

**Kurzgutachten:
Maßnahmen und Instrumente zur
Beschleunigung von Planungsprozessen
unter Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung
und der gesetzlichen Mitwirkungsrechte der
Umweltverbände**

**Auftraggeber:
Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Bundestag**

Auftragnehmerin:



**RegioConsult.
Verkehrs- und Umweltmanagement**

**Wulf Hahn & Dr. Ralf Hoppe GbR
Fachagentur für Stadt- und Verkehrsplanung,
Landschafts- und Umweltplanung**

Am Weißenstein 7, 35041 Marburg

Tel. 06421/68 69 00

Fax 06421/68 69 10

info@RegioConsult-Marburg.de

www.RegioConsult-Marburg.de

**Bearbeitung:
Mediator / Dipl.-Geogr. / SRL Wulf Hahn (Projektleitung)
Dr. Ralf Hoppe**

Marburg, im Januar 2020



Gliederung

1. Einleitung.....	4
2. Maßnahmen und Instrumente zur Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsprozesses.....	4
2.1 Frühzeitige Beteiligung von Betroffenen / Dialogverfahren.....	6
2.1.1 Positive Beispiele – Dialogverfahren zur ABS/NBS Hanau-Würzburg/Fulda	7
2.1.2 Negatives Beispiel – Ortsumfahrung Freckenhorst, L 547	9
2.2 Optimierung der Verbandsbeteiligung unter Berücksichtigung der verfügbaren naturschutzfachlichen Informationsgrundlagen und von Qualitätsstandards für Umweltuntersuchungen auf Bundesebene	10
2.3 Verbesserung der Aktualität der Datengrundlagen der Bundesverkehrswegeplanung	13
2.3.1 Kritik des Bundesrechnungshofs an den Datengrundlagen	13
2.3.2 Bedeutung von realistischen Kostenschätzungen zur Projektbeurteilung	15
2.3.3 Beispiel Ortsumfahrung Lampertheim-Rosengarten	18
2.4 Erhöhung der Qualität der Verkehrsuntersuchungen in Planungsverfahren	19
2.5 Bessere personelle Ausstattung von Planungsbehörden und Erhöhung der Qualifikation des Personals von Planungsbehörden durch kontinuierliche Fortbildungsmaßnahmen.....	21
2.6 Professionelles Projektmanagement und der Einsatz von Building Information Modeling (BIM)	23
2.7 Verbesserung der Personalausstattung des Bundesverwaltungsgerichts (Richter und wissenschaftlicher Dienst).....	25
3. Zusammenfassung	26

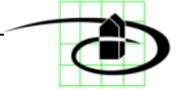


Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Planungsschritte in der Straßenbauverwaltung	5
Abbildung 2: Kostenmanagement im Prozess der RE 2012.....	18

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Ausbaustrecke
BIM	Building Information Modeling
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
EuGH	Europäischen Gerichtshofs
EVNM WiV	Empfehlungen für Verkehrsnachfragemodelle im Wirtschaftsverkehr
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
FFH-VP-Info	Fachinformationssystem zur FFH-Verträglichkeitsprüfung
HMWEVW	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
LS II	Straßenkategorie für den überregionalen Verkehr nach RAL
LS III	Straßenkategorie für den regionalen Verkehr nach RAL
NBS	Neubaustrecke
PFB	Planfeststellungsbeschluss
PFV	Planfeststellungsverfahren
RP	Regierungspräsidium
RAL 2012	Richtlinie für die Anlage von Landstraßen 2012
ROV	Raumordnungsverfahren
VKE	Verkehrskosteneinheit (Bauabschnitt in der Verkehrsplanung)
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie



1. Einleitung

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen will mit einem Praxisgutachten die Debatte zu Möglichkeiten der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung konstruktiv begleiten.

Am 19.12.2019 wurde RegioConsult vom Büro des MdB Stephan Kühn beauftragt, entsprechend des vorgelegten Gliederungsvorschlages ein Kurzgutachten zu erstellen, in dem Maßnahmen und Instrumente benannt werden, mit denen ohne Abstriche bei der Bürger- bzw. Betroffenenbeteiligung sowie bei den Mitwirkungsrechten von Umweltverbänden eine Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsprozesses erreicht werden kann. Dies soll an ausgewählten Praxisbeispielen dargestellt bzw. erläutert werden.

2. Maßnahmen und Instrumente zur Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsprozesses

Die folgende Abbildung stellt schematisch die Planungsschritte für Straßenbauprojekte dar.

Schon auf der Ebene des Gesetzgebers sind Verbesserungen notwendig (vgl. Kap. 2.1), um nicht mit einer Vielzahl von nicht bauwürdigen Projekten den Prozess der Erstellung des BVWP unnötig zu verzögern.

Besonders wichtig ist es im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) zukünftig eine „echte“ Bürgerbeteiligung durchzuführen. Zwar konnten im Verfahren zum BVWP 2030 betroffene Privatpersonen, Bürgervereinigungen und Verbände ihre Anregungen vortragen, diese wurden jedoch bei **keinem einzigen Projekt des BVWP** berücksichtigt, da nach Auffassung des BMVI keine Auswirkungen auf den Gesamtplan festgestellt wurden.

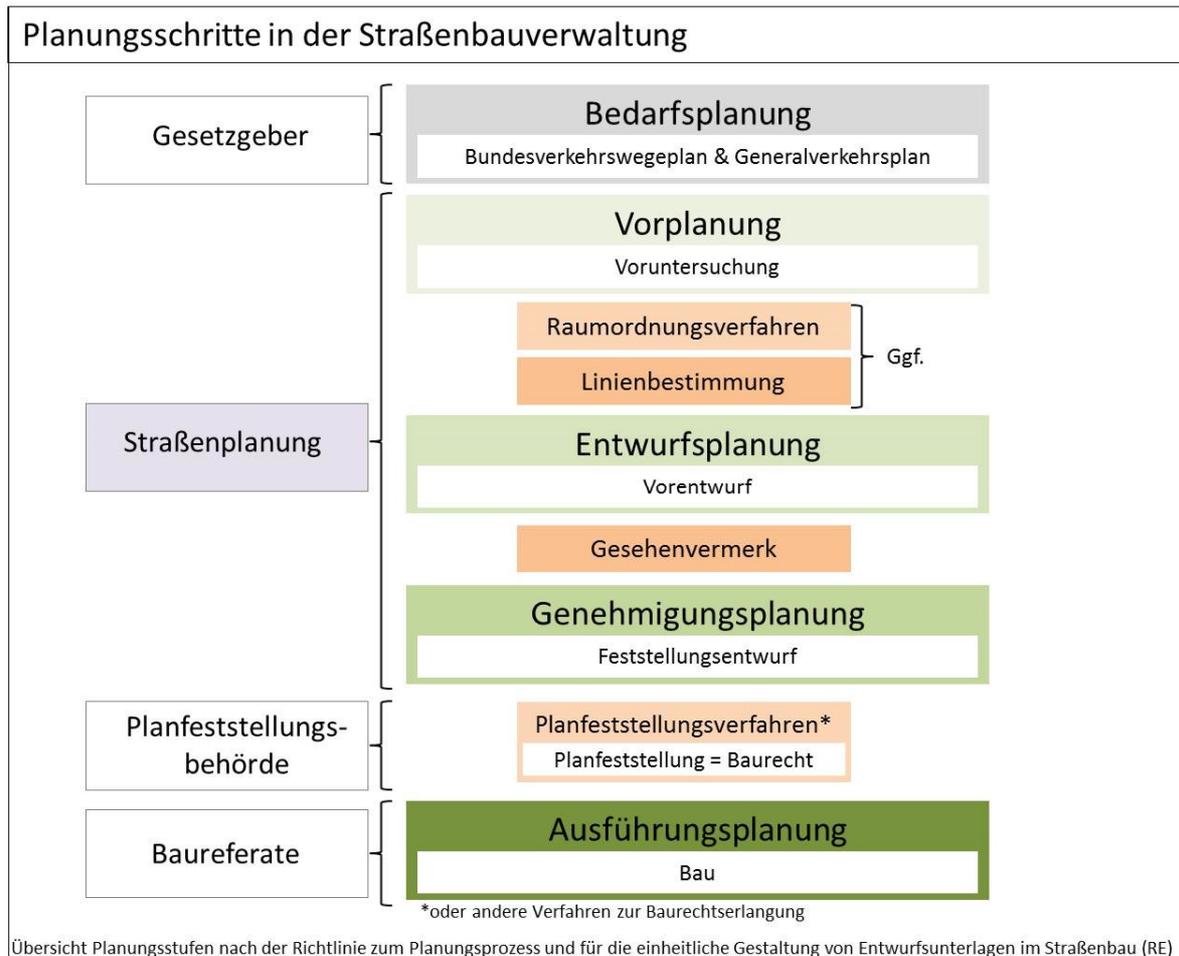
Berücksichtigt wurden lediglich politische Interventionen, die dazu geführt haben, dass auch nicht bauwürdige Projekte in den BVWP aufgenommen wurden. Als Beispiel ist hier die Ortsumfahrung Teistungen-Ferna zu nennen. Der Nutzen-Kosten-Faktor war nach der BVWP-Bewertung vom 16.3.2016 < 1 , sodass das Projekt nicht bauwürdig ist. Dieser wurde aus politischen Gründen, die keine



sachliche Rechtfertigung finden, korrigiert (vgl. Aussage von Staatssekretär Ferlemann).¹

Diese „scheinbare“ Beteiligung hat dazu geführt, den Widerstand gegen Projekte deutlich zu erhöhen, da sich Projektbetroffene einen solchen Umgang nicht bieten lassen wollen.

Abbildung 1: Planungsschritte in der Straßenbauverwaltung



Quelle: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpt/Abt4/Ref44/PublishingImages/Planungsablauf.jpg>

¹ Vgl. Sarah Riedel, Stadtradio Göttingen (zitierfähiger link): Staatssekretär Ferlemann wird dort zitiert: „Obwohl das Projekt bei einer Nutzen-Kosten-Analyse rausgefallen wäre, konnte das Verkehrsministerium von der Dringlichkeit überzeugt werden“, so Ferlemann im Beitrag: Ortsumfahrung Duderstadt Staatssekretär Ferlemann im Gespräch mit Bürgermeister Nolte.



2.1 Frühzeitige Beteiligung von Betroffenen / Dialogverfahren

Durch die Beteiligung von Betroffenen ab dem Beginn eines Planungsprozesses ist es möglich sowohl den Planungsprozess zu beschleunigen als auch die Akzeptanz für eine Planung zu erhöhen. Bewährt hat sich die Beteiligung in Form eines regionalen Dialogforums, wie sich am Beispiel der Schienenprojekte Ausbaustrecke (ABS) bzw. Neubaustrecke (NBS) Hanau-Fulda-Würzburg/Erfurt zeigen lässt. Dadurch ist es auch möglich die Kenntnisse und Bedürfnisse einer ganzen Region abzufragen. So kann es gelingen, bezogen auf große Bauprojekte bereits zu Planungsbeginn eine Vielzahl von Planungskonflikten zu identifizieren, und aus einer gemeinsam entwickelten Variantenauswahl eine Vorzugsvariante zu identifizieren, die alle gesetzlich relevanten Schutzgüter nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ausreichend berücksichtigt. Soweit der Sachverstand von Fachbehörden, Fachverbänden, Bürger- und Umweltinitiativen frühzeitig beteiligt wird, und gemeinsam eine Lösung gesucht wird, kann das spätere Genehmigungsverfahren (Raumordnungsverfahren (ROV), Linienbestimmung, Planfeststellungsverfahren (PFV), Planfeststellungsbeschluss (PFB, vgl. Abb. 1) von der langwierigen Diskussion über Alternativvarianten entlastet werden (vgl. im Einzelnen Kap. 2.1.2 am Beispiel des Dialogforums ABS/NBS Hanau-Fulda-Würzburg).

Von zentraler Bedeutung ist daher eine frühzeitige und „echte“ Beteiligung an den Projekten. Wenn Betroffene erst beteiligt werden, wenn wichtige Entscheidungen bei einem Projekt (bspw. zur Trassenführung) schon gefällt sind, erhöht sich der Widerstand gegen ein Projekt massiv. Um dies zu vermeiden sind besonders Dialogverfahren geeignet, die zu einer wesentlichen Verbesserung der Zusammenarbeit von Planungsbehörden mit betroffenen Kommunen, Verbänden (z.B. NABU, BUND) und Bürgerinitiativen führen können und vor allem das gegenseitige Verständnis für die Sichtweisen des jeweiligen Anderen fördern kann. Dazu ist es vor allem erforderlich, dass zu Beginn des Planungsprozesses der Untersuchungsumfang einvernehmlich abgestimmt wird und die Auswahl der Gutachter gemeinsam erfolgt.² Diese Vorgehensweise kann sich orientieren am Scopingtermin zur Abstimmung des Umfangs, des Inhalts und der Detailtiefe des

² Vgl. z. B. für den kommunalen Bereich die Gutachterausswahl für den Verkehrsentwicklungsplan Nordstadt und Marburger Westen, 1999, Stadt Marburg.



Untersuchungsrahmens für eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung (vgl. § 15 Abs. 3 UVPG).³

2.1.1 Positive Beispiele – Dialogverfahren zur ABS/NBS Hanau-Würzburg/Fulda

Das Dialogverfahren zur ABS/NBS Hanau-Fulda (Würzburg) wurde im Mai 2014 in Gelnhausen als Modellprojekt der DB Netz AG zusammen mit dem HMWEVW gestartet, um mit Hilfe einer umfangreichen Öffentlichkeitsbeteiligung einen transparenten Planungsprozess sicherzustellen, und die Betroffenen von Anfang an der Planung zu beteiligen. Am Dialogforum sind die DB Netz AG und die von ihr beauftragten Planungsbüros, die Kommunen und Landkreise des Planungsraums, die Fachbehörden, die Fahrgast-, Umwelt- und Wirtschaftsverbände, (Umwelt-)Vereine, die Angeordneten des Landes -und Bundestages sowie Bürger und Bürgerinitiativen beteiligt. Eine Besonderheit ist, dass auch Planungsbüros zugelassen sind, die Kommunen und Bürgerinitiativen beraten, damit deren Interessen gehört werden. Zu Beginn des Prozesses wurde am 18.11.2014 gemeinsam das Selbstverständnis des Dialogforums formuliert. Das Dialogforum

- † ... ist Teil der von der Deutschen Bahn und dem Land Hessen geplanten **frühzeitigen Bürgerbeteiligung** zum Projekt „Ausbau-/Neubaustrecke Hanau-Würzburg/Fulda“.
- † ... versteht sich als **Gremium**, in dem **Vertreter aller betroffenen Gruppen und Personenkreise zusammenkommen**, um ihre **Meinungen und Positionen** zu den verschiedenen möglichen Trassenführungen auszutauschen, **Fakten** zu klären, **Informationen** aus erster Hand zu erhalten und **Fragen** zu beantworten.
- † ... hat das Ziel, in einem **transparenten** Planungsprozess und anhand für alle Beteiligten **nachvollziehbarer** Kriterien, eine **Trassenführung mit den geringsten Umweltwirkungen** zu erreichen, mit der der Engpass auf der Strecke Hanau – Würzburg/Fulda aufgelöst, die verkehrlichen Zielstellungen erreicht und die Kapazität erhöht werden kann.
- † ... beginnt seine Arbeit bewusst in einer sehr **frühzeitigen Planungsphase**, um die **Hinweise** und das **Wissen** aus der Region **aufnehmen** zu können.
- † ... ersetzt nicht die formellen Verfahren, in denen entschieden wird, sondern ist ein **Beratungsgremium** mit empfehlendem Charakter, das als **Ergänzung zu den formellen Verfahren** durchgeführt wird, ohne es zu verzögern.
- † ... ist bewusst als Dialoginstrument konzipiert, um die Ideen und das **Zusammenwirken einer Gruppe** zu nutzen.

4

³ Vgl. Schink/Rheidt/Mitschang (2018): UVPG, UmwRG, Kommentar, S. 88ff.

⁴ Vgl. Deutsche Bahn (18.11.2014): Protokoll zum Dialogforum Hanau-Würzburg/Fulda am 18.11.2014, Anlage 2



Die Leitidee ist dabei, **miteinander reden**, nicht übereinander. Es wurde vereinbart, *„jederzeit einen fairen und vertrauensvollen Umgang miteinander zu pflegen. Die Diskussionen im Forum sollen sachlich-konstruktiv und mit Respekt vor den Personen und deren Ansichten verlaufen. Die Teilnehmer des Forums tauschen ihre verschiedenen Perspektiven, Argumente und Bewertungen offen aus, klären Fragen, erarbeiten konstruktive Lösungen und halten Ergebnisse fest.“*⁵

Die DB Netz AG hat das Forum und die eingerichteten drei Arbeitsgruppen (AG)⁶ organisiert, und eine externe Moderation bestellt, damit der Austausch auf Augenhöhe erfolgt, und alle Beteiligten zu Wort kommen können. Nach den AG- und Forumssitzungen wird jeweils ein Ergebnisprotokoll erstellt, das auf der nächsten Sitzung genehmigt werden muss. In einer Sitzung des Dialogforums wurde durch einen Sachverständigen der Vorschlag gemacht, die im Dialog erarbeiteten Konsenspositionen schriftlich zu fixieren, dem stimmte das Dialogforum und die DB Netz AG zu. Das Forum tagt nicht öffentlich, macht aber die Forumsergebnisse über die Internetseite der Bahn öffentlich. Der Zugang zum Forum wurde offen gestaltet, sodass jederzeit auch neue Mitglieder aufgenommen werden konnten.

Das Jahr 2014 war bestimmt von der Erarbeitung der Tischvorlage für die Antragskonferenz zum Raumordnungsverfahren. Das RP Darmstadt hat nach dem Scopingtermin im Januar 2015 im August das Unterrichtungsschreiben versandt. Auf dieser Basis wurden von der DB Netz die Vorbereitungen für das ROV betrieben.

Nachdem 2015 die Methodik für die Durchführung der Umweltverträglichkeits- und Raumverträglichkeitsuntersuchung in Abstimmung und Diskussion mit der Planergemeinschaft geklärt wurden, wurden noch in 2015 die erforderlichen floristischen und faunistischen Erhebungen durchgeführt. Bis zum Jahresende 2015 wurden die Grobkorridore auf Basis der ermittelten Raumwiderstände und unter Berücksichtigung des Zielsystems Verkehrstechnik (Vorgaben der Trassierung wie Gradienten, Radien und Zwangspunkte), Umwelt und Raumordnung bestimmt. 2016 wurden die Linienvarianten in den Grobkorridoren entwickelt, die ernsthaft weiter zu verfolgenden Varianten identifiziert und diese weiter optimiert. Es wurden daraufhin 2017 noch neue Varianten in den Prüfprozess aufgenommen, z. B. eine Bündelungsvariante Neuhof-Kerzell sowie eine Kombinationsvariante (weitgehende

⁵ Vgl. Deutsche Bahn (18.11.2014): Protokoll zum Dialogforum Hanau-Würzburg/Fulda am 18.11.2014, Anlage 2, S. 3.

⁶ Eingerichtet wurden die AG Ausbaustrecke Hanau-Gelnhausen, die AG Südkorridor und die AG Vorbereitung des ROV Gelnhausen-Fulda-Würzburg.



Bündelung entlang der Bestandsstrecke). Diese Überprüfungen dauerten bis März 2018, wo während eines ganztägigen Workshops die Vorzugsvariante schutzgutbezogen vorgestellt wurde und konkrete Fragen der Forumsteilnehmer direkt im Detail geklärt werden konnten.

Am 15.6. 2018 wurde dann das vorläufige Ergebnis, die Vorzugsvariante IV von der DB Netz vorgestellt, die dann wiederum einem umfangreichen Faktencheck unter Beteiligung von drei externen Gutachterbüros unterzogen wurde. Mittlerweile liegen die fertigen Antragsunterlagen für das ROV beim RP Darmstadt, derzeit läuft dort die Vollständigkeitsprüfung.

Im Jahr 2020 wird das ROV eröffnet werden. Da im Dialogprozess bereits alle Argumente zur Variantenwahl ausgetauscht wurden, ist von einem schnellen und ungehinderten Ablauf des ROV auszugehen.

Mit dem transparenten Dialog wird ein stringenter und schneller Ablauf des ROV gewährleistet, sodass umgehend auch die Planfeststellung vorbereitet werden kann. Es ist zu erwarten, dass das gesamte Planungsverfahren durch den Dialogprozess um etwa zwei bis drei Jahre verkürzt wird und Klageverfahren vermieden oder wesentlich verkürzt werden.

2.1.2 Negatives Beispiel – Ortsumfahrung Freckenhorst, L 547

Aktuell wird im Münsterland die Umfahrung des Ortes Freckenhorst (bei Warendorf) geplant. Bei einer Veranstaltung zur „frühzeitigen Beteiligung“ am 11.12.2019 wurden von Straßen NRW⁷ aber schon Pläne einer Umgehungsstraße im Maßstab 1:1.000 vorgestellt.⁸ Frühere Vorschläge der örtlichen Bürgervereinigung – Verkehrskonzept – Warendorf (BVW) zu einer ortsnahen Führung der Trasse mit mehreren Anbindungen der örtlichen Straßen wurden nicht berücksichtigt. Vorgestellt wurde nur die „Wunschlösung“ der Straßenbauverwaltung.

Tatsächlich fand seit der Linienbestimmung von 2002 überhaupt keine Beteiligung und Prüfung der Vorschläge der Bürgervereinigung statt, obwohl diese ihre Pläne

⁷ Straßenbauverwaltung von Nordrhein-Westfalen

⁸ Vgl. BMVBS (2012): Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau - RE 2012, 4.3.2 kommentiertes Verzeichnis der Entwurfsunterlagen für einen Feststellungsentwurf.



schon mehrfach öffentlich kommuniziert hat. Dies wurde ignoriert und es wurden lediglich die Pläne der Straßenbauverwaltung vorgestellt.

Obwohl nun erst eine Verkehrsuntersuchung in Auftrag gegeben wurde, wurden in der Veranstaltung zur frühzeitigen Beteiligung bereits Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Anbindung der Umfahrung mit einem Kreisverkehr an die Landesstraße 793 (Freckenhorst-Everswinkel) getroffen. Auch dies zeigt, dass nur eine bereits festgelegte Planung der Straßenbauverwaltung vorgestellt wurde. Denn wenn eine Verkehrsprognose erst in Auftrag gegeben wird, wenn die Planung schon fertig ist, kann sie nur den Sinn haben die Planung zu bestätigen anstatt Planungsvarianten und deren unterschiedliche Wirkungen zu beurteilen.

Durch diese Vorgehensweise wird der Widerstand der Bevölkerung geradezu herausgefordert. Eine Klage der betroffenen Landwirte, die für eine flächensparende ortsnahere Variante sind, ist daher sehr wahrscheinlich. Der Vorschlag von RegioConsult gemeinsam mit den betroffenen Bürgern und Grundstückseigentümern eine Konsenstrasse zu erarbeiten wurde bisher nicht aufgegriffen. Stattdessen wurde die 20 Jahre alte Linie der Linienbestimmung vom 12.7.2002 planerisch vertieft und der Vorentwurf erstellt, der bis Mitte 2020 zur Genehmigung im Düsseldorfer Verkehrsministerium vorgelegt werden soll.

2.2 Optimierung der Verbandsbeteiligung unter Berücksichtigung der verfügbaren naturschutzfachlichen Informationsgrundlagen und von Qualitätsstandards für Umweltuntersuchungen auf Bundesebene

Die Verbandsbeteiligung sollte analog zur Bürgerbeteiligung von Anfang an gegeben sein, um die Kenntnisse und das Wissen der Umweltverbände- und Vereine für das Planungsverfahren nutzbar zu machen. Damit können frühzeitig Umweltkonflikte erkannt und die Planung auf umweltverträglichere Varianten umgelenkt werden.

Damit alle relevanten Genehmigungsverfahren den erforderlichen Datenpool hinsichtlich der Natura 2000-Belange und des europäischen Artenschutzes nutzen können, sollte die Nutzung des bereits bestehenden Fachinformationssystems zur FFH-Verträglichkeitsprüfung (kurz: FFH-VP-Info), einer Datenbank des Bundesamtes für Naturschutz verpflichtend gemacht werden.



Mit dem FFH-VP-Info erfolgt eine systematische Aufbereitung von Daten und Informationen, die für Planungsträger frei verfügbar sind. Die Standardisierungsansätze zur Bewertung der Erhaltungszustände und zur Erheblichkeitsbewertung zeigen, dass ausreichend aktuelle naturschutzfachliche Standards bzw. Fachkonventionen (Lambrecht & Trautner, 2007) vorliegen.⁹ Diese Daten werden im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG bzw. nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zur Beurteilung von Beeinträchtigungen der Gebiete des europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" (Natura 2000-Gebiete) benötigt:

„Dies betrifft vor allem:

- *Differenzierte Informationen insbesondere zu **möglichen erheblichen Beeinträchtigungen der Lebensraumtypen** nach Anhang I FFH-RL, der **Arten** nach Anhang II FFH-RL sowie ausgewählter Vogelarten nach Anhang I VS-RL und Art. 4 Abs. 2 VS-RL.*
- *Grundsätzliche Informationen zu **Projekten und Plänen**, ihren Wirkfaktoren und deren etwaiger Relevanz bezüglich erheblicher Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten.*

Dabei werden:

- ***fachwissenschaftliche Informationen, Erkenntnisse und Einschätzungen** zur Verfügung gestellt, die im Rahmen einer einzelnen FFH-Verträglichkeitsprüfung regelmäßig nur mit einem erhöhten Aufwand zu ermitteln und zu berücksichtigen sind (z.B. weil die Daten nicht in einschlägigen oder deutschsprachigen Fachpublikationen veröffentlicht wurden),*
- *die zu den Lebensraumtypen und Arten ausgewerteten Informationen in entsprechenden Datenbank-Steckbriefen **nach einheitlichen Kriterien und Gesichtspunkten dokumentiert und bewertet.***

FFH-VP-Info soll insbesondere eine Unterstützung für Behörden, Projekt- und Planungsträger, Planungsbüros und Gutachter darstellen, aber auch durch die Fachöffentlichkeit allgemein und weitere regelmäßig an einer FFH-

⁹ Vgl. Katrin Wulfert et al (2015). Standardisierungspotenzial im Bereich der Gebietsschutz- und artenschutzrechtlichen Prüfung, S. 36-38, 46. FuE-Vorhaben im Rahmen des UFO, FKZ 8512 82 2100 des BMNUR i. A. des BfN. Das Forschungsprojekt weist selbst auf das FFH-VP-Info des BfN hin. Bedarf an einer einheitlichen Bewertungsmethodik sieht das Forschungsprojekt bei der Avifauna, wo noch allgemein anerkannte Ansätze sowie die Bewertung des Erhaltungszustandes auf nationaler Ebene fehlen. Analog gilt dies für die Bewertung von charakteristischen Arten, vgl. S. 60. Die Bereiche, wo noch Standardisierungsbedarf besteht sind in Tab. 1, S. 157ff aufgelistet.



*Verträglichkeitsprüfung Beteiligte oder Interessierte genutzt werden können. Die Bereitstellung der ausgewerteten Informationen und die gegebenen methodischen und fachlichen Hinweise sollen zu einer **bundesweit einheitlicheren Anwendung der Rechtsvorschriften beitragen und eine effiziente, qualifizierte und rechtssichere Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung unterstützen.** Dies betrifft insbesondere die Erstellung der für die Verträglichkeitsprüfung regelmäßig notwendigen Unterlagen. Die vorliegende Version von FFH-VP-Info wurde im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben konzipiert und aufgebaut. Auch in Zukunft wird das Fachinformationssystem weiter ausgebaut und inhaltlich aktualisiert und erweitert. Insofern ist das BfN für entsprechende Hinweise aus der Praxis zu weiteren relevanten Fachquellen dankbar.“¹⁰*

Darüber hinaus gibt es relevante Datenbanken zur FFH-Verträglichkeit, zu Faunadaten, wie beispielsweise in NRW oder Bayern mit dem Fachinformationssystem Naturschutz bzw. der Artenschutzkartierung, die die bundesweit verfügbaren Daten regional ergänzen und vervollständigen.

Dies gilt auch für die internetbasierte Informationsdatenbank „Naturschutzstandards Erneuerbarer Energien“.¹¹ Mit dem bundesweiten Rahmen ist auch eine Systematisierung in Richtung eines bundesweit gültigen Standards zu erwarten, der die Genehmigungsverfahren vereinfachen kann.

Wenn der gerichtlich anerkannte fachliche Mindest-Standard des BMVI zu den „Leistungsbeschreibungen für faunistische Untersuchungen“ verpflichtend Bestandteil der Planungsverfahren wird, können die Planungen mit hoher Qualität erstellt werden, sodass ihre Angreifbarkeit in Gerichtsverfahren sehr stark minimiert wird.¹² Je besser die Qualität der faunistischen Untersuchungen, umso kürzer sind die Genehmigungszeiträume, die für Projekte bisher erforderlich sind.

¹⁰ <https://ffh-vp-info.de/FFHVP/Page.jsp?name=intro>

¹¹ Vgl. www.naturschutzstandards-erneuerbarer-energien.de

¹² Vgl. Leistungsbeschreibungen für faunistische Untersuchungen, 2015, S. 187. In: Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 1115 (Hrsg.: BMVI), vgl. auch Katrin Wulfert et al (2015). Standardisierungspotenzial im Bereich der Gebietschutz- und artenschutzrechtlichen Prüfung, S. 23. FuE-Vorhaben im Rahmen des UFO, FKZ 8512 82 2100 des BMNUR i- A. des BfN.



2.3 Verbesserung der Aktualität der Datengrundlagen der Bundesverkehrswegeplanung

Die Bundesverkehrswegeplanung beruht bezogen auf viele Projekte teilweise auf völlig veralteten Datengrundlagen. Nur dadurch ist es gelungen, für zahlreiche Projekte überhaupt ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erreichen. So wurde der Kostenstand 2012 beibehalten, und bis zur Projektbewertung 2016 keine Aktualisierung mehr durchgeführt.

2.3.1 Kritik des Bundesrechnungshofs an den Datengrundlagen

Aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 23.3.2016 ging hervor, dass **zu den Investitionskosten keine belastbaren Daten** vorliegen, die eine zuverlässige Abschätzung der Kosten ermöglichen. Zur Plausibilisierung der Investitionskosten wurde ausgeführt:

„Das BMVI beauftragte ein Büro, ein Verfahren zur Plausibilisierung der von den Ländern angemeldeten Investitionskosten zum BVWP 2030 zu entwickeln. Basis hierfür sollten die Kosten bereits fertiggestellter Straßenbauprojekte (Vergleichsprojekte) sein.

Das Büro berechnete auf Grundlage der Vergleichsprojekte für unterschiedliche Straßenquerschnitte Kostenober- und Kostenuntergrenzen (Vergleichskosten).¹³ Wenn die von den Ländern angemeldeten Investitionskosten innerhalb oder oberhalb der jeweiligen Vergleichskosten lagen, sollten sie als plausibel eingestuft werden.

[...] Wie das Büro die Vergleichskosten im Detail hergeleitet und berechnet hatte, war darin nicht dargelegt. Auch das BMVI konnte dem Bundesrechnungshof dies nicht erläutern.“¹³

*„[...] Für das Herleiten der Vergleichskosten sollten fertiggestellte Straßenbauprojekte als Datengrundlage verwendet werden. Dazu fragte das **BMVI** von den Ländern*

¹³ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 8



*Daten zu 148 Projekten ab. Diese meldeten jedoch nur Daten zu 78 Projekten. Für das Gutachten konnten davon lediglich 54 Projekte verwertet werden.*¹⁴

Diese Vorgehensweise wird vom Bundesrechnungshof als sehr bedenklich bewertet, denn dadurch, dass das BMVI diese Daten nicht kannte, **konnte es deren Qualität und Richtigkeit nicht bewerten.**

„Auch dadurch ist die Verlässlichkeit der hergeleiteten Vergleichskosten fragwürdig.

*Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof nicht für hinnehmbar, dass das BMVI nicht sichergestellt hat, dass dem Büro ausschließlich Daten von schlussgerechneten Projekten gemeldet wurden. Nur bei schlussgerechneten Projekten sind alle Nachträge und damit alle Kosten bekannt. Für die Plausibilisierung der angemeldeten Straßenbauprojekte ist daher das Herleiten von Vergleichskosten auf der Basis schlussgerechneter Leistungen unabdingbar.*¹⁵

Diese Bewertung des Bundesrechnungshofes zeigt, dass **keine belastbaren Datengrundlagen für die Ermittlung der tatsächlichen Investitionskosten zur Projektbewertung der BVWP-Projekte vorlagen.**

Weiter ist zu bemängeln, dass die nach der Plausibilisierung von einigen hundert Projekten ermittelten Untergrenzen für die Gesamtkosten durch das BMVI um 15 Prozent abgesenkt wurden. Ursprünglich war es geplant die Projekte, bei denen die Kosten unterhalb der Untergrenze lagen, mit der jeweiligen Straßenbauverwaltung zu besprechen und ggf. zu ändern (sogenannte Rückschleifen).¹⁶

Durch die Senkung der Untergrenzen um 15 Prozent wurde die Zahl der Rückschleifen verringert und **mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindert, dass zahlreiche Projekte mit völlig unrealistischen Kostenangaben überprüft wurden.** Davon ist auszugehen, denn der Bundesrechnungshof weist darauf hin,

¹⁴ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 9

¹⁵ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 9, 10

¹⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 11



dass das BMVI keine fachlichen Gründe für seine Vorgehensweise nennen konnte.¹⁷
Der Bundesrechnungshof führt dazu aus:

„Durch das nachträgliche Herabsetzen der Kostenuntergrenzen wurden Projekte als plausibel eingestuft, obwohl ihre Kosten unterhalb der gutachterlich ermittelten Untergrenzen lagen. Für den Bundesrechnungshof ist dieses Vorgehen insbesondere deshalb unverständlich, weil sich die Festlegung des BMVI nicht auf fachliche Argumente stützte und willkürlich erscheint.“¹⁸

Diese Vorgehensweise ist nicht akzeptabel, denn durch das Absenken der Kostenuntergrenzen werden **Projekte als plausibel eingestuft, deren Kosten nach dem Plausibilisierungsverfahren zu gering** waren.

„Damit hat das BMVI sein Ziel, die Verlässlichkeit und die Vergleichbarkeit der NKV der gemeldeten Projekte untereinander zu verbessern, nur teilweise erreicht.“¹⁹

Dies bedeutet, dass für Projekte **zukünftig eine nachvollziehbare und detaillierte Kostenschätzung** vorgelegt werden muss, damit eine valide Projektbewertung möglich wird. So kann auch eine Planungsbeschleunigung erreicht werden (vgl. Kap. 2.3.3), da die Fehler dieser Kostenberechnungen in Planfeststellungsverfahren zur Nichtgenehmigungsfähigkeit führen können und Anlass für Klageverfahren geben.

Die bisherige Vorgehensweise führte dazu, dass viel zu viele Projekte in den BVWP 2030 aufgenommen wurden und damit viele Projekte bis 2030 aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht realisiert werden können.

2.3.2 Bedeutung von realistischen Kostenschätzungen zur Projektbeurteilung

Von zentraler Bedeutung sind für belastbare Planungen aktuelle Kostenkennwerte-Kataloge, die auf abgerechneten Projekten beruhen. Nur so können die Kosten für

¹⁷ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 12

¹⁸ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 12

¹⁹ Vgl. Bundesrechnungshof (23.3.2016): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten nach § 88 Abs. 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, S. 13



Projekte unter Berücksichtigung von Preissteigerungsraten annähernd realistisch ermittelt werden. Auf dieser Grundlage können dann für die Abwägung von Trassenvarianten verlässliche Informationen zu den Kosten bereitgestellt werden, ohne dass erst im Planfeststellungsverfahren oder gar in einem Verwaltungsstreitverfahren die Baukostenfrage abschließend geklärt werden kann.

Die Erstellung solcher Kostenkennwerte-Kataloge sollte künftig länderübergreifend geschehen und wesentliche Parameter von Straßenbau- und Schienenprojekten, wie beispielsweise Entwurfsmerkmale, Untergrund, geologische Strukturen sowie Bauhauptgruppen und Nebenanlagen berücksichtigen.

Bei der Methodenentwicklung für die Ermittlung der Vergleichskosten für den **Verkehrsträger Schiene** ist bei Verwendung des Kostenkennwertekataloges (KKK) auf das Regelwerk der DB Netz AG abzustellen, und die dortige Gliederung in Bauteile und Bauwerke zu berücksichtigen. Das Kostenermittlungsbuch (KEB), der zugehörige Kostengruppenkatalog (KGK) und der Kostenkennwertekatalog (KKK) entsprechen der Umsetzung der DIN 276 mit deren Kostengruppen auf die bahntypischen Gewerke.

Damit Vergleichskosten zur Plausibilisierung der Kosten aufgestellt werden können, sind das Mengengerüst, spezifische Kosten je m, Hauptbauteile und Ausprägungen (Bautyp, Baugrundtyp, Bauwerktyp, Lage) zu ermitteln.²⁰

Dies muss analog für den **Verkehrsträger Straße** nach der AKVS 2014 geschehen. Entsprechend dem Planungs- bzw. Baufortschritt werden in der AKVS die nachfolgend zitierten fünf Stufen der Kostenermittlung unterschieden:

„Kostenermittlungen sind in der Systematik der Kostengliederung zu ordnen (Ausnahme Kostenanschläge und Kostenfeststellungen). Die investiven Kosten sind vollständig zu erfassen, zu begründen – z. B. durch die Verwendung von Preisen aus vergleichbaren Projekten – und zu dokumentieren. Sie bilden die Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Straßenbaumaßnahmen.

Der Zeitraum zwischen Planungsbeginn mit grob geschätzten Kosten auf Ebene der Bedarfsplanung und Abschluss der Planung mit aktualisierter Kostenberechnung nach Erlangung des Baurechts ist von Baumaßnahme zu Baumaßnahme

²⁰ Vgl. Aviso/Bung (2014): Entwicklung eines Verfahrens zur Plausibilisierung von Investitionskosten von angemeldeten Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen der BVWP, S. 68.



unterschiedlich lang. Da sich in diesen Zeiträumen die Kostengrundlage einer Straßenbaumaßnahme allein aufgrund der Preisentwicklung ändern kann, ist die dem jeweiligen Planungsstand entsprechende Kostenermittlung durch die Auftragsverwaltung zu prüfen und ggf. zu aktualisieren. Wurde eine Planung nicht verändert, ist grundsätzlich eine Anpassung der ermittelten Kosten anhand des Baupreisindex (Statistisches Bundesamt) zur nächsten Kostenabstimmung/Kostenüberprüfung vorzunehmen.

In den Abschnitten 2.4 bis 2.8 werden die Stufen der Kostenermittlung

- Kostenrahmen (Phase Bedarfsplanung)*
- Kostenschätzung (Phase Vorplanung)*
- Kostenberechnung (Phase Entwurfsplanung/Genehmigungsplanung)*
- Kostenanschlag (Phase Bauvorbereitung)*
- Kostenfeststellung (Phase Baudurchführung)*

nach ihrem Zweck, den erforderlichen Grundlagen und dem Detaillierungsgrad festgelegt und die nach dem jeweiligen Stand der Planung bzw. Entwurfsbearbeitung zu verwendenden Formblätter beschrieben.²¹

Dem vorstehenden Zitat ist zu entnehmen, dass nur für die Phase der Vorplanung auf eine Kostenschätzung zurückgegriffen werden darf, während in der Phase der Entwurfsplanung/Genehmigungsplanung, diese entspricht dem Planfeststellungsverfahren, **eine Kostenberechnung vorzunehmen** ist.

In den „Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau“ (RE 2012) wird ausgeführt, dass Kostenermittlungen phasenspezifisch erfolgen müssen (vgl. Abb. 2).²² Immer wieder ist bei Projekten festzustellen, dass die Ermittlung der Kosten **nicht auf der Grundlage realistischer und nachvollziehbarer Kostenkennwerte** erfolgt. Dadurch kommt es dazu, dass Projekte bzw. bestimmte Varianten „schön“ gerechnet werden und so ihre Realisierung erst ermöglicht wird. Solche Kostenberechnungen werden dann später im Verlauf eines Gerichtsverfahrens oftmals überprüft und auch

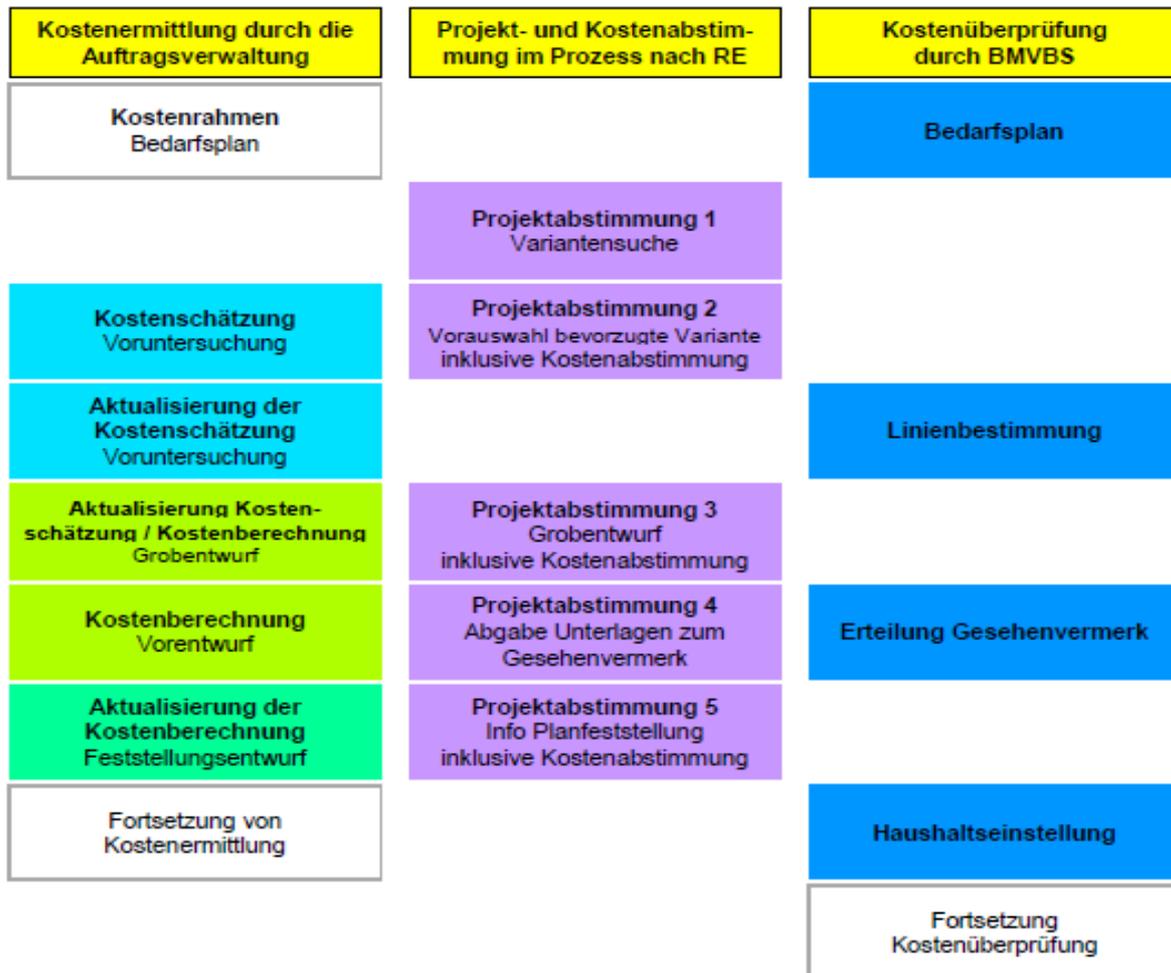
²¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen, AKVS 2014, Kapitel 2, S. 1

²² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2012): Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau, RE Ausgabe 2012, Teil 2, S. 18



korrigiert, was zu erheblichen Planungsverzögerungen von mehreren Jahren führt (vgl. Kap. 2.3.3.).

Abbildung 2: Kostenmanagement im Prozess der RE 2012



Quelle: RE 2012, Bild I-3

2.3.3 Beispiel Ortsumfahrung Lampertheim-Rosengarten

Am Beispiel der Ortsumfahrung von Rosengarten (B47n, in Südhessen an der Rheinbrücke nach Worms) lässt sich zeigen, dass hier mit nicht belastbaren Kostensätzen zugunsten der Plantrasse argumentiert wurde, um frühzeitig die innerörtliche Variante auszuschneiden. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass seit der Vorplanung der Straßenquerschnitt vom RQ 20 auf den Autobahnquerschnitt RQ 26 verändert wurde.

Die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde zugunsten einer großen Südumgehung die 30 ha Fläche verbraucht hat dazu geführt, dass die fünf



betroffenen Landwirte aufgrund der enormen Flächenbeanspruchung Rechtsschutz in Anspruch nehmen mussten. Die Klage hatte Erfolg, sodass nun eine umfangreiche Überprüfung der Variantenauswahl erfolgen muss, bevor nach einem Planergänzungsverfahren ein Planänderungsbeschluss ergehen kann.²³

Bei einer frühzeitigen Aufarbeitung der Unterlagen zur Kostenberechnung der Variantenbewertung wäre dies vermeidbar gewesen, da eine verträgliche Trogvariante im Zuge der nur 400m langen Ortsdurchfahrt von Rosengarten möglich ist, die nur etwa 10 % höhere Baukosten verursacht hätte.

Durch das VGH-Urteil vom 5.12.2019 wird es ein zeitaufwändiges Planergänzungsverfahren geben, das mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Das jetzt beendete Klageverfahren hatte bereits vier Jahre in Anspruch genommen, sodass bei einer frühzeitigen Klärung eine Beschleunigungswirkung von mindestens sechs bis sieben Jahren erzielt worden wäre.

2.4 Erhöhung der Qualität der Verkehrsuntersuchungen in Planungsverfahren

Von besonderer Bedeutung ist, dass Verkehrsuntersuchungen grundsätzlich ergebnisoffen durchgeführt werden. Sie müssen immer als **verkehrsträgerübergreifende Untersuchungen** (ähnlich wie beim Verkehrsmodell Österreich²⁴) und unter Berücksichtigung von Park und Ride konzipiert werden. Dabei sind die Anforderungen an die Dokumentation einer Verkehrsuntersuchung zu berücksichtigen.

Des Weiteren ist eine **transparente und nachvollziehbare Darstellung der Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses** notwendig.

Mit den Empfehlungen für Verkehrsnachfragemodelle im Wirtschaftsverkehr (EVNM WiV) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)²⁵ ist ein neuer Standard für die Aufstellung, Anwendung und Überprüfung von Verkehrsmodellen als Basis für die Durchführung von Verkehrsuntersuchungen geschaffen worden. Bedeutsam ist es dabei, den Prozess der Qualitätssicherung

²³ Vgl. Pressemitteilung des VGH Kassel vom 6.12.2019.

²⁴ Vgl. <https://www.bmvit.gv.at/themen/verkehrsplanung/verkehrsmodell/modellansatz.html> und <https://www.bmvit.gv.at/themen/verkehrsplanung/verkehrsmodell/pilotstudie.html>

²⁵ Vgl. AK 1.8.4 der FGSV: Konzeption und Einsatz von Verkehrsnachfragemodellen zur Berechnung des Wirtschaftsverkehrs.



bereits vor Beginn der Untersuchung bei der Aufgabenstellung zum jeweiligen Projekt zu starten. Diese Empfehlungen sind hinsichtlich der Anforderungen an die Verkehrsnachfragemodelle mit dem AK 1.2.6 der FGSV (Konzeption und Einsatz von Verkehrsnachfragemodellen des Personenverkehrs) abgestimmt. Im Forschungsprojekt des BMVI zu Anforderungen für Stadtverkehrsnachfragemodelle sind die EVNM WiV ebenfalls in die Schlussfassung aufgenommen worden.²⁶

Zur Sicherstellung einer ausreichenden Qualität des angewendeten Verkehrsmodells kommt es vor allem auf drei Aspekte an:

Überprüfung der Eingangsdaten (Verkehrserhebungsdaten, Raumstrukturdaten und Verkehrsangebotsdaten). Diese Daten müssen auf geeignete Weise erfasst und für die Zwecke der Modellierung aufbereitet werden. Die Wirklichkeitstreue des Modells ist sicher zu stellen, indem das aktuelle Verkehrsgeschehen im Modell mit ausreichender Genauigkeit wiedergegeben wird. Dabei ist der Genauigkeitsstandard des Mikrozensus ein gutes Vorbild, an dem sich Mobilitätserhebungen messen lassen sollten. Denn beim Mikrozensus wird ein Hochrechnungsergebnis nicht mehr ausgewiesen, wenn der relative Standardfehler einen Schwellenwert von 15 % übersteigt.²⁷

Überprüfung der Modellergebnisse mit Kontrolldaten, dazu sind beispielsweise die folgenden Angaben notwendig:

- Personenbezogene Daten zum Mobilitätsverhalten aus Befragungen (Häufigkeiten von Ortsveränderungen, Reiseweiten und Reisezeiten differenziert nach Verkehrsmodus).
- Verkehrsstärken an Zählstellen.
- Fahrzeiten zwischen ausgewählten Punkten im Netz. Konsistenzanforderungen, die sich aus der Logik von Ortsveränderungen ergeben (z.B. die Zahl der produzierten und angezogenen Pkw-Fahrten einer Zelle muss innerhalb eines Tages übereinstimmen).

Überprüfung des Modellverhaltens

Um sicherzustellen, dass ein Modell maßnahmenempfindlich ist und die Wirkungen von Entwicklungen und geplanten Maßnahmen möglichst gut abgeschätzt werden, müssen Realitätstests und Sensitivitätstests durchgeführt werden.

²⁶ Vgl. Vortrag von Prof. Markus Friedrich, Universität Stuttgart am 28.11.2019 im BMVI im Rahmen der Veranstaltungsreihe Verkehr in Zahlen: Anforderungen an städtische Verkehrsnachfragemodelle.

²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2008): Qualitätsbericht zum Mikrozensus 2007, S. 6-8.



Auf dieser Grundlage werden Vorhabenträger in den Stand versetzt auf der Basis von validen und fachlich anerkannten Verkehrsprognosen ihre weiteren Planungsschritte in die Wege zu leiten. Wenn diese gemeinsam mit der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen eines Dialogverfahrens entwickelt werden, kann ein Großteil des Konfliktpotenzials für das folgende Genehmigungsverfahren ausgeräumt werden.

Sofern dieser Mindeststandard für Verkehrsuntersuchungen künftig in Planungsverfahren eingehalten wird, ist davon auszugehen, dass diese auch vor Gericht Bestand haben, sodass eine Planungsbeschleunigung von mehreren Jahren erreicht werden kann. Wenn dieser Standard nicht beachtet wird, kann es sogar zum vollständigen Scheitern von Projekten kommen, wie ein aktuelles Beispiel aus Norddeutschland zeigt und somit langjährige Planungsverzögerungen auftreten.

2.5 Bessere personelle Ausstattung von Planungsbehörden und Erhöhung der Qualifikation des Personals von Planungsbehörden durch kontinuierliche Fortbildungsmaßnahmen

Die Planungsbehörden sind oft weder personell noch technisch ausreichend ausgestattet, um Planungen zügig und effizient abarbeiten zu können. Das Personal von Planungsbehörden ist aufgrund der unzureichenden finanziellen Ausstattung der Behörden teilweise nicht ausreichend qualifiziert bzw. kann aufgrund fehlender Fortbildungsmaßnahmen oft nicht rechtzeitig auf geänderte rechtliche Anforderungen reagieren. Dies zeigt sich insbesondere am Beispiel der A 44, VKE 11, deren Fertigstellung derzeit bis 2032 erwartet wird.²⁸ Erst Mitte 2019 hat die zuständige Straßenbauverwaltung auf die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, 2015) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 6.11.2018 zur Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) reagiert, und entsprechende Planungsbeiträge erarbeiten lassen, sodass mindestens ein Zeitverlust von vier Jahren entstanden ist.

Am Beispiel der A 44 kann man auch zeigen, wie ineffektiv die Planungsbehörden ein großes Autobahnprojekt, das zudem auch noch ein Verkehrsprojekt Deutsche

²⁸ Der Begriff VKE 11 steht für Verkehrskosteneinheit 11 und bezeichnet den Planungsabschnitt Kassel-Ost bis Helsa-Ost



Einheit ist, bisher abgewickelt haben. Die Planungen haben mit der Verabschiedung des ersten Gesamtdeutschen Verkehrswegeplans von 1992 begonnen. Das ROV wurde erst 1996 eingeleitet, die Linienbestimmung erfolgte 1998. Das erste Planfeststellungsverfahren 1999 wurde in der VKE 20 Hessisch Lichtenau-Mitte bis Hessisch Lichtenau-Ost durchgeführt. Bis heute existieren nur Teilstücke der Autobahn zwischen Hessisch Lichtenau-West und Walburg.²⁹ Beispielhaft kann genannt werden, dass erst 2019 von Hessen Mobil erkannt wurde, dass im Bereich Helsa (VKE 11) ein spezieller Tunnelsachverständiger hinzugezogen werden muss. Die unzureichende Kompetenz hat sich auch beim Bau des Tunnels Hirschhagen (Hessisch-Lichtenau und Fürstenhagen) gezeigt, dessen Baukosten sich zwischen Baubeginn und Fertigstellung etwa verdoppelt haben.³⁰ Bis 2023 wird die Fertigstellung der A 44 zwischen Helsa und Herleshausen erwartet. Für das Teilstück Kassel-Ost bis Helsa-Ost wird für Ende 2020 die Eröffnung eines neuen PFV erwartet. Das 2006 begonnene Verfahren wird voraussichtlich eingestellt werden.

Leider hat das Land Hessen den mit der Region 2015 begonnenen Dialog abgebrochen, nachdem sich Hessen Mobil bei der erneuten Variantenprüfung fachlich nicht durchsetzen konnte. Daher wurde nach einer Besprechung des Bundesverkehrsministers mit dem Hessischen Verkehrsminister Ende 2016 festgelegt, dass an der „alten“ Trassenplanung im Lossetal festgehalten wurde. Das Dialogangebot des HMWEVL wurde modifiziert in ein „Informationsangebot“. Insgesamt haben die Planungsdefizite zu jahrelangen Planungsverzögerungen geführt, die zusätzlich in Klageverfahren aufgearbeitet werden mussten, da sie vor Erlass der Planfeststellungsbeschlüsse nicht abgestellt wurden.

Für die Straßenplanung müssen moderne und leistungsstarke Lösungen für eine integrative Gesamtplanung bis zur Bauumsetzung noch entwickelt werden. Dann kann vermieden werden, dass Bauprojekte wie die A 44, Kassel-Wommen zu erheblichen Mehrbelastungen des Bundeshaushalts führen.³¹ Seit Beginn der

²⁹ Vgl. <https://mobil.hessen.de/bau/gro%C3%9Fprojekte/44-kassel-herleshausen/44-kassel-herleshausen>

³⁰ Seit 2013 haben sich die Baukosten in der VKE 12 (Helsa-Ost – Hessisch-Lichtenau-West) von 247 auf 346 Mio. € erhöht.

³¹ <https://www.hna.de/lokales/kreis-kassel/autobahn-44-ort430328/a44-wird-immer-teurer-milliarden-euro-kilometer-autobahn-zr-13419656.html>. „A44-Bau wird immer teurer - 2,4 Milliarden Euro für 70 Kilometer Autobahn. Die Summe ergibt sich aus der Liste der Kostenfortschreibungen der zwölf Bauabschnitte.“



Planungen (BVWP 1992) sind die Baukosten von 497 Mio. € auf 2,4 Mrd. € angestiegen, allein seit 2010³² um etwa 900 Mio. €.

2.6 Professionelles Projektmanagement und der Einsatz von Building Information Modeling (BIM)

Der gesamte Ablauf von Großprojekten lässt erkennen, dass für dieses Gesamtprojekt und für einzelne Verkehrskosteneinheiten kein professionelles Projektmanagement mit Projektsteuerung eingesetzt wurde.

Denn sonst hätten die zahlreichen Planungsfehler und fortwährenden enormen Baukostensteigerungen bei mehreren Großprojekten des BVWP nicht in diesem Ausmaß auftreten dürfen. Durch ein Projektmanagement mit fest installierter Projektsteuerung können Planungsmängel vermieden werden. Die Handlungsempfehlungen an das BMVI sehen dabei standardisierte Vorlagen für Statusberichte vor, in denen auch Soll-Ist-Vergleiche enthalten sind, ebenso Angaben zur Bauprognose. Erfahrungen aus anderen Projekten sollten in Form von Checklisten, Datenbanken und Ablaufdiagrammen genutzt werden.

Es gibt derzeit mehrere Dienstleister, die im Bereich Building Information Modeling (BIM) erfolgreich tätig sind, und die Softwarewerkzeuge zur umfassenden Auftragsabwicklung in digitaler Form anbieten. Die Methode BIM wird auch im Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten des BMVI beschrieben:

„BIM beschreibt die Entwicklung von dreidimensionalen Bauwerksmodellen mithilfe der gemeinsamen Erstellung und Verwaltung von digitalen Informationen in Bauprojekten. Die Modelle werden sukzessive mit geometrischen und anderen relevanten Informationen, wie z. B. Kosten, angereichert und dienen als Datengrundlage während der Planung, Realisierung, des Betriebs und der Erhaltung der Bauwerke. Mit BIM wird zuerst virtuell und erst dann real gebaut. Im Rahmen der Modelle können auch die Bauprozesse abgebildet werden. Die Informationstechnologie ermöglicht dabei die Nutzung großer Informationsmengen,

³² Vgl. Kostenangabe des HMWVL von 2010 über 1,493 Mio. €, 2012 betragen die Kosten bereits 1,789 Mio. € laut BT-DS-Nr. 17/10346, 19.7.2012, S. 2.



die es erlauben, Bauteile bis ins kleinste Detail zu beschreiben und damit auch die Kosten sehr genau wiederzugeben.“³³

Beispielsweise ist die Integration von Planung und Kalkulation, Controlling und Baustellensteuerung möglich. Die Softwarelösungen umfassen auch ein digitales Objektbuch, das Qualitätsdefinitionen vornimmt und in dem alle Leistungen und Anforderungen an die Architekten und Bauingenieure vom Bauherrn kontinuierlich zusammengestellt werden. Transparent und sicher finden eine projektbegleitende Kostenermittlung, Leistungsverzeichniserstellung und Kalkulation statt. Der aktuelle Planungsstand ist jederzeit erkennbar.³⁴

Mit BIM ist es auch möglich, mit den definierten „Objekten“, die für Planung, Errichtung und Betrieb relevant sind, die Analyse und den „Vergleich von Energieeffizienzwerten, Wartungszyklen oder Anschaffungskosten und damit eine verbesserte Betrachtung von Lebenszyklen vorzunehmen“. ³⁵

Die DB AG hat sich beispielsweise für den Einsatz des Building Information Managements mit einer Softwarelösung für integrales Bauen und Planen entschieden. Die Einführung und Umstellung findet sukzessive statt, um zukünftig die Planungsprozesse im Unternehmen durch direkte Integration von geometrischen Daten, Zeit- und Kosteninformationen zu optimieren.³⁶

Mit der Einführung von BIM bei der Bundesfernstraßenplanung wird es möglich sein, die bisher immer wieder auftretenden mehrfachen Planänderungen aufgrund von umwelt- und naturschutzfachlich begründeten veränderten Trassierungen im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu vermeiden, sodass Beschleunigungseffekte von mehreren Jahren erreichbar sind.

³³ Vgl. BMVI (6/2015): Reformkommission Bau von Großprojekten. Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient, Kap. 8, S. 87.

³⁴ Vgl. Beispielsweise bietet die RIB Group entsprechende Software an, Bauwirtschaft, 2017-04, S. 6

³⁵ Vgl. BMVI (6/2015): Reformkommission Bau von Großprojekten. Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient, Kap. 8, S. 87.

³⁶ https://www.rib-software.com/fileadmin/user_upload/service-support/downloads/referenzen/iTWO-Referenzen-2017-04-WEB.pdf



2.7 Verbesserung der Personalausstattung des Bundesverwaltungsgerichts (Richter und wissenschaftlicher Dienst)

Aufgrund der Vielzahl von Verfahren in denen das Bundesverwaltungsgericht angerufen wird (u.a. Projekte Deutsche Einheit) und der zunehmenden Komplexität dieser Verfahren ist es notwendig die personellen Kapazitäten des Bundesverwaltungsgerichts zu erhöhen. Dies betrifft zum einen die Anzahl der Richter und zum anderen das wissenschaftliche Personal, das den Richtern zurarbeitet. Dieses Personal sollte sowohl über spezifische Fachkenntnisse als auch juristische Grundkenntnisse des Planungs- und Verwaltungsrechts verfügen.

Bei Prozessen mit über 30.000 Seiten Umfang der Planungsdokumente, wie z. B. dem Rechtsstreit um die Fehmarnbeltquerung kann kein Senat beim BVerwG in angemessen kurzer Zeit eine mündliche Verhandlung vorbereiten, vor allem wenn teilweise nur ein Mitarbeiter pro Richter verfügbar ist. Für Großprojekte wie einen Flughafen, eine Autobahn oder eine Neubaustrecke der DB Netz AG sollte dem jeweiligen Senat ein Projektteam aus wissenschaftlichen Mitarbeitern zur Seite gestellt werden, damit den Richtern in fachlichen und juristischen Fragen qualitativ hochwertig zugearbeitet werden kann.



3. Zusammenfassung

Die wichtigste Maßnahme, mit der ohne Abstriche bei der Bürger- bzw. Betroffenenbeteiligung sowie bei den Mitwirkungsrechten von Umweltverbänden eine Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsprozesses erreicht werden kann, ist die Durchführung von Dialogverfahren. Damit kann ein schneller Ablauf des Raumordnungsverfahrens und Planfeststellungsverfahrens erreicht werden, ohne dass langwierige Klageverfahren die Schaffung des Baurechtes verhindern können.

Mit Hilfe einer umfangreichen Öffentlichkeitsbeteiligung kann ein transparenter Planungsprozess ermöglicht werden, bei dem die Betroffenen von Anfang an der Planung beteiligt werden. An Dialogforen sind sowohl der Vorhabenträger und die von ihm beauftragten Planungsbüros, die Kommunen und Landkreise des Planungsraums, die Fachbehörden, die Fahrgast-, Umwelt- und Wirtschaftsverbände, (Umwelt-)Vereine, die Angeordneten des Landes- und Bundestages sowie Bürger und Bürgerinitiativen zu beteiligen. Zu empfehlen ist, dass auch Planungsbüros zugelassen sind, die Kommunen und Bürgerinitiativen beraten, damit deren Interessen besser übermittelt und gehört werden.

Weitere Maßnahmen und Instrumente sind:

- Verbesserung der Aktualität der Datengrundlagen der Bundesverkehrswegeplanung und Optimierung der Verbandsbeteiligung unter Berücksichtigung der verfügbaren naturschutzfachlichen Informationsgrundlagen und von Qualitätsstandards für Umweltuntersuchungen auf Bundesebene.
- Transparente und nachvollziehbare Darstellung der Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses von Verkehrsprojekten, sodass die Aufarbeitung fehlerhafter Kostenberechnungen in Klageverfahren vermieden wird.
- Erhöhung der Qualität der Verkehrsuntersuchungen in Planungsverfahren, dabei ist es von besonderer Bedeutung, Verkehrsuntersuchungen grundsätzlich ergebnisoffen durchzuführen und immer als verkehrsträgerübergreifende Untersuchungen anzulegen (vgl. ENMV WiV, 2019).



- Bessere personelle Ausstattung von Planungsbehörden, damit diese die Planungen zügig und effizient abarbeiten können. Dazu ist eine verbesserte finanzielle Ausstattung erforderlich, die auch die kontinuierliche Weiterbildung der Mitarbeiter ermöglicht.
- Einführung von professionellem Projektmanagement und der Einsatz von Building Information Management (BIM).
- Verbesserung der Personalausstattung des Bundesverwaltungsgerichts (Richter und wissenschaftlicher Dienst). Aufgrund der Vielzahl von Verfahren in denen das Bundesverwaltungsgericht angerufen wird und der zunehmenden Komplexität dieser Verfahren ist es notwendig die personellen Kapazitäten zu erhöhen. Dies betrifft sowohl die Anzahl der Richter als auch das wissenschaftliche Personal, das den Richtern zuarbeitet. Dieses Personal sollte über spezifische Fachkenntnisse und juristische Grundkenntnisse des Planungs- und Verwaltungsrechts verfügen.