

4. Projekte für die Verkehrsinfrastruktur beschleunigen

Mobilität stärken, Umwelt schonen, Wachstum sichern – all das setzt exzellente Verkehrsinfrastruktur voraus. Gut ausgebaute und vernetzte Verkehrswege bilden das Rückgrat der Exportnation Deutschland. Sie sind ein entscheidender Standortfaktor im globalen Wettbewerb, ähnlich wie exzellente Forschung und Bildung. Deshalb sind Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur Investitionen in die Zukunft unseres Landes. Sie ermöglichen gesellschaftliche Teilhabe, intelligente Logistik und klimafreundliche Mobilität. Doch unsere Verkehrsinfrastruktur ist chronisch unterfinanziert, zeitraubende, überkomplexe Planungsverfahren führen zu oft zum Stillstand, große Verkehrsprojekte dauern nicht selten Jahrzehnte und finden teils wenig Akzeptanz.

Verkehrsinfrastruktur braucht zuallererst höhere politische und gesellschaftliche Priorität. Denn Voraussetzung für Investitionen ist ein Konsens über deren Relevanz. Also die Grundüberzeugung, dass sich keine Industrialisation Defizite bei der Verkehrsinfrastruktur leisten darf und diese für nachhaltige Mobilitätslösungen unverzichtbar ist. Diese fundamentale Zielbestimmung ist auch erfolgskritisch für einzelne Projekte: für die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern vor Ort, in partizipativen Planungsverfahren mitzuwirken, ebenso wie für eine zuverlässige Finanzierung. Die beste Planung nützt wenig, wenn dann das Geld für die Umsetzung fehlt. Genau das ist aber häufig der Fall. Wenn Vorhaben nicht finanziert und damit nicht implementiert werden, bewirkt dies neben volkswirtschaftlichem Schaden erhebliche Verunsicherung. Verkehrsinfrastruktur braucht deshalb eine bedarfsgerechte Finanzierung.

Zudem kommt es auf bessere bürgerschaftliche Teilhabe und transparente Kommunikation an. Viele Bürgerinnen und Bürger haben den Eindruck, dass bei Verkehrsprojekten zu vieles über ihre Köpfe hinweg entschieden wird. Sie fühlen sich oft nicht hinreichend und zu spät informiert. Zu oft entsteht auch die Wahrnehmung, mit Anliegen oder Ideen wenig Gehör zu finden. Der BDI setzt sich für eine bessere, frühzeitigere Bürgerbeteiligung ein, um Argumente von Anfang an offen austauschen und Weichen richtig stellen zu können. Die Voraussetzung dafür bilden nachvollziehbare, transparente Informationen, zum Beispiel im Internet. Aktive Kommunikation und bessere Partizipation, rechtzeitig und während jeder Planungsphase, können zum Erfolg insbesondere von Großprojekten entscheidend beitragen.

Darüber hinaus sind effizientere, zügige und verständliche Planungs- und Genehmigungsverfahren dringend nötig. Sehr komplexe, viel zu langwierige Verfahren bedeuten Wohlstandsverluste. Zugleich führen Verfahrensverzögerungen zu weniger Akzeptanz in der Bevölkerung. Denn ein Realisierungszeitraum von 20 Jahren ist nur schwer vermittelbar. Und andere Regionen der Welt warten nicht auf unser Land, sondern gestalten kraftvoll ihre Zukunft. Der BDI unterstützt deshalb die Initiative der Bundesregierung zum Planungsvereinheitlichungsgesetz. Die Übertragung vereinfachender, beschleunigender Maßnahmen in das Verwaltungsverfahrensgesetz hat der BDI seit langem gefordert. Doch darüber hinaus sind weitere Anstrengungen für ein entbürokratisiertes, bürgernahes Planungsrecht erforderlich.



Schneller werden – dazu gehört auch, nach Planfeststellung rascher umzusetzen, also kürzere Bauzeiten zu realisieren. Gerade Öffentlich-Private Partnerschaften, eine rechtzeitige Vergabe und ein optimiertes Baustellenmanagement können hier greifen.

Akzeptanz schaffen

Konsens- und Entscheidungsfindung im gesellschaftlichen Dialog bildet die Basis für das Investitionsland Deutschland. Wenn Bürgerinnen und Bürger sich unzureichend informiert und zu spät eingebunden fühlen, begründet dies nachvollziehbar Akzeptanzprobleme. Oftmals erschließt sich die Bedeutung einzelner Projekte zudem deshalb nicht, weil die politische Gesamtstrategie nicht ausreichend vermittelt wird. Gerade lokale Zustimmung setzt Beteiligung voraus. Einzelne, überregional bedeutsame Verkehrsprojekte können für Anwohner mit erheblichen Belastungen verbunden sein, Vor- und Nachteile können ungleich verteilt sein oder zeitlich auseinanderfallen. Nur wer von der Sinnhaftigkeit einer Investition und einem fairen Konsens überzeugt ist, wird sich zur gesamtgesellschaftlichen Verantwortung bekennen. Der BDI wirbt für eine bessere Bürgerbeteiligung und für eine aktivere, transparente Kommunikation.

Vorerörterungstermin für frühere Bürgerbeteiligung nutzen

- Die Option eines Vorerörterungstermins ist in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder für raumbedeutsame Projekte oder Projekte mit überörtlicher Bedeutung aufzunehmen.
- Ziel des Vorerörterungstermins ist, das Vorhaben der Öffentlichkeit ohne Begrenzung des Teilnehmerkreises zu präsentieren und Planungsalternativen, den voraussichtlichen finanziellen Mittelbedarf und mögliche Streitpunkte zu diskutieren.
- Um einen Vorerörterungstermin durchführen zu können, muss der Vorhabenträger einen entsprechenden Antrag stellen. Obligatorisch ist der Antrag bei Vorhaben der öffentlichen Hand. Es liegt im Ermessen der Planfeststellungsbehörde, der Durchführung eines Vorerörterungstermins zuzustimmen. Sollte die Planfeststellungsbehörde einem absehbar konfliktären Vorerörterungstermin nicht zustimmen, sollte dies schriftlich begründet werden.
- Die unabhängige Stelle, die den Vorerörterungstermin durchführt, sollte am Ende des Prozesses einen unverbindlichen Bericht abgeben, der eine Empfehlung enthält. Die Informationen sind unter anderem durch elektronische Medien der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Aktivere Information gewährleisten

- Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger von Beginn an und permanent gut informiert werden, kann Akzeptanz auch bei komplexen Projekten gelingen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sieht nach § 73 Abs. 4 vor, dass die Planauslegung ortsüblich bekannt gemacht werden muss. Dabei muss aus Sicht des BDI hinreichend sichergestellt werden, dass alle potenziell von einem Vorhaben Betroffenen wirklich im Bilde sind.
- Prinzipiell sollte neben der Bekanntmachung des Erörterungstermins in der regionalen Tagespresse auch der Einsatz neuer Medien wie beispielsweise ein Verweis auf das Vorhaben auf der Homepage der Stadtverwaltung zur Information beitragen. Um die Betroffenen aktiver von Anfang an zu informieren, empfiehlt sich außerdem eine persönliche Benachrichtigung oder Zustellung. Das gilt insbesondere bei Enteignungsfällen. Hier bedarf es einer Anpassung in § 73 VwVfG.

Transparenz durch E-Government stärken

Die großen Möglichkeiten des Internets für die Information der Öffentlichkeit sind besser zu nutzen. Informationen über ein Verkehrsprojekt, u. a. über Kosten, Planungen und deren Alternativen, öffentliche Planauslegungen und Erörterungstermine sollten im Sinne einer E-Government-Regelung im Netz zur Verfügung gestellt werden. So können sich die Bürgerinnen und Bürger umfassend, schnell und sicher informieren. Diese Angebote im Netz können eine sehr sinnvolle Ergänzung darstellen, wobei sie die vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung und Auslegung von Unterlagen und den Erörterungstermin sowie andere Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ersetzen. So erfordert beispielsweise die Komplexität der Planunterlagen eine direkte Kommunikation der Beteiligten. Der BDI unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung, eine entsprechende Gesetzesinitiative für E-Government bis Ende des Jahres vorzulegen.

Kostentransparenz erhöhen

Sinnvoll kann die Erstellung eines Berichts sein, der die Bauherrenkosten für die Projekte des Bundesverkehrswegeplans separat darstellt. Damit werden die Verwaltungs- und Managementkosten von Planungsverfahren für den Steuerzahler sichtbar. Die Ausweisung des administrativen Aufwands kann auch zur Optimierung von Verwaltungsprozessen beitragen.

Planungsverfahren effizienter gestalten

Planungsverfahren für Verkehrsprojekte dauern in Deutschland zu lange. Das schwächt Akzeptanz und Legitimität von Projekten und mindert auch deren Nutzen,

weil sie zu spät fertig gestellt werden. Langwierige Verfahren bedingen zudem weitere Verzögerungen, weil Ergebnisse teils überholt sind und auch Konstellationen beteiligter Akteure häufig wechseln. Planungsverfahren werden nicht dadurch besser und partizipativer, dass sie lange dauern. Entbürokratisieren, Redundanzen vermeiden, zügiger und bürgernäher arbeiten – das muss das Ziel sein.

Mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz von 2006, das dem auf die neuen Länder beschränkten Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz von 1991 folgte, sind schon wichtige Fortschritte erzielt worden. Im Rahmen der gesetzlichen Maßnahmen wurde unter anderem die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in erster und letzter Instanz für ausgewählte Projekte im Verkehrswegebau, die Einführung einer fristgebundenen Beteiligung auch für Naturschutzverbände und Umweltvereinigungen, die Fakultativstellung des Erörterungstermins und die Übertragung des Raumordnungsverfahrens und ggf. der Verzicht auf dieses in das Landesrecht festgelegt. Der BDI unterstützt diese Beiträge zur Planungsbeschleunigung. Die schnellere Realisierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, wie beispielsweise der 2005 abgeschlossene Neubau der Ostseeautobahn A 20 zwischen Lübeck und Stettin über Rostock, verdeutlichen den Erfolg und die Notwendigkeit solcher Maßnahmen. Auch die aktuelle Initiative der Bundesregierung, beschleunigende Regelungen zum Planfeststellungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz zu vereinheitlichen, unterstützt der BDI. Doch Ergänzungen und Spezifikationen im Verwaltungsverfahrensgesetz ebenso wie über das Gesetz hinausweisende Maßnahmen sind aus Sicht des BDI dringend erforderlich.

Raumordnungsverfahren straffen

Das Raumordnungsverfahren ist ein zusätzliches formelles und außenwirksames Verwaltungsverfahren. Der hiermit verbundene Aufwand bewirkt sowohl eine Verlängerung als auch eine Verteuerung des Zulassungsverfahrens. Hintergrund ist vor allem, dass die Vorschrift des § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) zu keiner echten Abschichtungswirkung geführt hat: Eine, wenn auch möglicherweise beschränkte, Umweltverträglichkeitsprüfung muss trotz Prüfung im Raumordnungsverfahren im Planfeststellungsverfahren erneut durchgeführt werden. Zudem bringt es die Verfahrensverzögerung mit sich, dass die Untersuchungsergebnisse der ersten Verfahrensstufe mitunter in der zweiten überholt und somit unbrauchbar sind. In der Folge entstehen weitere sowohl kostenintensive als auch zeitraubende Untersuchungen. Darüber hinaus ist es bis heute nicht gelungen, die Prüfungsgegenstände von Raumord-

nungs- und Planfeststellungsverfahren klar und eindeutig voneinander abzugrenzen, was ebenfalls in der Praxis zu überflüssigen Doppelprüfungen führt. Diese Verfahrensvervielfachung ist für die Öffentlichkeit, die in den jeweiligen Verfahrensabläufen zu beteiligen ist, unverständlich. Zudem lässt es sich nicht rechtfertigen, dem Antragsteller den zusätzlichen Aufwand aufzubürden, der sich aus der aufgesplitterten Prüfung ergibt.

- Die raumordnerischen Feststellungen könnten nicht mehr in einem separaten Verfahren, sondern im Planfeststellungsverfahren getroffen werden. Damit könnten sich Doppelprüfungen und Überschneidungen im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren vermeiden lassen.
- Alternativ könnten die Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren verbindlich »abgeschichtet« werden, sodass UVP-Belange, die bereits im Raumordnungsverfahren geprüft wurden, im Planfeststellungsverfahren nicht abermals geprüft werden müssten. Eine derartige Abschichtungswirkung ist heute nur fakultativ.

Erörterungstermin bürgernäher gestalten

Der Erörterungstermin, der in § 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt ist, stellt ein wichtiges Element der Bürgerbeteiligung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens dar. Er sieht die Anhörung der Beteiligten vor, also der Vorhabenträger, die Träger öffentlicher Belange sind, und derjenigen, die Einwendungen erhoben haben. Der Erörterungstermin bietet damit insbesondere Bürgern, die durch das Vorhaben betroffen sind, die Möglichkeit, sich zu äußern. Daher erfüllt der Erörterungstermin auch die Funktion eines vorgezogenen Grundrechtsschutzes. Diejenigen, die keine Einwände erhoben haben, bleiben, indes unabhängig davon, ob sie von dem Plan betroffen sind oder nicht, von der Anhörung ausgeschlossen.

Erörterung strukturieren

Erörterungstermine können sehr komplex, zeitaufwendig und dadurch teuer sein. Allein die Durchführung des Erörterungstermins beim Ausbau des Frankfurter Flughafens beliefte sich nach Schätzungen auf 6, 8 Mio. Euro. Für eine bürgernähere, sinnvollere Durchführung gibt es wesentliches Optimierungspotenzial. Daher empfiehlt der BDI folgende Verfahrensregelungen:

- Es ist eine verbindliche thematische Gliederung festzulegen.
- Wortmeldungen sind auf bestimmte Redezeiten zu begrenzen. Falls ein Betroffener nicht die Möglichkeit hatte vorzutragen, sollte ihm die Option eingeräumt werden, seine Einwendungen bis zum Abschluss des Erörterungstermins schriftlich nachzureichen.

- Die Anhörungsbehörde kann Einwendungen, die persönlicher Natur sind, in einem getrennten zeitlichen Abschnitt verhandeln.
- Bei wiederholter Störung sollte ein Abbruch des Termins erwogen werden können.
- Die Anfertigung eines schriftlichen Wortprotokolls, das in der Praxis sehr zeitaufwendig ist, sollte entfallen.
- Redundanzen im Hinblick auf den Vorerörterungstermin sollten vermieden werden.

Erörterungstermin effizienter terminieren

Zeitraubende und damit ineffiziente Erörterungstermine steigern oft nicht Partizipation, sondern Frustration. Deshalb ist die nunmehr vorgesehene Regelung des Bundesinnenministeriums sinnvoll, dass ein Erörterungstermin binnen drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeschlossen sein muss (§ 73 Absatz 6 Satz 7 VwVfG-E). Kritisch ist allerdings, dass der Vorschlag zur Spezifizierung der Fristen in der Praxis nicht sanktioniert werden soll. Somit entsteht kein wirklicher »Fristendruck« zur Verfahrensbeschleunigung. Daher sollte folgende Regelung in das Gesetz aufgenommen werden.

- Die Behörde sollte schriftlich begründen, wenn der Anhörungstermin binnen drei Monaten nicht beendet wird.

Fakultativstellung der Erörterung

Die Fakultativstellung des Erörterungstermins ist bereits mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz von 2006 in einigen Fachgesetzen – Energie und Verkehr – implementiert worden. Sie hat sich in der Praxis bisher bewährt. So wurde im Hinblick auf die Planungsgenehmigung von Bundesfernstraßen bisher bei knapp 20 Prozent aller Verfahren auf den Erörterungstermin verzichtet. Die Sorge, dass Erörterungstermine insbesondere bei konfliktären Vorhaben nicht durchgeführt werden, scheint nicht hinlänglich begründet zu sein. Im Bereich der Bundesfernstraßen ist bisher kein Beispiel bekannt, dass auf einen Erörterungstermin wegen voraussichtlich fehlender Befriedung verzichtet wurde. Im Hinblick auf die Bundes-schiene wurde im Verfahren für die Neubaustrecke Karlsruhe-Basel bei zwei Planfeststellungsabschnitten auf die weiteren Erörterungstermine verzichtet. Im Vorfeld werden bereits mehrere Erörterungstermine durchgeführt. Bei komplexen, strittigen Planungsverfahren ist der Verzicht auf einen Erörterungstermin weder sinnvoll noch politisch ratsam.

- Die Fakultativstellung des Erörterungstermins hat sich in der Praxis bewährt und sollte beibehalten werden.
- Bezüglich möglicher Sorgen der Öffentlichkeit, dass ein Erörterungstermin insbesondere bei konfliktären Vorhaben nicht durchgeführt wird, wäre die Normierung

einer kurzen Stellungnahme der Anhörungsbehörde sinnvoll.

Effizienz durch weitere gesetzliche Maßnahmen verbessern

Neben den genannten Maßnahmen, die in das Verwaltungsverfahren aufgenommen werden sollten, besteht weiteres, bisher nicht hinreichend ausgeschöpftes Potenzial, um Planung zu beschleunigen und Verwaltungsabläufe zu optimieren. Aus Sicht des BDI handelt es sich dabei um folgende Ergänzungen:

Entscheidung über nichterledigte Einwendungen

Die rechtlichen Vorgaben laut § 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG-E sehen vor, dass die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluss über die Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger entscheidet, über die bei der Erörterung keine Einigung erzielt wurde.

- Für die Bürgerinnen und Bürger wird nicht hinreichend transparent, auf welcher Grundlage die Planfeststellungsbehörde über die nicht erledigten Einwendungen entscheidet. Hierzu bedürfte es einer kurzen Stellungnahme seitens der Planfeststellungsbehörde.

Heilung von Verfahrens- und Formfehlern

Damit der Planfeststellungsbeschluss nicht durch Verfahrens- oder Formfehler gefährdet ist, sieht der Gesetzesentwurf nach § 75 Abs.1 Satz 2 VwVfG-E den Vorrang des Prinzips der Planerhaltung eine Heilungsmöglichkeit für Verfahrens- und Formfehler vor.

- Der Gesetzesentwurf sieht nunmehr das Prinzip des Vorrangs der Planerhaltung durch eine Heilungsmöglichkeit auch für Verfahrens- und Formfehler vor. Der BDI unterstützt die geplante Maßnahme, da diese wesentlich zur Planungsbeschleunigung beiträgt.

Frist für die Überprüfung von Antragsunterlagen festlegen

In der Praxis können Verzögerungen des Planungsablaufs vermieden werden, indem ein genauer Zeitrahmen zur Prüfung der Antragsunterlagen festgelegt wird. Etwaige Zeitverluste beispielsweise durch die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen, können damit vermieden werden. Eine vergleichbare Regelung, die die Fristen der Überprüfung der Antragsunterlagen vorsieht, besteht schon in der 9. Bundesimmissionsschutzverordnung.

- Die Pflicht der Festlegung einer Frist für die Überprüfung von Antragsunterlagen sollte im Planungsvereinheitlichungsgesetz normiert werden.
- Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 7 Abs.1 9. BImSchV. In der 9. BImSchV ist festgelegt, dass die Genehmigungsbehörde innerhalb von vier Wochen die

Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen hat. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist einmal um zwei Wochen verlängert werden. Sind die Unterlagen nicht vollständig, hat die Genehmigungsbehörde die Antragssteller umgehend zu unterrichten.

Kompensationszahlungen für Betroffene

Bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben müssen unter Umständen Ausgleichsleistungen gegenüber Betroffenen erbracht werden. Dies regelt § 74 Abs. 2 VwVfG. Dieses wichtige Verfahren kann in der Praxis viel Zeit in Anspruch nehmen und die Realisierung von Infrastrukturprojekten verzögern.

- Die Festlegung von Fristen in § 74 Abs. 2 zur Kompromissfindung im Hinblick auf die Leistung von Ausgleichszahlungen ist zu empfehlen.

Ausweitungen der Regelungen zum Sofortvollzug

Derzeit ist die sofortige Vollziehung bei Vorhaben des vorrangigen Bedarfs bei Bundesfernstraßen möglich.

- Die Anordnung des Sofortvollzugs ist auf Ausbaumaßnahmen mit geringem Leistungsumfang oder besondere Anlagen wie beispielsweise Rastanlagen zu erweitern. Insbesondere aufgrund der angespannten Parkplatzsituation an Bundesautobahnen ist dies eine wichtige Maßnahme, auch um die Sicherheit auf unseren Straßen zu erhöhen.

Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes

Im Rahmen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes 2006 wurde u. a. die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für insgesamt 86 aufgeführte Projekte bestimmt. Im Jahr 2008 wurden 10, im Jahr 2009 weitere 9 und 2010 weitere 13 dieser Projekte vor dem Bundesverwaltungsgericht angegriffen.

- Erste Erfahrungen in der Anwendung dieser Vorschrift deuten darauf hin, dass es zu einem Verfahrensstau beim Bundesverwaltungsgericht kommen könnte. Vor diesem Hintergrund sind rasch Lösungen für eine Beschleunigung der anhängigen Verfahren zu entwickeln.

Planungsbehörden durch private Dienstleister entlasten

Die personelle Ausstattung in den Planungsbehörden wird seit Jahren reduziert. Es kommt zu Überlastungen und Verzögerungen. Die schon heute praktizierte Unterstützung der Planungsbehörden durch private Dienstleister sollte ausgeweitet werden. Überdies sind verwaltungsinterne Abläufe zeiteffizient zu gestalten.

- Planungsbehörden können durch private Dienstleister stärker als bisher unterstützt werden. Bei dieser Tätigkeit

könnten diese die Abstimmung für Bereiche übernehmen, die nicht unmittelbar den Kern der planerischen Abwägung betreffen. Insbesondere ist zu denken an die:

- Organisation der Antragskonferenz,
- Erstellung von Verfahrensleitplänen,
- Auswertung der Einwendungen und Stellungnahmen,
- Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses / der Genehmigung,
- Unterstützung bei der Durchführung des Erörterungstermins.
- Verwaltungsinterne Prozesse, beispielsweise Prüfungen des Vorentwurfs bevor das Planfeststellungsverfahren eingeleitet werden kann (»Gesehenvermerk«), sind operativ auf ihre Zeiteffizienz zu prüfen und zu optimieren.

Umweltrecht optimieren

Infrastrukturausbau und Umweltschutz sind kein Widerspruch. Im Gegenteil: Beides ist wichtig und muss ineinander greifen. Der Schutz von Umwelt, Lebensraum und Arten ist wertvoll und unabdingbar. Es ist selbstverständlich, dass Verkehrsinfrastrukturvorhaben umweltverträglich geplant und realisiert werden müssen. Negative Auswirkungen auf die Natur sind zu minimieren. Bestehende intensive, umfassende Verfahren stellen in der Praxis bereits sicher, dass potenzielle Auswirkungen auf die Umwelt untersucht und entsprechende Maßnahmen zu ihrem Schutz ergriffen werden. Anspruchsvolle ökologische Vermeidungsanstrengungen und Ausgleichsmaßnahmen bei Verkehrsprojekten sind erforderlich, Maß und Mehrkosten dürfen indes nicht außerhalb eines vernünftigen Verhältnisses zu dem erreichbaren Nutzen für die Umwelt stehen. Der Schutz der menschlichen Gesundheit – etwa die Entschärfung von Unfallschwerpunkten oder die Lärmentlastung für Anwohner – muss in der Güterabwägung angemessen gewichtet werden.

Optimierungspotenziale im bestehenden Umweltrecht sind zu nutzen, denn Redundanzen im Planungsrecht und überkomplexe Verfahren führen nicht zu mehr Umweltschutz, sondern zu langwierigen und kostenintensiven Planungsprozessen. Neben einer besseren Abschichtung der UVP im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren (vgl. III.1.) schlägt der BDI daher weitere Maßnahmen vor.

Klagerechte für Umweltverbände mit Augenmaß anpassen

In seinem Urteil vom 12.05.2011 (Kohlekraftwerk Lünen – Rechtssache C-115/09) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Klagerechte für Umweltverbände u. a. gegen Infrastrukturprojekte erheblich ausgeweitet. Das Urteil hat entscheidende Auswirkungen auf das deutsche Recht und ist kontraproduktiv für den Wirtschaftsstandort

Deutschland. Es ist zu erwarten, dass Infrastrukturprojekte zusätzlich erschwert werden.

Die Ausweitung des Verbandsklagerechts wird die Rechts- und Planungssicherheit für Projektträger verringern und das Investitionsrisiko erhöhen. Infrastrukturprojekte könnten zukünftig noch stärker behindert und ggf. sogar verhindert werden.

- Die Vorgaben des EuGH-Urteils sollten im Sinne des Wirtschaftsstandortes Deutschland daher nur so weit wie europarechtlich erforderlich umgesetzt werden. Der Gesetzgeber muss bei der Umsetzung des EuGH-Urteils in nationales Recht entscheidend darauf achten, dass die jüngste EU-Rechtsprechung nicht die für den Infrastrukturausbau dringend notwendigen Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren konterkarieren darf. In Deutschland existiert eine sehr weit reichende gerichtliche Kontrolle, die den Erhalt unserer sehr hohen Umweltstandards sichert. Transparenz und Akzeptanz durch die Bürger sind auch für die Industrie wichtiges Ziel, nicht die Bürokratisierung von Prozessen durch zahlreiche, lang andauernde Klageverfahren.

Scoping effektiver gestalten

Zwecks effektiver Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung wird im sogenannten Scoping-Termin Inhalt und Umfang der Prüfung festgelegt. Nach den derzeit geltenden Regelungen im UVPG liegt die Durchführung eines Scoping-Termins in der Entscheidungsgewalt des Vorhabenträgers und der Behörde. In der Praxis wird jedoch häufig seitens der Behörde ein Scoping-Termin anberaunt, ohne dass der Vorhabenträger darum bittet. Meist sind



diese Termine für den Vorhabenträger unergiebig, da dabei eher ein Informationsfluss vom Vorhabenträger Richtung Behörden stattfindet als umgekehrt. Daher sollten folgende Verfahrensänderungen vorgenommen werden:

- Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sollte dergestalt verändert werden, dass die Beratungsaufgabe der Behörden im Zusammenhang mit dem Scoping-Termin stärker in den Vordergrund gerückt wird.
- Die Durchführung eines Scoping-Termins sollte ausschließlich in die Entscheidungsgewalt des Vorhabenträgers fallen und nicht wie bisher auch der Behörde. Der Termin sollte nur dann stattfinden, wenn der Vorhabenträger Beratungsbedarf empfindet.
- Zudem muss der Vorhabenträger die Möglichkeit haben, einen Scoping-Termin in jedem Verfahrensstadium zu fordern. Entsprechende Änderungen des § 5 Absatz 1 Satz 1 UVPG sollten vorgenommen werden.

Die geltende Regelung im UVPG ermöglicht, dass nach Abschluss der Umweltverträglichkeitsuntersuchung im weiteren Ablauf des Genehmigungsverfahrens zusätzliche Unterlagen angefordert werden, ohne dass diese Unterlagen bzw. zusätzliche Untersuchungen Gegenstand der Festlegungen im Scoping-Termin waren. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen im Genehmigungsprozess führen.

- Im Interesse eines beschleunigten Verfahrensablaufes sollte frühzeitig eine verbindliche Festlegung des Untersuchungsrahmens erfolgen. Es bedarf einer entsprechenden Ergänzung in § 5 Abs. 1 S. 6 UVPG.

Schwellenwerte und Kriterien für UVP einführen

Nach derzeit geltendem Recht ist bei Vorhaben, die nicht bereits aufgrund der europarechtlichen Vorgaben der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, stets im Einzelfall zu prüfen, ob das Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann.

- Aus Gründen der Verfahrensvereinfachung sollte, entsprechend der Regelung in einigen Landesstraßengesetzen, von der Möglichkeit nach Art. 4 Abs. 2 lit. b) der UVP-Richtlinie Gebrauch gemacht werden, anhand von Schwellenwerten und Kriterien zu bestimmen, ob ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist. Hierbei ist zwischen Neu- und Ausbau zu unterscheiden. Während bei Vorliegen der Kriterien und / oder bei Überschreitung der Schwellenwerte im Falle einer Neubaumaßnahme stets eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ist im Falle des Ausbaus einer Bundesstraße eine Vorprüfung des Einzelfalles vorzunehmen, um zu ermitteln, ob erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt durch das Ausbauvorhaben zu erwarten sind. Eine UVP-Pflicht besteht dann

nur noch, wenn diese Frage bejaht wird. Die Festlegung hat sich an Anhang 3 der UVP-Richtlinie zu orientieren.

- Es sollen entsprechend den Bestimmungen verschiedener Landesstrabengesetze auch im Bundesrecht Schwellenwerte und Kriterien zur Feststellung der Pflicht zur Durchfiihrung einer Umweltvertriglichkeitsprufung (UVP) eingefiihrt werden. Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie des Rates der Europaischen Union lasst es ausdruecklich zu, dass die UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens entweder anhand einer Einzelfallprufung oder anhand von Schwellenwerten und Kriterien ermittelt wird. Die Festlegung hat sich an Anhang 3 der UVP-Richtlinie zu orientieren.

Bagatellvorbehalt im Bundesnaturschutzgesetz einfiihren

Nach § 34 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) sind Projekte gegebenenfalls auf ihre Vertriglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten zu ueberpruefen. Dies kann zum Beispiel fuer den Aus- und Neubau von Bundesfernstraesen erforderlich sein. Ein Projekt ist nach § 34 Abs. 2 BNatSchG regemaessig unzulassig, wenn diese Prufung ergibt, dass es zu erheblichen Beeintraechtigungen des fraglichen Gebiets in seinen fuer die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maessigen Bestandteilen fuehren kann. Ob eine solche Beeintraechtigung zu befuerchten ist, wird anhand einer Gegenueberstellung und Beurteilung der bestehenden Vorbelastung, der durch das Vorhaben verursachten Zusatzbelastung und der sich daraus ergebenden Gesamtbelastung beurteilt. Schoepft bereits die Vorbelastung die sogenannten Critical Loads aus oder ueberschreitet diese gar, ist jede Zusatzbelastung erheblich und fuehrt zur Unzulassigkeit des Projekts. Indes kann aus Gruenden der Verhaeltnismaessigkeit eine festgestellte Zielunvertriglichkeit ausnahmsweise unbeachtlich sein, wenn sie lediglich bagatellhaft wirkt. Die Beurteilung der Vertriglichkeit des Projekts steht mithin unter einem subsumierbaren Prufprogramm, sollte der Rechtsgedanke des Bagatellvorbehalts einfachgesetzlich umgesetzt werden.

- Im Rahmen der gesetzlichen Regelung der Anforderungen an Vertriglichkeitsprufungen nach § 34 BNatSchG sollte ein Bagatellvorbehalt eingefuegt werden.

Verkehrsprojekte schneller umsetzen

Damit Deutschland seine Infrastruktur schneller modernisieren kann, ist es auch erforderlich, planfestgestellte Projekte schneller zu realisieren. Doch zu erheblichen Ver-

zoegerungen im Verkehrswegebau fuehrt oftmals die Tatsache, dass Maessnahmen nicht hinreichend durchfinanziert sind. Deshalb muss die Finanzierung gesichert werden. Darueber hinaus sind weitere Optionen fuer eine schnellere Umsetzung zu nutzen. Insbesondere oeffentlich-private Partnerschaften (OePP) bieten einen Schluessel zu rascherer Realisierung von Projekten im Verkehrswegebau. Ein effizienteres Baustellenmanagement und die schnellere Ausfiihrung der Bautaetigkeit durch fruehzeitige Ausschreibung und Vergabe bieten weitere Potenziale, um Bauzeiten zu verkuerzen. Beeintraechtigungen des Verkehrsflusses werden verringert und so die Akzeptanz der Verkehrsteilnehmer erhoeht.

Potenziale Oeffentlich-Privater Partnerschaften staerker nutzen

Mit OePP werden wirksame Anreize geschaffen, Vorhaben schneller und effizienter zu realisieren. Die Erfahrungen mit OePP-Pilotprojekten, der ersten Staffel der A-Modelle¹, im Verkehrswegebau in Deutschland sind grundsaeztlich positiv. Durch die private Vorfinanzierung konnte bei der A 8 vier Jahre frueher mit dem Ausbau begonnen werden. Zudem wurde durch die Gesamtvergabe – im Vergleich zur konventionellen Fach- und Teillosvergabe – die Projektrealisierungsdauer signifikant verkuerzt, bei der A 8 um vier Jahre, bei der A 4 um vier bis sechs Jahre, bei der A 5 um funf Jahre und bei der A 1 sogar um acht Jahre. Das wird auch bei den zustaeudigen Landesverwaltungen anerkannt und gibt wichtige Impulse fuer die weitere Optimierung der Fernstraesenverwaltung. Ziel sollte es sein, die zweite Staffel der A-Modelle moeglichst schnell zu realisieren.

Zugleich liegt die Qualitaet der Bauausfiihrung etwa bei den A-Modellen am oberen Rand des Spektrums. Der lebenszyklusorientierte, ueber die wirtschaftliche Nutzungsdauer optimierte Betrieb und Erhalt der Strecken bedeutet mehr Effizienz – zum Vorteil der gesamten Volkswirtschaft. Oeffentlich-Private Partnerschaften im Verkehrswegebau bilden neben der traditionellen Haushaltsfinanzierung eine wichtige Ergaenzung moderner Verkehrspolitik. Verbesserungspotenzial bei der Realisierung von OePP-Projekten sieht der BDI hier:

- OePP-Modelle sollten flexibel und maessgeschneidert fuer die konkreten Vorhaben weiterentwickelt werden. Sie sollten immer dann Anwendung finden, wenn ihre Vorteile in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachgewiesen wurden.
- Ausschreibungs- und Vergabeverfahren muessen weiter standardisiert werden. Die noch immer erheblichen

1 Die erste Staffel der A-Modelle umfasst folgende Projekte: A 8 Augsburg-Muenchen, A 4 AS Waltershausen-Herleshausen, A 1 AD Buchholz, AK Bremer Kreuz, A 5 Baden-Baden-Offenburg.

Transaktionskosten und der große zeitliche Vorlauf vor Baubeginn müssen gesenkt werden.

- Der Spielraum für die Realisierung technischer Innovationen für ÖPP-Verkehrsprojekte sollte erhöht werden. Zudem sollte die Risikoverteilung zwischen den Vertragspartnern durch die teilweise schon angestrebte Anpassung des Vergütungsmodells und die Einbeziehung von Verfügbarkeitsselementen optimiert werden.
- Mit der Vergabe größerer Konzessionsstrecken ließen sich die Bedingungen für den wirtschaftlichen Erhalt und Betrieb weiter verbessern.
- Die Finanzierungskosten für eine konventionelle Beschaffung und die Realisierung als ÖPP sollten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung harmonisiert berücksichtigt werden. Mit einer länderübergreifenden Datenbank sollte eine verlässliche Informationsbasis geschaffen werden, die zugleich zu höherer Kostentransparenz und einem Benchmarking bei traditionellen Beschaffungsformen beitragen kann.
- Die Potenziale Öffentlich-Privater Partnerschaften sollten auch bei der Bewirtschaftung und Bereitstellung von Schieneninfrastrukturen erschlossen werden.
- Der BDI setzt sich für mehr Transparenz auch bei ÖPP-Projekten ein. Dafür wurden bereits Leitlinien erarbeitet, die die Bauindustrie gemeinsam mit den öffentlichen Auftraggebern umsetzen möchte und die auch als Vorbild für Großprojekte insgesamt dienen könnten. Entscheidend sind:
 - eine offensive Kommunikation der Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
 - die Offenlegung wesentlicher Vertragsinhalte,
 - die Kommunikation mit der Öffentlichkeit über eine Projektplattform und
 - ein Transparenzbericht, in dem die Projektfortschritte während der Betriebsphase kommuniziert werden.

Akzeptanz im Verkehrswegebau erhöhen

Baustellen werden dann als störend empfunden, wenn sie den Verkehrsfluss behindern und die Verkehrsteilnehmer mit Staus konfrontiert werden. Eine Folge ist, dass die Akzeptanz für den notwendigen Ausbau bzw. Erhalt der Straßen schwindet. In der Praxis lassen sich durch ganzheitliche Planungen und ein effizientes Baustellenmanagementsystem Behinderungen des Verkehrsflusses vermeiden. Wesentliche Maßstäbe einer leistungsfähigen Baustellenverkehrsführung sind:

- Zeitweilige Verkehrsführung im Baustellenbereich ausgerichtet auf den Verkehrsbedarf zu Spitzenzeiten: Angepasste Bauphasenpläne und abgestimmte Regelausschnitte zu den einzelnen Bauphasen sind erforder-

lich. Zusätzliche temporäre Umleitungsstrecken sind im Bedarfsfall einzurichten. Dabei ist allerdings sicherzustellen, dass während der kritischen Bauphase keine weitere Baustelle im Bereich der Umleitungsstrecke vorhanden ist.

- Temporäre Fahrbahnverbreiterungen zur Schaffung ausreichender Fahrstreifenbreiten der Last- und Überholfahrspur: Temporäre Fahrbahnverbreiterung/Randverbreiterungen werden bei nicht ausreichenden Fahrstreifen erforderlich und werden nach Beendigung der Baumaßnahme wieder zurückgebaut.
- Vermeidung von sogenannten Flaschenhälsen im Überleitungsbereich: Überleitungsbereiche zu Beginn und Ende einer Baustelle sind entsprechend lang zu bemessen, sodass die Baustelle mit einer durchgängigen Geschwindigkeit von 80 km/h passiert werden kann.
- Bessere Informationspolitik für den betroffenen Verkehrsteilnehmer: Eine gezielte Information der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der Verkehrsteilnehmer und der Anwohner, vor Baustellenbeginn ist wichtig. Umfang, Zeitdauer und der genaue Ort der Maßnahme müssen bekannt sein. Dieses Vorgehen trägt zu Verständnis und Akzeptanz der Maßnahme bei.
- Telematikanwendungen: Durch die Verwendung von intelligenten und standardisierten Verkehrsleit- und Informationssystemen kann das Baustellenmanagement verbessert werden. Eine länderübergreifende Vernetzung im Hinblick auf das Baustellenmanagement hilft, Baustellen und Staus zu minimieren.

Schnellere Ausführung der Bautätigkeit durch frühzeitige Ausschreibung und Vergabe ermöglichen

Die Witterungsverhältnisse verkürzen im Verkehrswegebau das Jahr auf ca. 9 Monate, die für die Ausführung der Bautätigkeit zur Verfügung stehen. Doch dieses verkürzte Baujahr kann nur genutzt werden, wenn die Ausschreibungen und Vergaben im Straßenbau rechtzeitig zu Jahresbeginn erfolgen. Aufgrund der verspäteten Vergaben kann die Bautätigkeit um weitere ein bis zwei Monate pro Jahr sinken – verlorene Zeit für unsere Verkehrswege.

- Eine Verstetigung der Bautätigkeit durch frühzeitige Ausschreibung und Vergabe ist erforderlich. Durch die jahreszeitliche Entzerrung der Bautätigkeit werden auch zahlreiche Baustellen im Verkehrsnetz in unmittelbarer Nähe zueinander besser getaktet und Staus auf Neben- und Umleitungsstrecken vermieden.

5. Nachhaltige Einigungsprozesse

Planungsdialog und Mediation können ergänzende Instrumente der Konsensfindung insbesondere im Vorfeld der gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren sein. Insgesamt können unterschiedliche Formate freiwilliger, innovativer Dialogforen, die auch Vertreter von Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Kirchen einbeziehen können, die rechtsstaatlichen Verfahren sinnvoll begleiten. Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens kann jedoch nur innerhalb eines förmlichen Verwaltungsverfahrens, der Planfeststellung, getroffen werden. Darum sollte es auch das übergeordnete Ziel sein, die Transparenz des Verwaltungsverfahrens zu stärken.

Gemeinsames Ziel einer Mediation und eines Planungsdialogs ist, dass die von einem Vorhaben betroffenen Personen und Institutionen unter Anleitung eines Dritten eigene Lösungen erarbeiten. Beide Verfahren sind freiwillig, ergebnisoffen und beruhen auf Fairness. Zugleich existieren jedoch Unterschiede im Hinblick auf Gestaltungsspielraum, Verschwiegenheit, Allparteilichkeit, Freiwilligkeit und den Zeitpunkt des Verfahrens.

Mediation

- Die Durchführung von Mediationen, dies hat der Ausbau des Frankfurter Flughafens gezeigt, kann einen Beitrag zur Konsensfindung für ein konkretes Infrastrukturprojekt leisten. Zudem hat dieses Beispiel verdeutlicht, dass der potenzielle Erfolg gerade von der Freiwilligkeit und des gegenseitigen Respekts der Medianten abhängig ist. Von einer rechtlichen Implementierung in das Verwaltungsverfahrensgesetz sollte abgesehen werden.
- Die Durchführung einer Mediation sollte ggf. möglichst früh erfolgen. Damit erhalten die beteiligten Akteure die Gelegenheit, in einem frühen Prozessstadium miteinander ins Gespräch zu kommen und gemeinsame Antworten auf Kontroversen zu entwickeln. Dies kann auch zu einem besseren Zeitmanagement und zu geringeren Verfahrenskosten führen. Wichtig ist überdies, dass Teilnehmer jene Gruppen, die sie vertreten, transparent beteiligen und ein hohes Maß an Offenheit gesichert ist.
- Mediation ist kein »Allheilmittel«. Sie ist nicht auf jedes beliebige Vorhaben anwendbar. So individuell Infrastrukturprojekte sind, so individuell sollte auch das Vermittlungsverfahren angewendet werden.

Planungsdialog

- Der Planungsdialog kann als ergänzendes Instrument zum Planfeststellungsverfahren insbesondere im Vorfeld eines Infrastrukturvorhabens und zur Prozessbegleitung fungieren. In einem frühen Prozessstadium

können die verschiedenen Varianten diskutiert und gemeinsam Lösungen erarbeitet werden. Ein aktuelles, positives Beispiel für einen Planungsdialog ist der Autobahnausbau der A 8 zwischen Rosenheim und Salzburg. Ziel des Planungsdialogs ist die Entwicklung von gemeinsamen Lösungen für wichtige Fragen wie Trassenführung, Lärmschutz, Landschaftsschutz und Ortsbilder. Eine detaillierte Erörterung potenziell konfliktärer Fragen findet in Arbeitsgruppen statt, die durch ein Lenkungsremium koordiniert werden.

- Da die Sitzungen des Lenkungskreises nicht öffentlich sind, ist eine Veröffentlichung der Ergebnisse, so wie beim Ausbau der A 8, im Internet bekannt zu machen.

Weitere Beteiligungsformen prüfen

Der Gesetzgeber hat in Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 bewusst darauf verzichtet, direktdemokratische Elemente im Grundgesetz zu implementieren. Durch Artikel 20 GG ist grundsätzlich sichergestellt, dass auch die Infrastrukturgestaltung durch das Volk legitimiert ist. Die repräsentative Demokratie hat sich auch für die Entscheidung über wichtige Infrastrukturprojekte bewährt. Zugleich sollten innovative Möglichkeiten, parlamentarische Mandate zu stärken und plebiszitäre Elemente zu nutzen, ergebnisoffen geprüft werden.

Es ist zu prüfen, inwieweit durch eine Abstimmung über wesentliche Koordinaten und die Planrechtfertigung von großen Infrastrukturprojekten mit landesweiter beziehungsweise mit bundesweiter Bedeutung in Länderparlamenten bzw. im Bundestag Verantwortlichkeit erhöht und stärkere politische Verbindlichkeit geschaffen werden könnte.

Es ist zu prüfen, inwieweit bei Verkehrsprojekten mit ausschließlich lokaler Bedeutung (z. B. Verlauf einer Umgehungsstraße, Bau einer Brücke) lokal plebiszitäre Elemente – etwa eine Grundsatzentscheidung qua Bürgerentscheid – genutzt werden können. Dabei machen Bürgerentscheide vor Ort nur Sinn, wenn der Bürgerwille dann nicht durch überzogene Klagen einzelner Umweltverbände konterkariert wird. Über das »Ob« und auch »Wie« von Verkehrsprojekten mit regionaler oder überregionaler Bedeutung hingegen kann nicht per lokalem Plebiszit abgestimmt werden. Denn solche Projekte berühren weit mehr Bürgerinnen und Bürger in ihren Interessen und ihrer Lebensqualität. Volksabstimmungen auf Landes- und Kommunalebene sind Angelegenheit der Länder. Indes sind Volksabstimmungen auf Länderebene nur zulässig, wenn der Gegenstand zur Zuständigkeit der Länder gehört.

6. Akzeptanz durch Kommunikation – Erfolgsfaktoren für die Kommunikation von Großprojekten

Innovation und Fortschritt erfordern gesellschaftlichen Konsens

Deutschland erlebt in der jüngsten Zeit einen verstärkten Trend zum bürgerschaftlichen Engagement. Es ist wesentlich für eine Demokratie, wenn die Bürger sich für wichtige Vorgänge interessieren und engagieren. Egoistisch oder ideologisch motivierte Bürgerbeteiligung kann aber auch Situationen erzeugen, die als kritisch für das Gemeinwohl betrachtet werden können.

Bürger, Wirtschaft und Politik müssen ihren Dialog auf eine neue Grundlage stellen und sich über gemeinsame Ziele verständigen.

Spannungsfeld zwischen Verfahrensschritten und Bürgerwillen

Dieser gesellschaftliche Konsens muss im Genehmigungsverfahren durch Kommunikation über einen längeren Zeitraum im öffentlichen Bewusstsein wach gehalten werden. Denn gerade bei Großprojekten gibt es in Deutschland langwierige und komplizierte Projektierungs- und Genehmigungsverfahren. Sie sollen ein Höchstmaß an Transparenz, Sicherheit und demokratischer Teilhabe sicherstellen, lassen jedoch die Öffentlichkeit leicht vergessen, was vor vielen Jahren bereits gut begründet beschlossen wurde.

Frühzeitige Kommunikation muss dazu genutzt werden, Planungsprozesse zu verkürzen, um schneller mit der Realisierung beginnen zu können.

Großprojekte erfordern eine umfassende Beteiligung und Prüfung, aber zugleich führen diese formalisierten Entscheidungsprozesse zu einer gewissen Distanz zwischen Verfahren und Betroffenen. Dies besonders dann, wenn sowohl die Projektkonsortien als auch die Bürger nicht mit einer Stimme sprechen und ein zielführender Dialog durch die Komplexität von Interessenlagen und Zuständigkeiten erschwert wird.

Paradigmenwechsel der Legitimation

Unternehmen müssen sich auf die Gültigkeit rechtsstaatlicher Verfahren und demokratischer Strukturen verlassen können – gerade in Zeiten, in denen die Investitions- und Risikofreude ein kritischer Faktor ist. Wir müssen jedoch feststellen, dass diese bewährten Verfahren zwar für eine ausreichende Legalität von Projekten sorgen, aber nicht automatisch für dauerhafte und nachhaltige öffentliche Zustimmung und Unterstützung in der Bevölkerung. Daher ist es notwendig, die Legitimation durch Verfahren um eine Legitimation durch Kommunikation zu ergänzen.

Das kommunikative Aufbereiten und Begleiten industrieller Projekte wird damit neben der prozeduralen und dialogorientierten Legitimation zum entscheidenden Er-

folgsfaktor, auch wenn Kommunikation allein nicht jeden Konflikt lösen kann.

Verschiedene Ebenen der Kommunikation

In der Debatte um Kommunikation werden häufig verschiedene Ebenen miteinander vermischt. Eine klare Trennung hilft, mögliche Defizite besser zu erkennen.

- Ad-hoc-Kommunikation – die rasche Äußerung oder Intervention, die allein auf die Situation bezogen ist.
- Verfahrens-Kommunikation – die Erklärung, wer was wo entschieden hat, allein auf die Tatsachen der Prozessschritte bezogen.
- Institutionelle Kommunikation – die Erklärung, in welcher Form Entscheidungsprozesse ablaufen sollen, oft erzählt mit Schaubildern.
- Legitimations-Kommunikation – das fundierte öffentliche Begründen von Positionen und Haltungen mit dem Ziel, Verständnis und Zustimmung zu erreichen zu einem bestimmten Vorhaben oder Projekt.
- Innovations-Kommunikation – die Vermittlung von technologischen und gesellschaftlichen Neuerungen, die ganz unterschiedliche Bedeutungen erlangen können und deren Akzeptanz maßgeblich durch Kommunikation geprägt wird.
- Visionen-Kommunikation – das Formulieren und Diskutieren von grundsätzlichen Zielen, die weit in der Zukunft liegen und die es langfristig im gesellschaftlichen Konsens zu erreichen gilt.

Für die Frage der öffentlichen Zustimmung sind vor allem die Kategorien der Legitimations-Kommunikation, der Innovations-Kommunikation und der Visionen-Kommunikation von Bedeutung. Diese werden in der Praxis oft vernachlässigt. Die Bürger und die Medien werden zum überwiegenden Teil mit Kommunikationsimpulsen aus den ersten drei Kategorien beliefert.

Es geht vor allem darum, die Innovationskraft von Großprojekten für alle relevanten Bezugsgruppen zu vermitteln – und auf diesem Weg die notwendige Akzeptanz zu finden. Das bedeutet: Neben Kernleistungen wie Mobilität und Energiesicherheit können viele Großprojekte auch Impulse geben für Arbeitsplätze, Urbanität, Architektur Kultur, Lebensqualität, Naherholung, Freizeit, also Wohlstand im Allgemeinen.

Eine umfassendere Kommunikation bietet Chancen sich zu profilieren und Partner jenseits der herkömmlichen Diskussionslinien um Wirtschaft und Technik einzubinden.

Strategie und Organisation

Kommunikatoren von Beginn an beteiligen

Die Verantwortlichen der Kommunikation müssen von Beginn an und umfassend in die Entwicklung und Projektplanung von industriellen Großprojekten eingebunden werden. Gerade komplexe und langwierige Vorhaben mit ebensolchen Genehmigungsverfahren erfordern eine frühzeitige und umsichtige Planung aller begleitenden Kommunikationsmaßnahmen. Nur wenn die Kommunikationsverantwortlichen von Beginn mit in die Entwicklung der Planung einbezogen werden, können etwaige Risiken bedacht und Chancen systematisch entwickelt werden.

Kommunikationskonzepte vorstandspflichtig machen

Die Kommunikationskonzepte sollten entsprechend von der Geschäftsführung oder den verantwortlichen Vorständen verabschiedet werden. Dieser Schritt stellt sicher, dass technische Projekte in ihrer gesellschaftlichen Wirkung und Wahrnehmung gesehen werden. Die kommunikativen Auswirkungen auf Reputation, Marken, Mitarbeitermotivation und politische Akzeptanz des Unternehmens müssen ebenso wie finanzielle und technologische Vorteile in Entscheidungen einbezogen werden.

Organisationsstruktur der Kommunikation in Projektkonsortien vorab festlegen

Um in den für Infrastrukturprojekte typischen Projektkonsortien einen geregelten Kommunikationsverlauf, effiziente Entscheidungswege und einen maximalen Fokus aller beteiligten Akteure auf die Akzeptanzdimension zu ermöglichen, muss die Projektkommunikation einschließlich der Verantwortlichkeiten in verschiedenen Projektphasen und Szenarien von Beginn an festgelegt werden. So lassen sich die wichtigsten Entscheidungsträger vernetzen und synchronisieren – und ein Entscheidungs-Vakuum im späteren Projektverlauf vermeiden.

Partner und Verbündete involvieren

Die Identifizierung und Zusammenarbeit mit möglichen Partnern (Personen, NGOs, Verbänden oder Parteien) kann das Vertrauen in ein Projekt nachhaltig stärken und die Kommunikation glaubhafter machen. Wichtig ist dabei, dass der Stakeholder-Dialog Behörden frühzeitig mit einbezieht, damit diese stärker in das Projekt eingebunden werden. Teil jeder vorbereiteten Kommunikationsstrategie muss eine detaillierte Verbündeten-Strategie sein. Diese müssen nicht von Beginn an angesprochen werden. Vielmehr kann es auch erst im Verlauf des Projektes Vorfälle und Situationen geben, zu denen diese Unterstützer aktiviert werden sollten.

Konzeption

Kommunikationsströme und Akteure erfassen

Um die Kommunikation im Prozess effizient steuern zu können, müssen bereits im Vorfeld die Ansprüche und Einsprüche von Betroffenen sowie mögliche Chancen und Bedrohungen einer öffentlichen Debatte bedacht werden. Jedes größere Projekt sollte künftig durch eine Analyse vorbereitet werden, die die kommunikativen Risiken und Chancen zusammenfasst und bewertet und zudem den Kreis der Betroffenen strukturiert. Negativ Betroffene können dann bereits vorab individuell angesprochen werden, um Möglichkeiten zu einer Einigung auszuloten.

Projektrisiken bewerten und festen Prozentsatz für Kommunikation vorhalten

Nicht nur das Scheitern von Projekten, sondern jede Verzögerung im Projektfortschritt verursacht Kosten. Bei allen Großprojekten sollte von Beginn an kalkuliert werden, welche Kosten durch eine Verzögerung entstehen. Ein vergleichsweise geringer Betrag von zum Beispiel fünf Prozent dieser Kosten sollte von vornherein für die Kommunikation bereitgestellt werden. Die Summe muss nicht ausgegeben werden, sie dient dazu, die Chancen und Verantwortung der Kommunikation monetär zu beziffern. Denn je größer das Projekt, desto größer in der Regel das Risiko, desto größer Kreis der Betroffenen und die Notwendigkeit, den Nutzen und die Risiken über einen langen Zeitraum angemessen und transparent zu erklären. Jeder Tag Verzögerung im Projektfortschritt könnte mehr kosten als die gesamten Kommunikations-Aufwendungen.



Krisenkommunikation vorbereiten

Durch ein kontinuierliches Monitoring sowohl der klassischen Kanäle als auch der Social Media lassen sich mögliche Bedrohungen frühzeitig ausmachen. Damit eine Reaktion jedoch in Tempo und Tonalität dem dynamischen und – vor allem in Social Media – häufig sehr schnellen Kommunikationsverlauf entsprechen kann, müssen die Weichen bereits vorab gestellt sein. Wer ist in der Verantwortung, wer stimmt sich mit wem ab, welche Szenarien gibt es, und wann treten sie in Kraft?

Projekt-Kommunikation

Innovationspotenzial herausstellen und die Agenda bestimmen

Die Innovationspotenziale für alle Betroffenen umfassend zu identifizieren und ein frühzeitiges Agenda-Setting können für Großprojekte schon sehr früh und vor Beginn des Genehmigungsverfahrens die Weichen für eine positive Resonanz in der Bevölkerung stellen. Sobald ein Projekt in die Öffentlichkeit gelangt, muss sein Erfolg durch eine Illustration des Problemdrucks und der Vorteile der Lösung abgesichert werden. Im Zentrum der Kommunikation muss das Problem stehen, das es zu lösen gilt – das »Warum?« Denn nur ein vertieftes Verständnis für den Handlungsdruck der Unternehmen vermittelt die Notwendigkeit des Projektes und kann für eine öffentliche Legitimation sorgen.

Botschaften präzise, einfach und klar formulieren

Vor dem Projektstart müssen die Kernbotschaften klar definiert und für die Kommunikation in der Öffentlichkeit zugespielt werden. Jedes Projekt braucht ein eigenes Set an Begriffen und Aussagen, das von allen Beteiligten gemeinsam verwendet wird. Nur so lassen sich ein einheitliches und stimmiges Bild und Verständnis in der Öffentlichkeit erreichen. Ein solches Projektglossar muss Teil jeder Kom-



munikationsstrategie für Großprojekte sein. Und so komplex der bauliche Vorgang, seine Risiken und Umstände auch sein mögen: Kompliziertes muss einfach dargestellt werden, um verständlich und auf Augenhöhe mit einer breiten Zielgruppe zu kommunizieren. Fakten sind wichtig, ersetzen aber nicht die emotionale Ansprache.

Selbst und zuerst informieren

Die beteiligten Unternehmen müssen die Betroffenen und die interessierte Öffentlichkeit zum richtigen Zeitpunkt, aus erster Hand und umfassend über die Planungen und Realisierungsfortschritte informieren. Es ist wesentlich einfacher, selbst in die Öffentlichkeit zu gehen und für ein Projekt zu werben, als im Nachhinein falsche Berichterstattung und Gerüchte korrigieren zu müssen.

Selbst und zuerst starke Bilder schaffen

Eine starke und medienaffine Bildsprache ist von zentraler Bedeutung für den Projekterfolg, denn Proteste multiplizieren sich über die Medien, deren Wirkung entscheidend durch Bilder bestimmt wird. So nutzen die Gegner von Projekten stets die vielen Möglichkeiten für überraschende und aussagekräftige Bilder und erreichen so eine hohe Verbreitung ihrer Botschaften. Die Projektbetreiber haben dem in der Regel nichts entgegen zu setzen. Eine einheitliche und klare Visualisierung kann sowohl die Problemstellung, die einem Projekt zugrunde liegt, als auch die Erleichterungen und positiven Effekte, die sich durch das Projekt ergeben, vermitteln. Starke und proaktiv angebotene Bilder sind bei allen kontroversen Projekten ein zentraler Erfolgsfaktor.

Ganze Breite der Instrumente nutzen

Wer seine Kommunikation effizient gestalten und dabei ein breites Publikum ansprechen möchte, der muss die ganze Palette der zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und diese jeweils mit relevanten Inhalten füttern. Die richtige Mischung aus Instrumenten der Medienarbeit, Event- und Online-Kommunikation sowie Werbung ist aber nur ein Teil der Gewinnformel für eine erfolgreiche Akzeptanzkommunikation: Neben den richtigen Inhalten ist auch die richtige Vermittlung ein entscheidender Faktor, und da kommt es vor allem auf die Tonalität an. Dazu gehört, die Zielgruppen sprachlich dort abzuholen, wo sie sich bevorzugt aufhalten: In sozialen Netzwerken etwa gelten andere Regeln als in Sonderausschüssen der Bezirksverwaltung.

Soziale Netzwerke beobachten und nutzen

In den letzten Monaten und Jahren ist ein wahrer Hype um das Social Web entbrannt. Generell gilt: Präsenz ist wichtig, aber bitte nur mit angemessenen Inhalten. Und:

Vorsicht ist geboten, denn Proteste können sich sehr flink organisieren. Die Marschroute bei jedem heiklen Großprojekt muss daher sein, zunächst sorgfältig zu beobachten, Strömungen zu analysieren und kritische Stimmen und Proteste frühzeitig zu erkennen – um dann jederzeit in der Lage zu sein, angemessen zu reagieren.

Die schweigende Mehrheit aktivieren

Unternehmen sehen sich bei vielen Projekten mit einer großen Zahl von Gegnern konfrontiert, die ihre Meinung auf vielfältige Weise in die Öffentlichkeit bringen und die mediale Wahrnehmung dominieren. Zugleich gibt es jedoch immer auch eine »schweigende Mehrheit«, die dem Projekt grundsätzlich positiv oder neutral gegenüber steht. Unternehmen sollten sich stets bemühen, diese Menschen zu erreichen und möglichst frühzeitig mit Informationen und involvierenden Maßnahmen für sich und den Projekterfolg zu gewinnen.

Transparent mit dem Projektverlauf umgehen

Um stetig neue Befürworter für das Projekt gewinnen zu können, müssen Fortschritte und Auswirkungen des Vorhabens transparent und proaktiv aufgezeigt werden. Am besten gelingt dies, indem man die tatsächlichen Leistungen in den Mittelpunkt rückt, die entstehenden Chancen fundiert und umfassend illustriert und vermittelt. Erfolg und lebensnaher Nutzen sind die besten Argumente. Das betrifft nicht nur das Großprojekt selbst, sondern auch die vielfältigen positiven Auswirkungen in der Planungs- und Bauphase, beispielsweise für Arbeitsplätze in lokalen Unternehmen.

Ungewöhnliche Ideen für wirksamere Kommunikation einsetzen

Die Kommunikation von Großprojekten muss seriös sein, aber nicht langweilig. Ungewöhnliche Maßnahmen können außerordentlich erfolgreich sein. Abseits vom Schema F lassen sich zusätzliche Sympathiepunkte in der Bevölkerung erlangen.

Projektverlauf

Kommunikationserfolg laufend auswerten und optimieren

Kommunikation ist kein Selbstzweck, sondern muss wirksam sein. Wesentlich für den Erfolg der Kommunikation ist eine fortlaufende Evaluation und Überprüfung der Wirkung und Nachhaltigkeit einzelner Maßnahmen anhand der verschiedenen Key Performance Indicators, die im Rahmen der Kommunikationsstrategie zu definieren sind. So lassen sich die erfolgreichsten Maßnahmen identifizieren, die ausgebaut und weiter vorangetrieben werden

können, während an anderer Stelle Aufwand und Kosten reduziert werden können.

Kommunikation dynamisch an Prozessverlauf anpassen

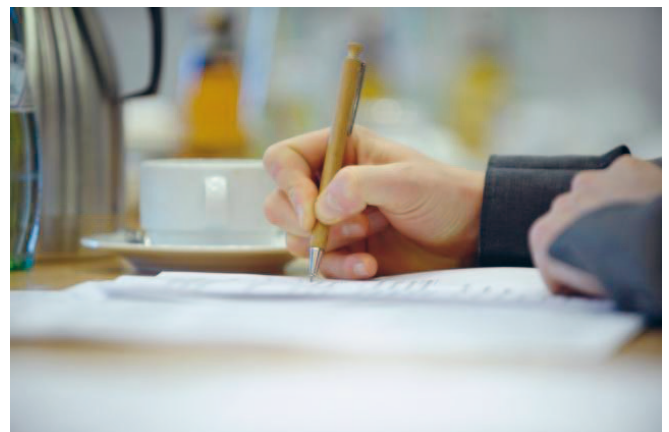
Für eine erfolgreiche kommunikative Begleitung des industriellen Großprojektes ist auch die Erkennung von Kommunikationszyklen entscheidend, um stets mit einer angemessenen, kongruenten Kommunikation auf Veränderungen im dynamischen Prozess reagieren zu können. Daher sollte die Kommunikationsstrategie mindestens monatlich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Eine Regelkommunikation kann es erst geben, wenn das Projekt abgeschlossen ist.

Kommunikation bis zum Ende der Realisierung aufrechterhalten

Unter keinen Umständen darf die begleitende Kommunikation nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens abgebrochen werden. Dies kann ein gefährliches Kommunikationsdelta zwischen Abschluss des Genehmigungsverfahrens und der tatsächlichen Umsetzung zur Folge haben, das Ansatzpunkt für Widerstand sein kann und die Realisierung gefährdet.

Anschlusskommunikation vorbereiten

Nach Abschluss der Realisierung und spätestens mit der Inbetriebnahme einer Anlage oder eines anderen Großprojektes muss die projektbegleitende Kommunikation in eine Regelkommunikation übergehen. Besondere Bedeutung in jedem Kommunikationskonzept sollte ein fortgeführtes, regelmäßiges Monitoring der Berichterstattung in allen Medien einschließlich der sozialen Netzwerke haben.



Impressum

BDI-Drucksache Nr. 454

Stand: Juni 2011

ISSN-Nr. 0407-8977

Herausgeber:

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Breite Straße 29

10178 Berlin

Telefon: 030 2028-0

www.bdi.eu

Verlag:

Industrie-Förderung GmbH, Berlin

Redaktion:

Fabienne Beez

Klaus-Peter Kreß

Judith Völker

Realisation:

Theresa Hartlieb

Layout und Druck:

DCM Druck Center Meckenheim GmbH



INDUSTRIELAND
IN DEUTSCHLAND INVESTIEREN
STÄRKEN