le cas du péage urbain et de son acceptabilité », Universität Lyon, 2002

The London congestion charge, Journal of economic perspectives n° 4, pp. 157-176, tabl., bibliogr., fig. - 01/10/2006

The Oslo and Bergen toll rings road-building investment. Effect on traffic development and congestion, Journal of transport geography n° 16/3, p. 174-181, bibliogr. - 01/05/2008

Transportation Research A n° 43/4, p. 468-480 - 01/05/2009

TVERSKY A., KAHNEMAN D., « The Framing of Decisions and the Psychology of Choice », Science 211 (4481), 1981

ZVNL (Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig), "Finanzierung des SNPV im Freistaat Sachsen", 2010

ZVNL (Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig), „Nahverkehrsplan", Dezember 2008

Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und der Einführung von City-Maut : Erfahrungen aus Lyon und Leipzig

Laurent Guihéry
Université Lumière Lyon 2
Laboratoire d'Economie des Transports - LET

laurent.guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr
http://guihery.ish-lyon.cnrs.fr

Hauptthema heutzutage :

Bürgerbewegung und Widerstand

- **Lyon TEO (City-Maut), Toulouse Roques (Ballungsgebiet Maut)**
- **Stuttgart21**
- **Verbot Nachtflüge in Frankfurt**
- **54 % der Münchner gegen eine dritte Landebahn**
- **Betuweroute in Niederland : 4 Mal die ursprünglichen Kosten !**
- **LYON-TURIN neue TEN – HGS: harte Debatte**

45. Freiburger Verkehrsseminar
Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

GLIEDERUNG :

1) *City-Maut*
2) *Drei Hauptziele*
3) *Ökonomische Effizienzanalyse*
4) *Akzeptanz und Gerechtigkeitsfrage*
5) *Politikbildung, Mautstrategie und Akzeptanz : Beispiel Leipzig ?*
6) *Schluss und neue Forschungsperspektive*

45. Freiburger Verkehrsseminar
Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

Arbeitspapiere LET-Univ. Lyon über dieses Thema :

✓ Raux C., Umweltzertifikate im Verkehrsbereich, TÜV Media, 2009

✓ RAUX, C, SOUCHE, S, CROISSANT, Y., 2009, How fair is pricing to be? An empirical study, Public Choice, vol. 139, 1, pp.227-240.

✓ RAUX, C., SOUCHE, S., 2004, The acceptability of urban road pricing : a theoretical analysis applied to experience in Lyon, Journal of Transport Economics and Policy, (38), Part 2, pp.191-216, may

✓ PATS Project, DG TREN, European Commission
http://www.transport-research.info/web/projects/project_details.cfm?id=583&page=outline

✓ A. Bonnafous, "Public Economics for Infrastructures in PPP's", WCTR, 2010

1) CITY-MAUT :

- Neue Experimente bringen die erste Signale : Singapour (1975), Roma (1989), London (2003), Norwegen (Bergen in 1985, Olso 1990, Trondheim 1991, abgeschaft in 2005), Stockholm (eingeführt nach Wahl und großer Debatte),
- Experimente sind möglich in Frankreich seit 2011 : für Städte über 300 000 Einwohner / Lyon hat Untersuchungen gemacht (2 € : 20 % weniger Verkehr in der Stadt : genau wie London/Stockholm) ; „wird geheim diskutiert“ : Absolut kein politischen Mut !
- Politiker haben über das Thema Maut großen Sorge und befürchten, nicht wiedergewählt zu werden.
- Theoretische Fundamente von City-Maut : „Ökonom einverstanden“ !

2) Drei Hauptziele :

- Finanzierung von Transport Systeme (Einhmanen für die Gemeinden oder Kreise)
- Reduzierung von Stau (Bessere Verkehrsflüsse durch eine räumliche und zeitliche Steuerung der Verkehrsnachfrage)
- Bekämpfung von Umweltverschmutzung (Verbesserung der Lebensqualität : bessere Luftqualität, Verringerung von Verkehrslärm, Sicherheit beim fahren, mit Rad zum Beispiel,…).

Hinter diesen drei Zielen existieren drei Verhalten von den Benutzern:

- Benutzer als Infrastrukturmitfinanzierer
- Benutzer als Zeitbenutzer
- Polluting/Paying prinzipien (internalisierung von externalitäten).

Es gibt viele Modelle mit unterschiedlichen Technik von Erhebungen von Straßengebühren :

- Kordonsystem (nach dem Einfahrt in einem besonderen innerstädtischen Bereich)
- Punktsysteme (zu bestimmten Hauptverkehrszeiten zum Beispiel)
- Gebietsystem (kann auch mit bestimmten Hauptverkehrszeiten verbunden).

3) Ökonomische Effizienz Analyse :

- negative externe Kosten des individuellen Verkehrs (Umweltverschmutzung, Lärm, Abgase zum Beispiel), die zu internalisieren sind.
- Mineralölsteuer kann schon dieses tun aber Marktversagen tauchen auch auf, wenn die Rivalität zwischen PKW oder ÖPNV (Bus) auf der Straßen entstehen : STAUKOSTEN : City-Maut können diese Lücke beheben.
- Die Frage ist das präzise Niveau der verursachten Behinderung Dritter, die der Benutzer in seiner Utility-Funktion einbeziehen muss.
- PROBLEM : die Einwohner einer Stadt und die Benutzer von der Straßen zeigen nicht Ihre Präferenzen : oder lügen !

=>Es wird dann massiv vorgeworfen, dass die reichen Autofahrer von City-Maut bevorzugt sind und die armen benachteiligt sind.

4) Akzeptierbarkeit und Gerechtigkeitsfrage !

Die Frage der Akzeptierbarkeit ist dann mit der Gerechtigkeitsfrage verbunden.

Komplexe Umverteilungseffekte :

⇒ Die öffentlichen Behörden, die die Strassengebühren einnehmen sind diejenigen, die Gewinne erleben und die Autofahrer, auch wenn Sie schneller fahren können, erleben Einkommensverluste. Nur die „reiche“ Autofahrer, die eine höhere Zeitwert haben, sind netto-gewinner, weil die Zeiteinsparrung geldorientiert höher ist als die Kosten, die damit entstehen.

⇒ Die Autofahrer, die durch den Maut von den **gebührenpflichtigen** Strassen „ausgeschlossen“ sind, erleben auch Verluste, genauso wie die Autofahrer von Nebenstrassen, die durch der Verlagerung von Verkehr aus der **gebührenpflichtigen** „Strasse“ betroffen sind und vielleicht Stau erleben [WICHTIG zum B. mit Lyon TEO].

Es gibt dann drei verschiedenen Perspektiven von Gerechtigkeitsprinzipien :

❑Territoriale Gerechtigkeit oder "Freiheitsprinzipien". Es beruht sich auf Recht zum Fahren oder Recht zu reisen. In französischem Recht wird einen „Recht zum Verkehr" anerkannt: Freiheit der Reise und Wahl der Verkehrsträger („Verkehrsmode"). ÖPNV ist dann ein Zwangsaufgabe des Staates

❑Horizontale Gerechtigkeit ("Equality of Chances") : keine Diskriminierung bei den Bürgern. Es heißt auch die Zahlungsfähigkeit für die Benutzer. Bei diesem Prinzip handelt es sich auch um zwei Versionen (Souche, Raux, 2001, p. 5) :

- "polluting-paying" Prinzipien, verbunden mit *Pigouvian* taxation. Aber viele Umfrageaktionen zeigen, dass Vorschriften und Regulierungen von der Bevölkerung bevorzugt sind. Gegen Stau meinen auch die Autofahrer, dass Sie zweimal zahlen. Die Wirksamkeit des Tarifizierung von Städtischen Verkehr ist für die Bürger unklar.

- Die Benutzer zahlen als Ersatz für eine Verbesserung der Dienstleistung: höhere Durschnittsgeschwindigkeit, Zuverlässigkeit,… **Darüber ist die Akzeptierbarkeit von den Bürger sehr groß und kaum Widerstand sind zu notieren**: erfolgreiche Beispiele existieren mit einen neuen **gebührenpflichtigen** Infrastruktur neben der freien Existierenden. Ergebnisse von Forschungen (Souche, Raux, 2011, p. 6) zeigen dann, dass Strassengebühren, die mit einer Zunahme von Leistungsqualität des Angebots implementiert sind, Akzeptanz von den Bürgern erhöhen.

❑Vertikale Gerechtigkeit: dieser Gerechtigkeitsprinzip bezieht sich auf "difference principle". Einkommensunterschiede müssen betrachtet werden. Eine gute Anwendung von diesem Prinzip wurde von J. Rawls mit dem Begriff "Maximim" vorgestellt

5) Politikbildung, Mautstrategie und Akzeptanz

KONFLIKT / WIDERSPRÜCHE zwischen die drei Gerechtigkeitsprinzipien : Effizient + horizontale Gerechtigkeit (höher Preise) gegen vertikale / territoriale Gerechtigkeit

STRATEGIE : „Fine tuning“ : es handelt sich um einen Trade-off zwischen die vorher erwähnten Effizienz Kriterien (Externalitäten internalisieren) und diese drei Gerechtigkeitsprinzipien.

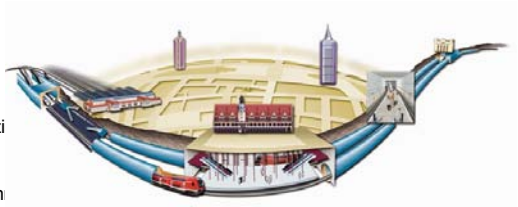
IDEE : Horizontale Gerechtigkeit (Polluting-Paying Logik), die höhe Empfindlichkeit bei den Leuten hat, **MIT einer Erhöhung der Dienstleistungsqualität**

Neue Modelle in City-Maut Implementierung sind positiven Elementen : Packages, Bundles mit ÖPNV, Micro-pricing System, pre-paid Card,…

WICHTIG :
Positive Verhalten existieren, wenn die finanzielle Zuweisungen und Ausgleicheffekte, die davon erschienen, **innerhalb der Verkehrssektors, und besonders der städtischen Verkehrsclub**, bleiben.

45. Freiburger Verkehrsseminar
Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

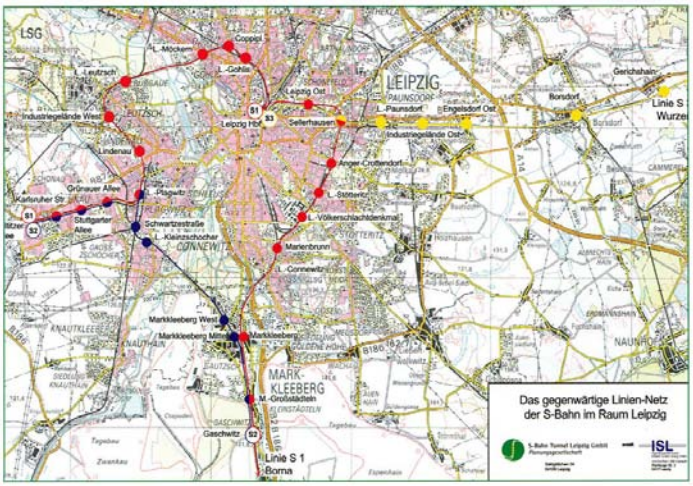
Beispiel Leipzig : Verbesserung von SPNV
City Maut jetzt möglich ?



Leipzig bietet in diesem Rahmen ein gutes Beispiel. Die Stadt baut seit 10 Jahren einen neuen City Tunnel in der Innenstadt, der das Angebot und die Leistung des SPNVs in Leipzi Region ab 2013 stark verbessern 4 010 m. Doppeltunnel mit 4 unterirdische Stationen (insgesamt 5 279 meter mit Zufahrtwege). Seh schöne und moderne Stationen. Zwischen Halle und Altenburg, Verbesserung der Verbindung von 21 Minuten. Zur Zeit : Kosten (Mai 2012) : 960 Millions Euro, davon 225 millionen von EFRE. Die meisten Kosten trägt Sachsen.

Auch wenn diese Frage nicht auf dem Agenda der Leipziger Stadtpolitiker ist, könnte Leipzig dann ein City-Maut einführen und dies politisch-ökonomisch gut rechtfertigen.

45. Freiburger Verkehrsseminar
Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten



45. Freiburger Verkehrsseminar
Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

REISEZEITVERGLEICH

von	nach	Reisezeit Fahrplan 2006	Reisezeit City-Tunnel	Zeitvorteil
Halle	Altenburg	84 min	63 min	21 min
Eilenburg	Altenburg	87 min	71 min	16 min
Wurzen	Miltitzer Allee	72 min	62 min	10 min
Eilenburg	Borna	79 min	64 min	15 min
Halle	Gaschwitz	69 min	58 min	11 min
Delitzsch	Gaschwitz	56 min	35 min	21 min
Eilenburg	Gaschwitz	55 min	45 min	10 min
Leipzig Hbf	Altenburg	58 min	46 min	12 min
Delitzsch	Altenburg	90 min	77 min	13 min

6) Schlussfassung und Forschungsperspektive über Akzeptierbarkeit von Grossinfrastrukturprojekten

Warum Aufstände bei Grossinfrastrukturprojekten, PPP, City-Maut ?

- Pfadabhängigkeitstheorie Theorie : „History matters“ ? (David P.A., 1985)
- Risiko Analyse – Wahrnehmung / Vorstellung von Risiko ganz irrational
- Risiko-Abneigung ganz irrational : Risikobewertung „bizarre“ : Wenn kaum Risiko : starke Bewertungen von den Leuten ; Wenn Große Risiko : kaum Bewertung.

⇒ « subjective perceptions » which « play a critical role in the way risks are assessed by the partners and therefore on how they will insure against them » (De Palma et alii (2009)

⇒ Objektive Probabilität / Subjektive Probalität : see Kahneman and Tversky, 1979

Literatur :

- Arndt R.H., « Getting a Fair Deal : Efficient Risk Allocation in the Private Provision of Infrastructure », Ph-D Thesis, the University of Melbourne, 2000
- *David P.A.,* “Clio and the economics of QWERTY”, American Economic Review, vol. 75 (*1985*), pp. 332-337
- De Palma A., Leruth L., et Prunier G., « Towards a Principal Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships, IMF Working Paper WP/09/177, 2009
- Tversky A. et Kahneman D., « The Framing of Decisions and the Psychology of Choice », Science 211 (4481), 1981

45. Freiburger Verkehrsseminar
Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

Ein bissen „Geheimnis“ beim Grossinfrastrukturprojekten ?

This is why, although we are strong supporters of transparency, in particular of fiscal transparency, we acknowledge that perception bias also affects risks and one of them (faced mostly by the public sector) is the reaction of the public, even if all information related to the contract is released and scrutinized, but misread » (de Palma, Leruth, et Prunier, 2009, p.19).

VEIT STEINLE

Gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten – frühzeitig, offen und kontinuierlich

Bei Planung und Bau bedeutender Verkehrsprojekte kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen, Konflikten und oft auch lähmenden Blockaden, weil Bürger sich übergangen fühlen. Dabei enthält das Planungsrecht in Deutschland bereits eine Reihe gesetzlicher Regelungen zur Bürgerbeteiligung. Die Diskussionen der jüngsten Vergangenheit zeigen jedoch, dass es damit häufig nicht gelingt, die Bürger zu erreichen.

Das BMVBS nimmt die Wünsche nach besserer Bürgerbeteiligung und die Ängste Betroffener, die konkrete Beeinträchtigungen befürchten, sehr ernst. Gleichzeitig sind wir aber auch überzeugt, dass wir für den Erhalt unseres Wohlstandes eine leistungsfähige und moderne Infrastruktur brauchen. Deutschland darf nicht nur das Land der Ideen, sondern muss auch ein Land der Umsetzung und Weiterentwicklung sein. Um Bürgerwünsche und Erfordernisse der Infrastruktur so weit wie möglich in Einklang zu bringen, brauchen wir eine Bürgerbeteiligung von Anfang an, die schon früh damit beginnt, nach tragfähigen Lösungen zu suchen. Vor diesem Hintergrund werden wir bereits auf der ersten Planungsstufe, das heißt auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung, die Bürger, Fachleute und Verbände weit über das gesetzliche Mindestmaß hinaus informieren und konsultieren. Das BMVBS hat hierzu ein Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Bundesverkehrswegplans 2015 vorgestellt.

Dieser Ansatz einer frühen Einbindung der Öffentlichkeit liegt auch der Konzeption unseres „Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben im Verkehrssektor“ zugrunde. Wir wollen Betroffene zu Beteiligten machen. Den Entwurf des Handbuchs haben wir am 28. März diesen Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt und im Wege einer Online-Konsultation von Bürgern und interessierten Kreisen sowie in Fachgesprächen mit Verbänden, Ländern und Experten diskutiert.

Das überarbeitete Handbuch wird am 6. November auf einer Konferenz von Bundesminister Dr. Peter Ramsauer, MdB präsentiert werden. Mit dem Handbuch wird ein „Werkzeugkasten“ mit praxisorientierten und kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen für eine bessere Bürgerbeteiligung zur Verfügung gestellt. Er soll auf der Grundlage des vorhandenen gesetzlichen Rahmens Planung, Verwaltung und Betroffene dabei unterstützen, unsere Beteiligungskultur weiterzuentwickeln und mit Leben zu füllen. Dies kann nur gelingen, wenn alle Betroffenen eine positive Einstellung zur Beteiligung einnehmen und die darin liegenden Chancen zum Wohle unseres Landes nutzen.

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten – frühzeitig, offen und kontinuierlich

Dr. Veit Steinle

Leiter der Abteilung Umweltpolitik und Infrastruktur,
Grundsatzfragen des Ressorts

im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Überblick über den Vortrag

1. Maßnahmen der Bundesregierung für eine bessere Bürgerbeteiligung im Verkehrsbereich
2. Zentrale Inhalte des Handbuchs für eine gute BBT
3. Konsultationsprozess zum Handbuch
4. Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Bundesminister Dr. Peter Ramsauer, MdB:

„Wir müssen Vorhaben künftig schon vor der Einleitung formeller Planungsschritte besser erklären. [...] Die Planung wird inhaltlich besser, wenn alle ihr Wissen einbringen. […]

Die Zeiten sind vorbei, in denen die Verwaltung wie in einem sterilen Labor ihre Planung erarbeiten konnte. Ab und zu wurde einer im Schutzanzug an die Tür geschickt, um Erklärungszettel aufzuhängen, die der Bürger zur Kenntnis nehmen sollte. Ein so hergestelltes Produkt kann heute nicht mehr standhalten. Wir müssen frühzeitig Kritik zulassen, um sie nutzbringend zu verwenden.“

(FAZ-Interview vom 22.12.2011)

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Maßnahmen der Bundesregierung für eine bessere Bürgerbeteiligung (BBT) im Verkehrsbereich:

a) Ausgangspunkt: Kein zusätzlicher gesetzlicher Zwang, sondern Optimierung im Einzelfall

b) Entwurf Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVeinhG)

c) Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten

d) Verbesserte BBT beim Bundesverkehrswegplan 2015

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung im PlVereinhG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)

- Behörde wirkt bei größeren Vorhaben darauf hin, dass Vorhabenträger betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über Ziele, Mittel und Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet
- „Frühzeitig“: Beteiligung bereits vor Stellung des Antrages
- Betroffener Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden
- Information der Behörde über Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

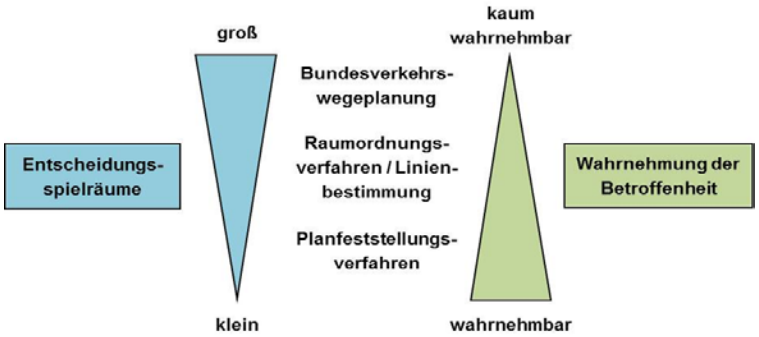
Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Handbuch BBT wesentliche Merkmale:

- Vorschläge für qualitative Verbesserung bestehender Beteiligungsmaßnahmen sowie für erweiterte BBT auf allen Verfahrensebenen
- Werkzeugkasten zur einzelfallbezogenen Anwendung
- Adressaten:
  - Vorhabenträger (z.B. Straßenbauverwaltung der Länder, Deutsche Bahn AG, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, private Investoren)
  - Behörden (z.B. Raumordnungsbehörden, Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden)
  - Bürger
- Darstellung der gesetzlich bereits vorgesehenen BBT
- Grundlage: Forschungsvorhaben, Auftragnehmer Bosch & Partner GmbH

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung



Zusammenhang von ebenenspezifischen Entscheidungsspielräumen und Wahrnehmung der Betroffenheit

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Voraussetzungen einer guten Bürgerbeteiligung:

- Frühe Information und Beteiligung, so dass noch Einflussnahme auf Planung möglich, dadurch Verbesserung der Planung, frühzeitige Konfliktlösung und Steigerung der Akzeptanz
- Beteiligung muss aufrichtig und möglichst ergebnisoffen sein
- Gegenseitiges Vertrauen der Akteure schaffen
- Alle betroffenen Gruppen beteiligen
- Transparenz hinsichtlich Verfahrensablauf und Inhalt
- Grenzen der Beteiligung klar machen

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Verfahrensebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Vorbereitung des BVWP und Projektmeldungen	informelle Beteiligung durch BMVBS und/oder Länder
	Verfahren zur Aufstellung des BVWP bis Kabinettsbeschluss	formelle Beteiligung im Rahmen der SUP
	Aufstellung von Bedarfsplänen, Gesetzgebungsverfahren zu Ausbaugesetzen Straße bzw. Schiene	
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Raumordnungsverfahren	I. d. R. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen und ggf. darüber hinausgehenden Belangen durch Raumordnungsbehörde
		Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Verfahrensebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Bürgerbeteiligung
	Linienbestimmung (bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen)	Ggf. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen
Zulassung	Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlage	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Planfeststellungsverfahren	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde
		Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
Bau	Ausführungsplanung	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Bauausführung	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Vorbereitende Maßnahmen für den Beteiligungsprozess:

- Akteursanalyse
- Klärung der Ziele der Beteiligung sowie der Entscheidungsspielräume
- Umfang finanzieller Ressourcen
- Planung des Beteiligungsprozesses, Verteilung der Verantwortlichkeiten
- Integration des Beteiligungsprozesses in das Projektmanagement

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Einzelne Werkzeuge für Vorhabenträger und verfahrensführende Behörden:

- Informationsmanagement (umfassend, möglichst früh, verständlich)
  - Lokale und überregionale Presse, Rundfunk, Fernsehen
  - Eigene Internetseite
  - Briefe, Faltblätter, Hauswurfsendungen
  - Computergestützte Visualisierung
- Gestaltung von Veranstaltungen zur
  - Information
  - Konsultation
- Kontinuierliche Beteiligungsforen (rd. Tische, Dialogforum, Projektbeirat…)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Stellungnahmen der Bürger aus Online-Konsultationsprozess:

- Stärkere Nutzung des Internets (Projekthomepage, Fragen / Antworten durch Planer)
- Verpflichtende Online-Auslegung aller Planungsunterlagen auf allen Planungsstufen
- Beteiligung mit realen Kontakten unverzichtbar
- Ausführlichere Information über Bürgerbeteiligung bei Entscheidung über das „Ob“ einer Maßnahme
- Forderung nach weitergehenden gesetzlichen Regelungen zur BBT

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Stellungnahmen der Länder, Verbände, Ressorts und Experten:

- Stärker verdeutlichen, dass Handbuch Maximalkatalog von Beteiligungsmaßnahmen
- Grenzen der Bürgerbeteiligung klarer herausstellen, insbesondere beim „Ob“
- Klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Vorhabenträger und verfahrensführender Behörde
- Zeit-, Kosten- und Personalaufwand sollte ausführlicher erläutert werden
- Charakter des Werkzeugkastens sollte deutlicher werden
- Ausführlichere Darstellung der kontinuierlichen Beteiligungsinstrumente (Runde Tische, Mediation…)
- Bürgerbeteiligung stärker auf direkt Betroffene ausrichten

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Entwurf Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Konferenz „Gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten – frühzeitig, offen und kontinuierlich“ am 6. November 2012 im BMVBS

Programm:

- Präsentation des überarbeiteten Handbuchs durch Bundesminister Dr. Ramsauer
- Darstellung des Konsultationsprozesses zum Entwurf des Handbuches
- Vorstellung von Praxisbeispielen (aus Sicht einer Bürgerinitiative, eines Dialogforumleiters und eines Vorhabenträgers)
  - Feste Fehmarnbeltquerung
  - Ausbau der Autobahn A 8
  - Rheintalbahn
- Politische Podiumsdiskussion mit den verkehrspolitischen Sprechern der Bundestagsparteien

Anmeldung zu der Veranstaltung: www.handbuch-buergerbeteiligung.de

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Öffentlichkeitsbeteiligung BVWP 2015

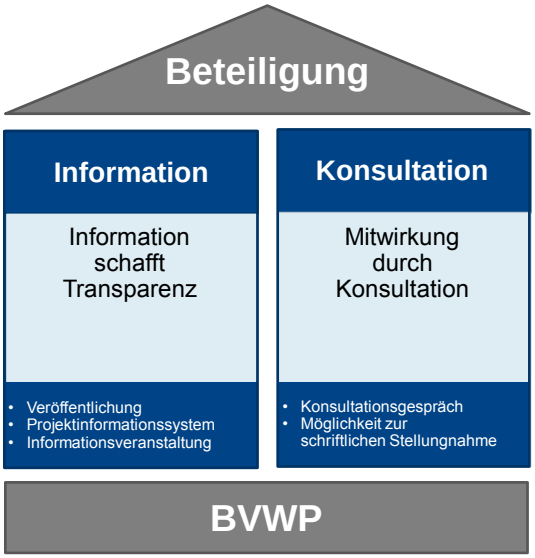
Transparenz und Beteiligung

- Hohe Transparenz des BVWP über Informationsveranstaltungen, Internetseite, Fachartikel etc.
- Beteiligung von Ressorts, Ländern etc. „obligatorisch“
- Einrichtung von Betreuerkreisen bei Forschungsprojekten
- Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung

→ Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des BVWP 2015

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Öffentlichkeitsbeteiligung BVWP 2015

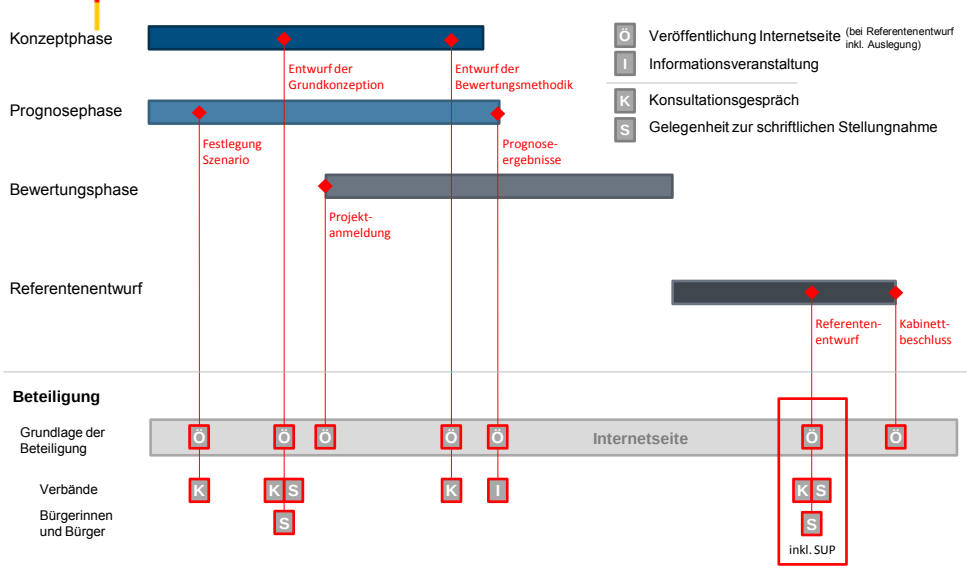


Dr. Veit Steinle, BMVBS

Folie 16

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Überblick Öffentlichkeitsbeteiligung BVWP 2015



Dr. Veit Steinle, BMVBS

Folie 17

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Öffentlichkeitsbeteiligung BVWP 2015

Konkrete Maßnahmen:

- Prozessbegleitende Informationsbereitstellung im Internet und auf Veranstaltungen
- Formelle Beteiligungsverfahren werden um informelle Angebote erweitert
- Öffentliches Konsultationsverfahren zur Grundkonzeption geplant
- Hinweise werden frühzeitig in den Prozess aufgenommen
- Beteiligungsverfahren werden rechtzeitig durch das BMVBS angekündigt
- Umgang mit Stellungnahmen wird zusammenfassend dokumentiert
- Alle Untersuchungen und Forschungsprojekte zum BVWP werden veröffentlicht

Dr. Veit Steinle, BMVBS

Folie 18

Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Veit Steinle

Leiter der Abteilung Umweltpolitik und Infrastruktur, Grundsatzfragen des Ressorts

im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

www.handbuch-buergerbeteiligung.de

www.bmvbs.de