

Fünf-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürgerbeteiligung

Vorbemerkung:

Stuttgart 21, die Aufkündigung des Atomkonsenses, Proteste gegen Castortransporte oder lärmende Flugrouten – die Liste des Unmutes von Bürgerinnen und Bürgern gegen intransparente und „von oben“ durchgedrückte Entscheidungen ist lang. Nach einer aktuellen Forsa-Umfrage meinen 79 Prozent der Bundesbürger, auf ihre Interessen werde zu wenig Rücksicht genommen. Lediglich 17 Prozent gehen davon aus, dass die Bürger bei wichtigen Entscheidungen tatsächlich einbezogen werden.

Das Kungeln hinter verschlossenen Türen und der Ausschluss Betroffener von Planungen sind nicht mehr zeitgemäß und führen zu ökologisch und ökonomisch mehr als fragwürdigen Ergebnissen. Zerstörtes Vertrauen in das politische System in Deutschland lässt sich nur wiederherstellen, wenn die Öffentlichkeit von den politischen Prozessen nicht länger ausgeschlossen, sondern wenn sie stärker als bisher beteiligt wird.

Trotz dieser Erkenntnis hat die Bundesregierung Ende Dezember ein weiteres Gesetz zur Planungsvereinfachung im Entwurf vorgelegt, in dem unter anderem der zwingende Erörterungstermin abgeschafft wird und alle in einzelnen Fachgesetzen normierte Verfahrensverschlechterungen für alle Verwaltungsverfahren des Bundes eingeführt werden. Die Bundesregierung konterkariert mit diesem Gesetzentwurf alle Erfahrungen aus dem Planungsprozess um Stuttgart 21 und erteilt hierdurch dem Grundsatz der Bürgerpartizipation und der offenen Bürgergesellschaft eine klare Absage.

Der BUND fordert demgegenüber eine bewusste Stärkung der Bürgerbeteiligung und eine grundsätzliche Reform der Umwelt- und Planungsgesetzgebung mit folgendem Fünf – Punkte – Papier. Wir verstehen dieses Papier nicht als „Wunschliste aus der Ökoecke“ – sondern als Fundament um die notwendigen tief greifenden und komplexen Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehr, Energie, Telekommunikation der nächsten Jahre überhaupt noch im Einklang mit unserer demokratischen Kultur und den widerstreitenden Technologien und wirtschaftlichen Interessen zu planen, zu genehmigen und zu realisieren.

1. Frühzeitigkeit der Bürgerbeteiligung mit offener Alternativenprüfung sichert fairen, ergebnisoffenen Planungsprozess

Problem:

Bei nahezu allen Vorhabensplanungen findet die Bürgerbeteiligung erstmals in einem Verfahrensstadium statt, in welchem die Entscheidung des Vorhabensträgers längst gefallen ist und dieser für die konkrete vorgeschlagene Vorhabensvariante mehrere zehntausend oder hunderttausend Euro an Planungskosten ausgegeben hat. Außerdem würde ein Umschwenken auf eine andere Planungsvariante in diesem Planungsstadium mit einem relevanten, manchmal sogar mehrjährigen Zeitverlust einhergehen, weil auch eine neue bessere Planungsalternative intensiv geprüft werden muss.

Dies führt systemisch dazu, dass sowohl der Vorhabensträger als auch häufig die staatlichen Entscheidungs- und Fachbehörden die Bürgereinwände nicht als Bereicherung und Verbesserung des Planungsprozesses sondern nur als lästige zu überwindende Hindernisse ansehen. Deswegen sind in aller Regel die Planungsverfahren nicht ergebnisoffen.

→ Lösung:

Bürgerbeteiligung in Form einer „ergebnisoffenen Grundsatzanhörung“ bereits im **verbindlich vorzusehenden** Raumordnungsverfahren

- zur Notwendigkeit und planerischen Rechtfertigung des Projektes einschließlich der Prüfung der Nullvariante,
- zur Standortfrage und möglichen Standortalternativen
- und zu Verfahrensalternativen

unmittelbar zu dem Zeitpunkt, in dem der Genehmigungsantrag bei der Behörde eingeht.

Das Raumordnungsverfahren ist bei allen Verfahren, deren gerichtliche Überprüfung erstinstanzlich vor den OVGs oder dem BVerwG vorgeschrieben oder bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung ohne weitere Prüfung zwingend vorgesehen ist, **obligatorisch** durchzuführen.

Der BUND geht davon aus, dass mit diesem Schritt eine Kostensenkung, Vereinfachung und Beschleunigung der weiteren Genehmigungsverfahren erzielt werden kann, weil mit dieser frühzeitigen Alternativenprüfung Fehlplanungen und langjährige politische Streits um Entscheidungen ausgeräumt werden können.

Umsetzung: Nach Eingang des Genehmigungsantrages sorgt die Behörde bereits im Raumordnungsverfahren für eine umfassende öffentliche Information¹ über das Vorhaben, so wie dieses sich zum Zeitpunkt der Antragstellung darstellt und unter Veröffentlichung der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen über planerisch zu lösende Konflikte sowie der **für und gegen** eine Realisierung des Vorhabens sprechenden Gründe.

Die Bürgerinnen und Bürger erhalten Gelegenheit, sich binnen 2-3 Monaten positiv oder ablehnend schriftlich zu dem Vorhaben zu äußern.

Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist abweichend von der jetzigen Gesetzessituation nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Bürger und die beteiligten Umweltverbände **verbindlich**. Es muss aber gerichtlich durch die Bürger und Umweltverbände angefochten werden können.

Nach rechtskräftigem Abschluss des Raumordnungsverfahrens können im Folgeverfahren Einwendungen zur planerischen Rechtfertigung und zur mangelnden Alternativenprüfung nicht mehr vorgetragen werden.

Durch diese Abschichtung des Verfahrens kann eine frühzeitigere Verfahrenssicherheit und sogar eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden.

2. Langfristigkeit und verbesserte Qualität der Bürgerbeteiligung

Problem:

Die Bürgerinnen und Bürger werden gegenwärtig nicht fortlaufend am Planungsverfahren beteiligt und erhalten zu wenig Zeit sich mit den Planungsunterlagen zu beschäftigen. Ferner werden die Einwendungen der Bürger nicht hinreichend ernst genommen. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden stehen den Bürgern nicht schriftlich vor dem Erörterungstermin zur Verfügung.

Mit den Beschleunigungsgesetzen wurde auch verfügt, dass die Einwendungen der Bürger vollständig sein müssen, da sie ansonsten in einem späteren gerichtlichen Verfahren nicht mehr berücksichtigt werden können (**Grundsatz der materiellen Präklusion**). Hinzu kommt, dass die Gerichte derzeit diesen Grundsatz der materiellen Präklusion total überspannen und frühen detailliertesten Vortrag zu allen Aspekten der

¹ „öffentliche Information“ darf sich - anders als bislang - nicht auf einen einmaligen Abdruck des Textes einer „öffentlichen Bekanntmachung“ im Bekanntmachungsblatt der Behörde / der Standortgemeinde(n) beschränken, sondern es müssen die Bürgerinnen und Bürger erreichende Wege beschritten werden.

Planung und möglichen Varianten vorschreiben. Dies überfordert die Bürger und auch die Umweltverbände sowohl organisatorisch als auch finanziell. Es wird auch vom Bürger mehr verlangt als vom Vorhabensträger, der seine Planung jederzeit nachbessern kann. Damit ist auch der wichtige Grundsatz der „Waffengleichheit“ zwischen Bürger und Vorhabensträger verletzt.

→ **Lösung:**

Während des behördlichen Prüfungsverfahrens (Genehmigungsverfahrens) werden der Öffentlichkeit fortlaufend die für die Bewertung des Vorhabens vorliegenden Unterlagen permanent zugänglich gemacht. Hierfür werden die Unterlagen auf den Internetseiten der Behörde zum Abruf bereitgestellt und es wird eine angemessene Anzahl der Unterlagen (ausgerichtet am jeweils absehbaren Interesse der Bevölkerung) in der Behörde und in der/den Standortgemeinde(n) zur Einsicht und Fotokopie angeboten. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden müssen mindestens zwei Wochen vor dem Erörterungstermin veröffentlicht werden. Nach dem Erörterungstermin vorgelegte Unterlagen müssen neu ausgelegt werden.

Sobald die Behörde die Unterlagen für vollständig ansieht, findet hierüber eine Information der Öffentlichkeit statt. Die Behörde gibt im Zuge dessen eine angemessene Frist bekannt, bis zu der Bürgerinnen und Bürger ihre Einwendungen bei der Behörde einreichen sollen. Die Frist soll im Regelfall 3 Monate betragen, kann im Einzelfall aber auf 2 Monate verkürzt werden, wenn dies aufgrund einer Überschaubarkeit der Unterlagen oder einer dringenden Eilbedürftigkeit gerechtfertigt ist.

Zur Vorbereitung der behördlichen Entscheidung findet - wie bislang - ein Erörterungstermin statt, in welchem die Planung, deren Problematik und angedachte Lösungen sowie die Bedarfsfrage und die gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen erörtert werden. Die Ausgestaltung des Termins ist so zu regeln, dass dieser in höherem Maße als bislang eine effektive Beteiligung der erörterungswilligen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet.

Der Grundsatz der materiellen Präklusion für die Einwendung wird aufgegeben. Der Staat selbst ist verpflichtet, auf eine Gesetzmäßigkeit seiner Entscheidungen zu achten. Es stellt ein schweres Legitimationsproblem des Staates dar, wenn dieser seine rechtswidrigen Entscheidungen, die direkt in die Grundrechte der Bürger eingreifen, nur deshalb nicht revidieren muss, weil ein Betroffener dies nicht richtig eingewendet hat.

3. Bestellung von Ombudsleuten für die Anhörungsverfahren

Problem:

Im Rahmen des Verfahrens um Stuttgart 21 wurde deutlich: Die Bürger haben in vielen Fällen kein Vertrauen mehr in staatliche Genehmigungsbehörden oder politische Entscheidungsträger, weil sie in den meisten Fällen ebenfalls „Partei“ sind. Nur ein „neutraler Schlichter“ wie Heiner Geißler hatte noch das Vertrauen eine Klärung der Fakten zu moderieren.

Neben diesen „menschlichen Faktoren“ gibt es auch juristische Widrigkeiten, die ein faires Genehmigungsverfahren und eine ergebnisoffene Prüfung von Vorhaben erschweren:

Fehler im Anhörungs- und Erörterungsverfahren können wegen § 44a VwGO nicht gerichtlich gerügt werden, die Verfahrensbeteiligten müssen das Verfahren mehr oder weniger hinnehmen. Dies führt zu Glaubwürdigkeits- und Legitimitätsverlusten bei den Bürgern und entspricht auch nicht dem Grundsatz der Bürgerpartizipation, wie er in der Aarhus-Konvention niedergelegt ist.

→ Lösung:

Für die Einhaltung der Verfahrensvorschriften kann ein Ombudsmann/frau bestimmt werden, der die Kompetenzen hat, für einen fairen Verfahrensablauf zu sorgen, falls er angerufen wird. Die Bestellung der Ombudsleute erfolgt durch die Parlamente (je nach Verfahren Bundes- oder Landesparlamente), die anerkannten Umweltverbände können mit einer Zweidrittelmehrheit die Berufung eines Ombudsmannes/frau ablehnen.

Wenn jeweils alle Umweltverbände einerseits und die einwendenden Bürger eines Vorhabensverfahrens andererseits mit Dreiviertelmehrheit zustimmen bzw. einer Mediation nicht widersprechen, kann der Ombudsmann/frau eine Mediation durchführen.

4. Effektivität der Bürgerbeteiligung und Gewährleistung der Rechtmäßigkeitskontrolle

Problem:

Am Ende des behördlichen Prüfungsverfahrens steht eine Entscheidung. Diese kann der Vorhabensträger - im (bislang sehr seltenen) Falle einer Ablehnung seines Genehmigungsantrages - vor Gericht vollumfänglich überprüfen lassen, d.h. jeden

Verstoß der Behörde gegen Rechtsvorschriften vom Gericht feststellen und beseitigen lassen. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen demgegenüber nur eine sehr eingeschränkte Möglichkeit zur Veranlassung der gerichtlichen Prüfung eines Genehmigungsbescheides zur Verfügung, nämlich nur wenn und soweit der Bescheid gegen bestimmte sog. „drittschützende“ Vorschriften verstößt. Rechtsverstöße gegen andere Gesetze und Vorschriften bleiben vom Gericht ungeprüft und das Gericht darf sein Urteil nicht auf solche festgestellten Rechtsverstöße begründen, die nicht „drittschützende Vorschriften“ betreffen. Dies führt auch dazu, dass die Entscheidungsbehörden häufig nur auf die strikte Einhaltung der drittschützenden Vorschriften achten, weil nur diese gerichtlich überprüft werden können.

→ **Lösung:**

Durch sehr einfache Rechtsänderungen in der Verwaltungsgerichtsordnung lässt sich erreichen, dass die Verwaltungsgerichte die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns umfänglich – und nicht nur bezogen auf den sehr eingeschränkten Bereich der „drittschützenden Rechtsvorschriften“ – überprüfen werden:

Es bedarf hierfür lediglich einer Aufhebung des § 42 Abs. 2 VwGO („Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein“) und einer Streichung der Wörter „und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist“ in § 113 Abs. 1 VwGO (welcher dann lautet: „soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf“).

Diese Gesetzesänderung wird auf einfachem Wege dazu führen, dass die Behörden die geltenden Vorschriften auch anwenden.

5. Einführung eines verbindlichen Volks- und Bürgerentscheides für den Bund und die Länder

Problem:

Entscheidungen der Politik zu grundsätzlichen Weichenstellungen, neuen Technologien und der Verwaltung zur Errichtung von (Groß-)Projekten werden aufgrund ihrer nachteiligen Wirkungen und der mangelnden Berücksichtigung des Bürgerwillens oft nicht mehr akzeptiert. Langjährige gesellschaftliche Konflikte mit Polizeieinsätzen und sogar Verletzten sind häufige Begleiterscheinungen umstrittener neuer Technologien, Großprojekte und nicht akzeptierter technischer Verfahren.

Vor diesem Hintergrund macht sich bei vielen Menschen eine allgemeine Politikverdrossenheit breit, die weit über die einzelnen konfliktbeladenen Entscheidungen hinausgeht. Wenn Menschen sich in Einzelfragen ohnmächtig erleben, schlägt dies oft in Misstrauen gegenüber dem gesamten demokratischen System um.

Grundsätzlich fehlt der bundesweite Volksentscheid. Seit 2002 gab es dazu immer wieder Vorstöße im Bundestag, die aber sämtlich an der Unionsfraktion gescheitert sind. Alle Bundestagsfraktionen – außer der Unionsfraktion – haben eigene Vorschläge unterbreitet.

Die direkte Demokratie ist auf Länderebene längst selbstverständlich, in allen Ländern gibt es Volksbegehren/Entscheide. Umso unverständlicher ist es, dass sie uns auf Bundesebene vorenthalten wird. In den Ländern gibt es jedoch diverse bürokratische Hürden, die dazu führen, dass dieses „Instrument“ nicht wirklich als glaubwürdiges und akzeptiertes Instrument zur Beteiligung der Menschen an staatlichen Entscheidungen funktioniert:

- zu hohe Hürden für Volksbegehren (z.B. BaWü mit 16,6 %)
- die Amtseintragung (z.B. Bayern, BaWü, Brandenburg)
- kurze Fristen (z.B. 14 Tage in Bayern und BaWü)
- zu hohe Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden machen Abstimmungen z.T. ungültig (der Nichtraucherschutz-Volksentscheid in Bayern wäre in sechs Bundesländern wegen der Zustimmungsquoren ungültig gewesen).

Für den kommunalen Bereich werden in einigen Ländern Abstimmungen über die Bauleitplanung nicht gestattet. Dies ist für eine echte Bürgerbeteiligung aber kontraproduktiv, weil bundesweit gesehen zu Bauleitplanungen sehr viele kommunalen Bürgerbegehren vorgebracht werden.

→ **Lösung:**

Der BUND schlägt die Einführung eines verbindlichen Volks- und Bürgerentscheides auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vor. (auf der EU-Ebene befindet sich ein Verfahrensvorschlag zu EU-weiten Bürgerbegehren derzeit im politischen Verfahren)

Erster und dringlicher Schritt ist eine Grundgesetzänderung auf Bundesebene um den bundesweiten Volksentscheid zu ermöglichen. In den Ländern müssen die o.g. Hürden beseitigt werden. Mit dem Volks- und Bürgerentscheid wurden sowohl in der Schweiz als auch im Bundesland Bayern gute Erfahrungen gemacht, da dadurch strittige Politikfragen gelöst und **direkt** politisch legitimiert werden können.

Im Bereich der Großvorhaben schlägt der BUND bereits jetzt vor, dass bei allen Vorhaben, in denen der Vorhabensträger eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes ist und die einer unbedingten Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen oder über deren Zulassungsentscheidung erstinstanzlich ein Obergericht zu bestimmen hat, ein Volksentscheid auf der betroffenen Politikebene (Gemeinde/Landkreis/Planungsregion) durchgeführt werden kann, dessen Ergebnis für den Vorhabensträger bindend ist. Eine gerichtliche Überprüfung der Zulassungsentscheidung bleibt weiterhin zulässig.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg müssen die bisherigen Restriktionen gegen Bürgerbegehren zu Bauleitplanungen aufgehoben werden.

BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND, BERLIN IM JANUAR 2011

UNTER MITARBEIT VON RA PETER ROTTNER, RA DIRK TESSMER, OLAF BANDT, RALF UWE BECK