

## Bürgerbeteiligung, Direkte Demokratie und Rechtsschutz – drei Seiten einer bürgernahen Planung

*Dr. Anton Hofreiter MdB, Ingrid Hönlinger MdB*

Bürgerinnen und Bürger wollen an Planungen beteiligt werden. Das haben sie in Stuttgart, Berlin und an vielen anderen Orten in unserem Land eindrucksvoll gezeigt. Öffentlichkeitsbeteiligung auf Augenhöhe ist unverzichtbar in einer modernen Demokratie. Dafür benötigen wir effiziente Planungsverfahren mit frühzeitiger Bürgerbeteiligung. Allein das reicht jedoch noch nicht aus. Planungen müssen auch überprüfbar sein. Denn nur dann ist ein Mindestmaß an Planungsqualität sicher und eine demokratische Legitimierung möglich. Ein »Prüfstand« hierfür sind die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und direktdemokratische Instrumente, ein anderer sind rechtliche Überprüfungsinstrumente. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht wie auch direktdemokratische Instrumente und Klagemöglichkeiten sind fundamental zu verbessern. Eine besonders anspruchsvolle Aufgabe ist es auch, sie aufeinander abzustimmen und ein wirkungsvolles System zu entwickeln, das Partizipation ermöglicht, Planungen verbessert und die Akzeptanz erhöht.

### Effiziente neue Planungsverfahren

Die Planungskaskade für große Infrastrukturvorhaben muss transparenter, verbindlicher und bürgerfreundlicher gestaltet werden. In drei Stufen soll über

1. den Bedarf und den öffentlichen Nutzen von Vorhaben,
2. die konkrete Ausgestaltung vor Ort und
3. die endgültige Genehmigung in allen Details

entschieden werden. Dieses neue dreistufige Verfahren ermöglicht eine sinnvolle »Abschichtung« von Regelungskomplexen. Dadurch werden Planungen nicht nur besser, sondern auch schneller.

Auf der ersten Planungsstufe – der Bedarfsfeststellung – soll mit Beteiligung der Öffentlichkeit über das »Ob« des Vorhabens entschieden werden. Zu diesem Zweck muss festgestellt werden, ob das Projekt unter Abwägung des Bedarfs, der zu erwartenden Kosten und der ökologischen Auswirkungen das Allgemeinwohl steigert. Dabei sind auch alternative Wege zur Bedarfsdeckung in die Prüfung einzubeziehen – etwa der Bau eines Schienenwegs statt einer Straße oder Energieeinsparungen, die neue Stromleitungen entbehrlich machen können. Die Ermittlung der ökologischen Auswirkungen erfolgt im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung.

Nur wenn der Nutzen eines Projekts auch unter ökologischen Aspekten verantwortet werden kann und seine Finanzierbarkeit nicht in Frage steht, kommt es für einen zukunftsfähigen Bedarfsplan in Betracht.

Sofern ein Bedarf festgestellt ist, ist diese Entscheidung für die nachfolgenden Planungsstufen bindend. Umgekehrt ist die öffentliche Finanzierung von Vorhaben ohne erweiterte Bedarfsfeststellung ausgeschlossen. Wenn nachfolgende Verfahren ergeben, dass ein Vorhaben nicht oder nur mit größeren Modifikationen gebaut werden kann, bedarf es einer Rückkopplung zur Bedarfsfeststellung einschließlich einer erneuten ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung.

Das Verfahren zur Aufstellung des Bundesmobilitätsplanes, das bislang ausschließlich auf exekutiver Ebene erfolgte, sowie die dabei zu berücksichtigenden inhaltlichen Kriterien, sollten gesetzlich geregelt werden. Dabei sind auch die Belange der Länder zu berücksichtigen. Die erweiterte Bedarfsfeststellung erfolgt im Bundesmobilitätsplan selbst, der von der Bundesregierung als Rechtsverordnung mit einem Zustimmungsvorbehalt des Bundestages erlassen wird.



*Solche Planungspraxis sollte Vergangenheit sein.*

Anders als der heutige Bundesverkehrswegeplan soll der Bundesmobilitätsplan künftig neben Fernstraßen, Schienen- und Wasserwegen wegen ihrer weiträumigen Auswirkungen auch Flughäfen und perspektivisch Häfen erfassen. Hingegen macht die Einbeziehung rein regionaler Vorhaben, wie Ortsumgehungen, in den Bundesmobilitätsplan in der Regel keinen Sinn.

Nach der Grundsatzentscheidung über das »Ob« eines Vorhabens, ist auf einer zweiten Stufe das »Wie« zu klären. Zu diesem Zweck sollte das Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren zu einem neuen Trassen- und Standortbestimmungsverfahren zusammengelegt werden. Für den Energiebereich erfolgt die Festlegung der Trassenkorridore bereits heute im Rahmen der Bundesfachplanung im Bundesnetzplan. In diesem Verfahren soll nicht der parzellenscharfe, aber der grobe Verlauf oder Ort des Vorhabens festgelegt werden. Das umfasst eine sorgfältige Alternativenprüfung einschließlich einer Raumverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund der regionalen Fachplanung. Die zuständige Behörde muss eigenständig alle naheliegenden Trassen- bzw. Standortvarianten einbeziehen, prüfen und auch Technologiealternativen (zum Beispiel Erdverkabelung statt Überlandleitungen) berücksichtigen. Das Ergebnis dieses Verfahrens sollte, anders als bisher, für die nachfolgende Planfeststellung

oder Genehmigung verbindlich und gerichtlich überprüfbar sein. Sofern die Trassen- und Alternativenprüfung auf Landesebene erfolgt, sind ihre Ergebnisse mit der Bundesebene rückzukoppeln.

Im dritten Planungsschritt, in der Regel dem Planfeststellungsverfahren, werden nur noch die Details geklärt, die auf den vorherigen Planungsstufen nicht verbindlich entschieden wurden. Dadurch fallen Aufwand und Dauer des Verfahrens auf dieser Stufe deutlich geringer aus. Gute Planung und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bedarfsplanung und Alternativenprüfung zahlen sich auf der dritten Stufe aus.

Pläne müssen den aktuellen Bedingungen entsprechen. Das gilt für Bedarfspläne, wie auch für Entscheidungen über Standort- und Trassenalternativen sowie Planfeststellungsbeschlüsse. Es ist widersinnig, dass Planfeststellungsbeschlüsse für Verkehrsprojekte nach geltendem Recht auch nach 15 Jahren noch wirksam und bindend sind. Denn Verkehrsbedürfnisse und Verhältnisse ändern sich erfahrungsgemäß auf einigen Streckenabschnitten bereits innerhalb weniger Jahre. Sinnvoll erscheint deshalb eine Beschränkung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf acht Jahre.

Bei manchen Projekten sind Interessenkollisionen und in der Folge eine Verhärtung der Fronten voraussehbar. Hier reichen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltung nicht aus, um Lösungen mit breiter Akzeptanz zu entwickeln. In solchen Fällen können unabhängige Konfliktmittler bzw. Mediatoren gute Ergebnisse erzielen. Die Durchführung eines Mediationsverfahrens ist vor allem dann erfolgreich, wenn die wesentlichen Verwaltungsentscheidungen noch nicht gefallen sind. Hier sind die Beteiligten dann noch frei, Lösungen und Kompromisse zu finden. Deshalb möchten wir die Durchführung von Mediationsverfahren und anderen Verfahren der alternativen Konfliktlösung, wie etwa Schlichtungsverfahren und Moderation, in geeigneten Fällen fördern. Die Verwaltung muss künftig aus eigener Initiative oder auf Antrag prüfen, ob sich ein Verfahren für eine Mediation eignet. Bis zum Abschluss eines laufenden Mediationsverfahrens muss das Planungsverfahren ausgesetzt werden, wenn es wesentliche im Rahmen des Mediationsverfahrens zu verhandelnde Entscheidungen vorwegnehmen würde. Die Verwaltung ist zu verpflichten, die Ergebnisse von Mediationsverfahren im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Zu prüfen wäre eine Mediationskostenhilfe auf Bundesebene.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung an den drei vorgenannten Planungsschritten sollte nach dem bekannten Prinzip erfolgen. Zunächst sind sämtliche erarbeiteten Pläne offenzulegen. Daraufhin erarbeiten Bürgerinnen und Bürger sowie Nichtregierungsorganisationen Stellungnahmen bzw. Einwendungen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens. Die Hinweise sind wiederum innerhalb eines angemessenen Zeitraumes abzuwägen und die Ergebnisse zu veröffentlichen.

Jeder der sich von einer Planung betroffen fühlt, muss sich beteiligen können. Spannend ist die Frage der persönlichen Betroffenheit von Einwendern, d.h. wie schwer wiegt eine Einwendung. Die bislang restriktive Praxis im Umgang mit Einwendungen wurde den Bürgerinnen und Bürgern nicht gerecht, denn sie beschränkte sich derzeit im Wesentlichen auf zu enteignende Grundstücksbesitzer und wenige Lärmbetroffene.

Bürgerfreundlicher gestaltet werden muss die Bekanntmachung bevorstehender Planungsverfahren. Erfahrungsgemäß beteiligen sich an Planungen überdurchschnittlich besser situierte Bevölkerungsgruppen. Um

mehr Betroffene einzubeziehen, sollten Wege einer aufsuchenden Beteiligung entwickelt werden. Neben der amtlichen Bekanntmachung am »schwarzen Brett« kann auch in der Schule, beim Kinderarzt oder in sozialen Einrichtungen informiert werden. Vielerorts existiert vor Ort eine lokale Beteiligungskultur, die genutzt werden kann. Darüber hinaus sollten wesentliche Planungsinhalte in Leichte Sprache »übersetzt« werden.

## Direkte Demokratie

Direkte Demokratie kann weder planerische Abwägungsentscheidungen noch die behördliche Abwägung zwischen divergierenden Interessen in der Bevölkerung ersetzen. Auch die Einhaltung von Umwelt- und Fachplanungsvorschriften kann bei einer Volksabstimmung selbstverständlich nicht zur Entscheidung stehen. Das wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Themenbezogene Volksabstimmungen sind in der Praxis einiger Bundesländer gut verankert. Anders sieht es häufig bei Volksabstimmungen zu Infrastrukturgroßprojekten aus. Die Regelungen zu Volksabstimmungen auf Landesebene sind unzureichend. Auf Bundesebene sind Volksabstimmungen erst noch zu ermöglichen. Im Rahmen von Volksabstimmungen kann unter anderem frühzeitig über Kosten und Nutzen anvisierter Großprojekte entschieden werden.

Durch Volksabstimmungen können frühzeitig grundsätzliche Entscheidungen über das »Ob« und »Wie« eines Vorhabens getroffen werden. Anders als bisher ist es dann nicht mehr möglich, dass umstrittene und kostenintensive Großprojekte allein deswegen realisiert werden, weil sich Einzelne damit profilieren möchten. Denn im Rahmen von Volksabstimmungen müssen frühzeitig Kosten und Nutzen anvisierter Großprojekte auf den Prüfstand gestellt werden.

Soweit öffentliche Gelder für das Projekt verwendet werden sollen, könnte sich die Abstimmungsberechtigung danach richten, ob Bundes-, Landesmittel oder kommunale Gelder eingesetzt werden. Abstimmungsberechtigt wären dann die Bundes- oder Landesbürger bzw. die Einwohner der Gemeinde. Eine andere Möglichkeit könnte sein, die Abstimmungsberechtigung entlang der Zuständigkeit für die jeweilige planerische Entscheidung zu bestimmen. Wenn die Umweltauswirkungen eines Projekts im Mittelpunkt der Kritik und Diskussion stehen, könnten die potenziell Betroffenen abstimmungsberechtigt sein. Das sind beispielsweise diejenigen, die im weiteren Umfeld eines geplanten Flughafens mit Fluglärmbelastungen rechnen müssen. Insoweit bedarf es einer differenzierten Regelung über Abstimmungsberechtigung und -quoten, die es ermöglicht, auch über Länder- und Verwaltungsgrenzen hinweg den Kreis und die Anzahl der Personen zu ermitteln, denen ein Recht auf Abstimmung zusteht. Planerische Entscheidungen über Großprojekte haben Wirkung für die Zukunft. Jugendliche sind von dieser Zukunftsentscheidung am stärksten betroffen und sollten in die jeweilige Entscheidung eingebunden werden. Ein Abstimmungsalter ab 16 Jahren ist daher sinnvoll. Auch im Vorfeld von direktdemokratischen Abstimmungen sollten potenziell zurückhaltende Bevölkerungsschichten durch geeignete, »aufsuchende«, Kommunikation über anstehende Entscheidungen informiert werden. (Näheres zur Direkten Demokratie zum Nachlesen im Positionspapier »Direkte Demokratie auf Bundesebene einführen - neuen Herausforderungen gerecht werden«.)

## Planungsqualität braucht effektiven Rechtsschutz

Wenn Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeder Stufe des Planungs- und Entscheidungsverfahrens

verbessert werden, wird es in den meisten Fällen keinen Bedarf mehr geben, Streitfragen gerichtlich klären zu lassen. Das kann zu erheblicher Beschleunigung beim Bau von Infrastrukturprojekten führen.

Gerichtlicher Rechtsschutz kann jedoch nicht durch Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt werden. Wenn Verwaltungshandeln gegen das Recht verstößt, muss es gerichtlich angreifbar sein. Klagemöglichkeiten sind nicht in erster Linie Verhinderungsinstrumente. Vielmehr unterstützt ein solches Instrument die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen am Planungsverfahren.

Deswegen sollten Naturschutz- und Umweltvereinigungen auf allen drei Stufen des Planungsverfahrens klagen können. Anders als bisher sollten auch die Trassen- und Standortalternativverfahren rechtlich überprüfbar sein. Bürgerinnen und Bürger können immer dann klagen, wenn die Entscheidung der Verwaltung so hinreichend konkret ist, dass eine mögliche Verletzung ihrer Rechte festgestellt werden kann. Dies entspricht der geltenden Systematik zum Zugang zu Gerichten. Die Verbesserung des Rechtsschutzes erfordert zusätzlich eine bessere, vor allem personelle, Ausstattung der Gerichte.

Solange Verstöße gegen die neuen Vorschriften zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Konsequenz bleiben, wird sich eine neue Kultur der Bürgerbeteiligung nicht durchsetzen. Deswegen muss der Trend der letzten Jahre umgekehrt werden, in denen vergeblich versucht wurde, Verfahrensbeschleunigung durch neue Vorschriften zur Unbeachtlichkeit von Fehlern und zu nachträglichen Heilungsmöglichkeiten zu erreichen.

Erhöhte Dokumentations- und Begründungspflichten der Verwaltung im Hinblick auf den Prozess der Bürgerbeteiligung kosten die Verwaltung zwar erst einmal Zeit. Sie zwingen aber dazu, sich mit den vorgebrachten Hinweisen und Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verbände auseinander zu setzen. Fehler in der Öffentlichkeitsbeteiligung werden dadurch auch für die Gerichte sichtbar.

Die Rechtsbetroffenheit von Kommunen ist auch bei groben Trassen- und Standortbestimmungen offensichtlich. Daher sind den Städten und Gemeinden ebenfalls Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen. Kommunen, deren Gebiete von den jeweiligen Trassen oder dem jeweiligen Standort berührt werden, ist die behördliche Entscheidung zum Abschluss des Verfahrens bekannt zu geben.

Anders als in anderen Verwaltungssachen ist bei einer Vielzahl von gerichtlichen Streitigkeiten in Planungsverfahren zu Infrastrukturvorhaben direkt das Bundesverwaltungsgericht die Eingangsinstanz, nicht die Landesverwaltungsgerichte. Das bedeutet, dass es für viele Verfahren keine zweite Instanz zur gerichtlichen Überprüfung gibt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in erster und letzter Instanz. Dadurch wird der Zugang zum Recht für Betroffene sowie für Naturschutz- und Umweltverbände eingeschränkt. Die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichtes müssen sich zudem mühevoll mit den spezifischen Situationen vor Ort sowie dem jeweiligen Landesrecht vertraut machen. Folglich ist das Bundesverwaltungsgericht überlastet, Rechtsstreitigkeiten werden verzögert. Die zur Beschleunigung von Planverfahren gedachte Reduzierung auf eine gerichtliche Instanz hat sich als Hemmschuh herausgestellt und muss zurückgenommen werden.

## Hinweis

---

Dieser Beitrag ist auch erschienen im eNewsletter Nr. 2/2013 des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/newsletter/enewsletter-2013/enewsletter-nr-22013/>

## Autor/innen

---

**Dr. Anton Hofreiter** MdB (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

**Ingrid Hönlinger** MdB (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), Sprecherin für Demokratiepolitik.

Anton Hofreiter und Ingrid Hönlinger leiteten eine Projektgruppe ihrer Bundestagsfraktion zur Partizipation in Planungsentscheidungen und entwickelten mit zahlreichen Fachleuten und Betroffenen ein Konzept für eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung.

[http://www.gruene-bundestag.de/themen/umwelt/gruenes-konzept-fuer-umfangreiche-buergerbeteiligung-verabschiedet\\_ID\\_4387565.html](http://www.gruene-bundestag.de/themen/umwelt/gruenes-konzept-fuer-umfangreiche-buergerbeteiligung-verabschiedet_ID_4387565.html)

## Kontakt

Dr. Anton Hofreiter MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Tel. 030/227-74515

E-Mail: [anton.hofreiter@bundestag.de](mailto:anton.hofreiter@bundestag.de)

Ingrid Hönlinger MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Tel. 003/227-73064

E-Mail: [ingrid.hoenlinger@bundestag.de](mailto:ingrid.hoenlinger@bundestag.de)

## Redaktion

---

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)