

Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten

Ansatzpunkte für eine verbesserte Einbeziehung
der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik
Deutschland

Berlin, Mai 2011

Felicia Petersen, Michael Zschiesche

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	S. 03
2.	Status quo des Deutschen Planungssystems.....	S. 11
2.1.	Bundesverkehrswegeplan und Bedarfspläne.....	S. 11
2.2.	Raumordnungsverfahren.....	S. 15
2.3.	Linienbestimmungsverfahren.....	S. 20
2.4.	Planfeststellungsverfahren.....	S. 21
2.5.	Öffentlichkeitsbeteiligungen und das EU-Recht.....	S. 28
2.5.1	EU-rechtliche Vorgaben an das Deutsche Recht.....	S. 28
2.5.2	Defizite in der Umsetzung.....	S. 30
2.6.	Fazit.....	S. 31
3.	Öffentlichkeitsbeteiligungen in Großvorhaben braucht klare Zielstellungen...	S. 33
3.1.	Großvorhaben und Öffentlichkeitsbeteiligung in Großvorhaben.....	S. 33
3.2.	Ziel und Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung in Großvorhaben der Infrastruktur.....	S. 36
3.2.1.	Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren.....	S. 36
3.2.2.	Auswirkungen der unzureichenden Ziel- und Funktionsbestimmungen auf die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligungen.....	S. 42
4.	Direktdemokratische Steuerungselemente.....	S. 44
4.1.	Bürger- und Volksbegehren in Kombination mit förmli. Verfahren...	S. 44
4.1.1.	Lehre aus Stuttgart 21.....	S. 44
4.1.2.	Der Begriff „direkte Demokratie“ und Formen der Beteiligung...	S. 45
4.1.3.	Plebiszite und das Verhältnis zu den formalen Verfahren.....	S. 48
4.1.4.	Chancen und Grenzen von Plebisziten.....	S. 48
4.2.	Mediationsverfahren.....	S. 51
4.2.1.	Inhalt und Struktur der Verfahren.....	S. 52
4.2.2.	Neues Politik- und Staatsverständnis als Voraussetzung für Mediation.....	S. 55
4.2.3.	Grenzen der Mediation.....	S. 56
5.	Zusammenfassung und Empfehlungen.....	S. 69
5.1.	Empfehlungen zu gesetzlichen Maßnahmen zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligungen.....	S. 60
5.1.1.	Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfsplanung.....	S. 60
5.1.2.	Raumordnungsverfahren.....	S. 62
5.1.3.	Planfeststellungsverfahren.....	S. 64
5.1.4.	Weitere Vorschläge zu gesetzlichen Modifikationen der Öffentlichkeitsbeteiligungen.....	S. 65
5.1.5.	Plebiszite und formale Öffentlichkeitsbeteiligungen.....	S. 65
5.2.	Modifizierung im Verwaltungsvollzug.....	S. 66
5.3.	Zu verändernde institutionelle Arrangements.....	S. 67
6.	Literaturverzeichnis.....	S. 68

1. Einleitung

Viele Infrastrukturprojekte haben erhebliche Auswirkungen auf die Gesellschaft und unsere Umwelt, so auch der hoch umstrittene Ausbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes (Stuttgart 21). Der Fall Stuttgart 21 ist deshalb so interessant, da er exemplarisch gezeigt hat, dass unsere Planungsverfahren und die diesen Planungsverfahren innewohnenden formalen Beteiligungsprozesse an Grenzen stoßen. Sie werden unserer heutigen Gesellschaft und den immer komplexer werdenden Anforderungen an die Fachplanungen nicht mehr gerecht. Im Grunde war es nur eine Frage der Zeit, bis Proteste, wie in Stuttgart, den Finger in die Wunde legen. Die Proteste haben vor allem eines deutlich gemacht: Unserer Gesellschaft fehlt es momentan an einem bürgerschaftlich getragenen Weg, um einen Konsens zu Großprojekten zu erreichen. Aus diesem Grunde sollte der sich trotz Schlichtung immer wieder neu formierende Widerstand von der Politik ernst genommen werden und nicht mit dem Hinweis auf die Legitimation unserer repräsentativen demokratischen Grundordnung und deren Beschlusslage abgetan werden. Offensichtlich reicht es den Bürgerinnen und Bürgern, zumindest bei der Planung von großen Infrastrukturprojekten, nicht mehr, ihre Entscheidungsrechte durch den Wahlakt abzugeben. Und danach durch eine als Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnete aber letztlich im Kern als reine Informationsbeteiligung zu charakterisierende formale Bürgerbeteiligung nicht ernst genommen zu werden. Warum Öffentlichkeitsbeteiligung im derzeitigen Planungsrecht bei Infrastrukturvorhaben keine wirkliche Beteiligung beinhaltet und welche neuen Gestaltungsansätze zur angemesseneren Einbeziehung von Bürgerinteressen möglich und nötig sind, soll in diesem Gutachten untersucht werden.

Der erste Ansatzpunkt dieses Gutachtens ist deshalb, eine kurze Bestandsaufnahme, also den „Status quo“ des deutschen Planungsrechts unter besonderer Fokussierung der Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligungen darzustellen. Diese Bestandsaufnahme (Kapitel 2-3) kann nur holzschnittartig erfolgen, soll aber als Ausgangspunkt für die später zu entwickelnden Verbesserungsvorschläge (Kapitel 5) dienen.

Vorweggenommen sei an dieser Stelle, welche Entwicklung das deutsche Planungsrecht seit der Vereinigung 1990 genommen hat. In Deutschland wurden seit Anfang der 1990er Jahre die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Vorhaben durch Gesetzesänderungen stark beschnitten. Im Zeitraum 1991 bis 1996 wurden so – zunächst unter der Prämisse der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in ganz Deutschland – später unter der Prämisse der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland – zahlreiche Partizipationsrechte in formalen Beteiligungsverfahren zurückgestutzt:

Tabelle: Beschleunigungsgesetze im Zeitraum 1990 bis 1996, die mit einem Abbau von Bürgerbeteiligungsrechten verbunden waren

Gesetz bzw. Gesetzesnovelle	Fundstelle
Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz	vom 17.5.1990, BGBl. I S. 929
Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG)	vom 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174
Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz – InvErlWoBauldG)	vom 22.4.1993, BGBl. I S. 466
Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG)	Vom 23.12.1993, BGBl. I S. 2123
Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschIG)	vom 12.9.1996, BGBl. I S. 1354
Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren	vom 9.10.1996, BGBl., S. 1498
Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)	Vom 1.11.1996, BGBl., S. 1626

Sechstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

Vom
11.11.1996,
BGBl., S. 1690

Welche Wirkungen die einzelnen Gesetze auf die Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils hatten, kann hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Beispielhaft soll dies jedoch anhand der bestimmter Änderungen infolge des Gesetzgebungspakets 1996 gezeigt werden¹:

Tabelle: Geänderte beteiligungsrelevante Tatbestände der Verwaltungsgerichtsordnung sowie des Verwaltungsverfahrensgesetzes 1996

Gesetzlicher Tatbestand gemäß Verwaltungsgerichtsordnung bzw. Verwaltungsverfahrensgesetz	Auswirkungen auf Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagerechte Dritter in der Bundesrepublik Deutschland
Einführung eines beschleunigten Genehmigungsverfahrens im Verwaltungsverfahrensgesetz für Müllverbrennungs- oder Kläranlagen	Zulassungsbehörde hat die Pflicht, den Antragsteller über eine „zeitsparende“ Öffentlichkeitsbeteiligung zu beraten
Ausdehnung der Präklusionsvorschriften	Bürger können im Gerichtsverfahren nicht mehr geltend machen, dass bestimmte öffentliche Belange nicht berücksichtigt wurden (wenn Behörde Belange verspätet vorbringt), da die Präklusion nunmehr auch für Behörden gilt.
Verschärfte Präklusionsregelung gegenüber der Öffentlichkeit	Nunmehr bleiben alle Einwendungen mit Ablauf der Einwendungsfrist unberücksichtigt, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Behörden dürfen verspätete Einwendungen nicht mehr erörtern.
Zustellungspflicht der Behörde	Nunmehr muss die Behörde bei allen Einwendungen über 50 nicht mehr individuell den Erörterungstermin zustellen, sondern nur noch öffentlich bekannt machen.
Einführung der Plangenehmigung in das Verwaltungsverfahrensgesetz und Übernahme der Regelung	Wegfall der Öffentlichkeitsbeteiligung

¹ Siehe Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschIG) vom 12.9. 1996, BGBl. I S. 1354 sowie sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) vom 1.11.1996, BGBl., S. 1626.

gen des Planungsvereinfachungs- gesetzes (1993)	
Beachtlichkeit von Verfahrensfeh- lern	Ausweitung der Heilung von begangenen Ver- fahrensfehlern seitens der Behörde bis zum Ende des Gerichtsverfahrens, statt bis zum En- de des Widerspruchsverfahrens.
Rechtsfolge von Verfahrensfehlern	Mängel sind nur dann erheblich, wenn <i>sie offen- sichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss sind</i> , sie führen aber nur dann zur Auf- hebung des Verwaltungsaktes, wenn sie nicht durch Planergänzung oder ergänzendes Verfah- ren behoben werden können.
Ausweitung des Wegfalls der auf- schiebenden Wirkung bei Anfecht- ungsklagen	Gemäß VwGO entfällt nunmehr generell die aufschiebende Wirkung bei Anfechtungsklagen.

Die 1996 ergangenen Rechtsänderungen zur formalen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren wurden vor allem ab 2005 mit der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und der SPD wieder deutlich forciert. Kernelement der neuerlichen Beschleunigungsrunde seitens der Bundesregierung war das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben.² Hierdurch wurden wiederum Verfahrenselemente der Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgestutzt. Flankiert wurde das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz vom Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.³ Gleichzeitig wurden durch die Umsetzung des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes⁴ sowie das Rechtsbehelfsgesetzes⁵ moderat Beteiligungs- und Klagerechte der Öffentlichkeit in bestimmten Bereichen der Zulassungsverfahren gestärkt. So hat die Öffentlichkeit seitdem ein formales Recht auf Beteiligung bei nachträglichen Anordnungen zu immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigungen. Auch ein Verbandsklagerecht für

² Siehe Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (InfraStr-PlanVBeschlG) vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833). Das Gesetz erlangte ab 17.12. 2006 Gültigkeit; berichtigt 2007 (BGBl. I, S. 691).

³ Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (ImSchRBeschG), vom 23.10.2007 (BGBl. I S. 2470). Das Gesetz erlangte Gültigkeit ab 30.10.2007.

⁴ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz - ÖffBetG), Gesetz vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2819), geändert 2007 (BGBl. I S. 195); Das Gesetz erlangte Gültigkeit am 15.12.2006.

⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG), G. vom 07.12.2006 (BGBl. I S. 2816); zuletzt geändert durch Artikel 11a G. vom 11.08.2010 (BGBl. I S. 1163); Das Gesetz erlangte Gültigkeit am 15.12.2006.

anerkannte Umweltverbände bei solchen Anlagengenehmigungen existiert seither.

Dennoch wird auch heute noch vielfach die Beteiligung der Bevölkerung bei Zulassungs- und Planungsverfahren als Planungs- und Investitionshemmnis verstanden, das es im Interesse der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu begrenzen gelte. Eine derartige Annahme wird von der Einschätzung getragen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung ein wesentlicher Verzögerungsfaktor im System des deutschen Zulassungsrechts ist, auch wenn einschlägige empirische Untersuchungen diese Einschätzung nach wie vor nicht zu bestätigen vermögen.⁶ Im Gegenteil: Der fortdauernde Abbau von Verfahrensrechten verkennt die grundlegenden konstruktiven Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung. So dient diese zum einen der Qualität der staatlichen Entscheidungsfindung und allgemein dem Umweltschutz. Darüber hinaus erfüllt die Öffentlichkeitsbeteiligung zum anderen die Aufgabe der Rechts- und Interessenwahrung, indem die Behörde bereits im Vorfeld über relevante, dem Vorhaben möglicherweise entgegenstehende Gründe in Kenntnis gesetzt wird, die im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind. Dies führt in der Regel dazu, dass die behördlichen Entscheidungen ausgewogener ausfallen und damit mehr Akzeptanz und Unterstützung in der Bevölkerung finden können. Außerdem wird der Entscheidungsprozess durch die Öffentlichkeitsbeteiligung transparenter und leichter nachvollziehbar. Fehlentscheidungen und Korruption werden reduziert.⁷

Der zweite Ansatzpunkt in diesem Gutachten geht über das Thema der formalen Öffentlichkeitsbeteiligungen, wie sie in Deutschland, aber auch in vielen Staaten der Europäischen Union praktiziert wird, hinaus. Denn, wie Stuttgart 21 gezeigt hat, wollen die Bürgerinnen und Bürger nicht nur am Verfahren, son-

⁶ SRU, S. 164, zu den Beschleunigungsgesetzen infolge der Vorschläge der Schlichter-Kommission 1996, seinen Analysen und verkürzten Bewertungen hinsichtlich der Rolle von Genehmigungsverfahren für die Standortentscheidungen sowie für den Industriestandort Deutschland, für empirische Nachweise von behaupteten Gründen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung, hierzu Eckert, L., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Studie der Hochschule Speyer, Speyerer- Forschungsberichte 164, Speyer 1997; darüber hinaus Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages zum Gesetzespaket von Beschleunigungsgesetzen 1996, Ausschuss-Drs.13/271.

⁷ Creutzig, S., (2004), in: EU-Rundschreiben (Hrsg.: vom Deutschen Naturschutzring (DNR) e. V., Sonderteil: Die Aarhuskonvention, Mehr Rechte für Umweltverbände, S. 11.

dem auch an der konkret zu treffenden Entscheidung beteiligt werden. Die Beteiligung bzw. der direkte Einfluss auf die zutreffende Zulassungsentscheidung wäre aber eine neue Qualität der Ausgestaltung von staatlichen Planungs- und Entscheidungsverfahren. Wie das verfahrensmäßig abgesichert und gestaltet werden kann, dazu sollen die nachfolgenden Ausführungen in Kapitel 4-5 dienen.

Dass die Gesellschaft jetzt reif ist für solche grundlegend strukturellen Veränderungen, zeigen u. a. die Aktivitäten der Parteien des Deutschen Bundestages. Die SPD hat einen Beschluss des Parteivorstandes gefasst, der die vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung stärken soll.⁸ Hierzu heißt es:

„Wir wollen neue und frühzeitige Formen von Bürgerbeteiligung bei Großprojekten gesetzlich festlegen, durch welche in öffentlicher Diskussion und Beratung eine Öffnung politischer Prozesse und Formen der Partizipation entstehen.“⁹

Auch die FDP hat ein Positionspapier „Beteiligung und Erneuerung“ vorgelegt, in dem sie die Öffentlichkeitsbeteiligung stärken will. Sogar ein ehemals starker Gegner der Öffentlichkeitsbeteiligungen, der Hessische Verkehrs- und Wirtschaftsminister Dieter Posch (FDP), der durch umfangreiche Vorschläge der nach ihm benannten Kommission¹⁰ auch als starker Verfechter des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes sowie weiterer Gesetzesinitiativen des Bundeslandes Hessen in der Regierungszeit von Roland Koch gilt, äußert sich nun wie folgt:

⁸ Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 25. März 2011: Mehr Demokratie leben, unter: http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/10828/20110321_mehr_demokratie_leben.html (4.5.2011).

⁹ A. a. O. Creutzig, S. 7.

¹⁰ Expertenkommission zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, eingesetzt im Juli 2005 von Roland Koch, damaliger Hessischer Ministerpräsident, benannt wurde die Kommission nach dem Vorsitzenden Dieter Posch, bis 2003 Wirtschaftsminister im Bundesland Hessen. Die Kommission hat am 18. Oktober 2005 einen 56 seitigen, eigenen Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte“ vorgelegt, womit Sie die Diskussion für ein Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz wirksam beeinflusste.

„Stuttgart 21 hat gezeigt: Soweit (bis zum Protest, Anm. der Autoren) braucht es gar nicht zu kommen, wenn wir das Gespräch mit dem Bürger an den Anfang stellen. Wenn derjenige der z. B. eine Straße betonieren will, der Öffentlichkeit erklären muss, warum sie im Interesse der Allgemeinheit erforderlich ist. Und wenn dabei auch erkundet wird, unter welchen Bedingungen, zu welchen Gegenleistungen eine Mehrheit der Bürger dem Vorhaben zustimmen könnte. Das ist ein großer Unterschied zu unserer derzeitigen Form der Öffentlichkeitsbeteiligung, die solche Grundsatzfragen kaum stellt. Stattdessen dient sie eher einer bürokratischen Problembewältigung. Ihr vorrangiges Ziel ist es, Baurecht zu schaffen, also Eingriffe in vielfache betroffene private Belange förmlich zu legalisieren. Oft bleiben sie ein Forum für Spezialisten, und die eigentliche Öffentlichkeit nimmt erst dann Notiz von dem Vorhaben, wenn schon die Baumaschinen angeworfen werden. Deshalb muss die Öffentlichkeit noch vor Beginn eines förmlichen Verfahrens umfassend und in allgemein verständlicher Form über die Erforderlichkeit einschließlich des regionalen und überregionalen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzens eines geplanten großen Infrastrukturprojektes informiert. Dies erfolgt in einem Mediationsprozess mit Vertretern aller gesellschaftlichen Gruppen.“¹¹

Insofern war das politische „Timing“ im Dezember 2010 in der Hauptstadt denkbar unglücklich, als der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière an seine Ressortkollegen einen Gesetzesentwurf „Zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren“ verschickte. Darin wollte er die verschiedenen Gesetze zur Planung von Autobahnen, Kraftwerken, Schienen- oder Stromtrassen bündeln und die Verfahren insofern straffen, das in Zukunft auf Öffentlichkeitsbeteiligungen verzichtet werden könne. Da bei einer großen Zahl von Einwendungen sonst der Stillstand drohte.¹² Dabei verkannte die Regierung vollkommen, dass das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung, welches jahre-

¹¹ Posch, D., Hessischer Verkehrsminister, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 22.2.2011: Verfahrensrecht kann Konsens nicht ersetzen.

¹² Härder, M., Wirtschaftswoche (WW) v. 21.2.2011: Baustelle 21.

lang seitens der Medien nicht aufgegriffen wurde und infolge dessen die Gesetze auch dadurch von der öffentlichen Einflussnahme nahezu abgekoppelt waren, nunmehr ein allseits beachtetes Thema war. Obwohl das neuerliche Gesetzesvorhaben im Kern kaum noch wichtige Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung betraf, musste die Regierung aufgrund der Proteste aus vielen Bereichen der Öffentlichkeit das Vorhaben zurücknehmen. Selbst Bundeskanzlerin Merkel schaltete sich in die Debatte ein, indem Sie im Februar verlauten ließ:

„... Diesbezüglich wird der Gesetzesentwurf nun nachgebessert. ... Die Bundesregierung bereitet ein Gesetz dazu vor. Bürger sollen bei Großprojekten besser eingebunden werden. Das ist aufwendig, aber lohnend. Die Kosten und die Zeitverzögerung, die man in Kauf nimmt, wenn es größere Widerstände gibt, sind gravierender, als wenn man auf die Menschen zugeht, die eventuell Bedenken haben. Damit kann man viel erreichen. ... Wir wollen eine bessere Bürgerbeteiligung, die auch wirklich hilft, die Belange der Menschen zu berücksichtigen.“¹³

Der letzte Abschnitt des Gutachtens wird sich mit der Suche nach konkreten Lösungsmöglichkeiten zur verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung basierend auf den vorherigen Untersuchungen beschäftigen. Dabei spielen folgende Fragestellungen eine Rolle: Wie könnten Bürgerbeteiligungen aussehen, die wirklich helfen, die Belange der Menschen zu berücksichtigen? Und welche strukturellen Veränderungen braucht unser bisheriges Planungssystem um diesem Anspruch gerecht zu werden? Inwieweit ist es notwendig, neben der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung Elemente der informellen Beteiligung vorzusehen. Sind Großvorhaben durch entsprechende Verfahrenselemente schon hinreichend im deutschen Planungsrecht hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt? Welche Rahmenbedingungen sind bei Beteiligungsprozessen darüber hinaus zu ändern?

¹³ Merkel, A., Bundeskanzlerin, Stuttgarter Zeitung (StV) v. 22.2.2011: Interview: „Man muss die ganze Wahrheit sagen“.

2. Status quo des Deutschen Planungssystems

Voraussetzung für das letzte und entscheidende Kapitel „Lösungsmöglichkeiten“ am Ende des Gutachtens ist das Verständnis für grundlegende Strukturen des geltenden Planungsrechts. Daher sollen hier relativ überblicksartig die wesentlichen Elemente des Planungsrechts und der Kontext zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorgestellt werden.

Die rechtsverbindliche Zulassung von Infrastrukturprojekten, wie der Neu- und Ausbau von Straßen- und Schienenwegen, erfolgt in aller Regel nach einer Kaskade von Planungsverfahren und verbundenen Entscheidungen.¹⁴ Für Verkehrswege wird der Bedarf einer Strecke zunächst im Bundesverkehrswegeplan festgelegt; dieser wird vom deutschen Bundestag beschlossen. Darüber finden sich auch Aussagen in den Raumordnungsplänen der Länder, die, wenn sie landesweit gelten, unter Mitwirkung der Landtage beschlossen werden.¹⁵ Der Phase der Verwirklichung kommt dann in bestimmten Fällen, vor allem bei Vorhaben, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens näher. Für bestimmte Vorhaben kann es darüber hinaus ein Linienbestimmungsverfahren geben. Schlussendlich folgt das Planfeststellungsverfahren, das mit der Zulassung des Vorhabens im Planfeststellungsbeschluss endet. Wichtig ist hierbei, dass die Öffentlichkeit nicht in allen Verfahrensstufen gleichermaßen beteiligt ist.¹⁶

2.1. Bundesverkehrswegeplan und Bedarfspläne

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) und die Bedarfspläne sind auf der konzeptionellen Ebene der Gesamtnetze aller Verkehrsträger angesiedelt und entscheiden über den Bedarf an Haushaltsmitteln für Verkehrsprojekte nach Dringlichkeit und Bauwürdigkeit. Der Bundesverkehrswegeplan wird vom Kabinett beschlossen und ist nicht Gegenstand von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften. Es gibt keine Vorschriften, die das Aufstellungsverfahren, den Rechtscharakter, die Rechtsverbindlichkeit oder sonstige Aspekte des Plans regeln.

¹⁴ Ausführlich siehe: Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005.

¹⁵ Zur Raumordnung: Bielenberg, Runkel, Spannowsky, Reitzig, Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Berlin 2010.

¹⁶ Siehe ausführlich: Aarhus-Handbuch, S.137 f.

Die Verkehrsprojekte des Bundesverkehrswegeplans werden dann auf der Grundlage des Fernstraßenausbaugesetzes bzw. Bundesschienenwegeausbaugesetz in Bedarfspläne übertragen. Die Bedarfspläne selbst haben Gesetzesqualität. Sie enthalten die mit dem Bundesverkehrswegeplan identischen Angaben zu Neu- und Ausbauvorhaben mit einer Differenzierung nach vordringlichem und weiterem Bedarf sowie einer vereinfachten Darstellung der Linienführung. Die Bedarfspläne werden für einzelne Verkehrsträger aufgestellt¹⁷ und gelten für fünfzehn Jahre. Die letzten Bedarfspläne für die beiden Bereiche der Infrastruktur wurden 2004 vom Bundestag für den Zeitraum 2001 bis 2015 beschlossen. Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren prüft das Bundesverkehrsministerium, ob die Bedarfspläne der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sind. Der Überprüfung folgt eine förmliche Entscheidung über die Überarbeitung von Bundesverkehrswegeplan und Bedarfsplänen.¹⁸

Die folgende Übersicht fasst diesen Planungsschritt zusammen.

Ablauf der Bundesverkehrswegeplanung (Bedarfsfestlegung)¹⁹:

Stufe	Aktivität	Beteiligte
1	Prognose der Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung von Strukturdaten - Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen (Gesamtverkehrsprognosen für den Personen- und Güterverkehr) - Modal-Split der Verkehrsträger -Verkehrsträgerbezogene Umlegung auf die Verkehrsnetze	BM Verkehr Gutachter/innen
2	Überprüfung der Verkehrsnetze unter Berücksichtigung von Engpässen und Netzlücken - Netzoptimierung - Vorschläge für Neu- und Ausbaustrecken	Länder DB AG Abgeordnete BM Verkehr Interessenverbände
3	Bewertung der Projekte/Feststellung der	BM für Verkehr

¹⁷ Gassner, E., Planungsgruppe Ökologie und Umwelt GmbH, 2003, Anforderungen der SUP-Richtlinie an Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsentwicklung der Länder, 3.2.

¹⁸ Ebd. Gassner, 3.2.

¹⁹ Siehe Friedrich-Ebert-Stiftung, Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes, vom verkehrswegeplan zur Bundesverkehrsnetzplanung, Berlin, 2010, S.9

	<p>Bauwürdigkeit und Dringlichkeit auf der Basis von:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gesamtwirtschaftlicher Bewertung - Ökologischer Bewertung - Städtebaulicher und raumordnerischer Bewertung - Zusätzlicher Kriterien <p>è Einstufungsvorschläge</p>	Gutachter/-innen
4	<p>Dringlichkeitseinteilung unter Berücksichtigung der Finanzplanung</p> <p>è BVWP-Entwurf</p>	BM Verkehr, BM Finanzen
5	<p>Anhörung/Abstimmung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abstimmung auf Länderebene - Abstimmung auf Bundesebene - Unterrichtung von Fachkreisen und Interessenverbänden <p>è Kabinettsvorlage</p>	BM Verkehr Länder Interessenverbände Bundesresorts
6	<p>Kabinettsbeschluss</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bundesverkehrswegeplan - Entwurf Bedarfspläne als Anlage zu den Ausbaugesetzen 	Bundeskabinettt
7	<p>Gesetzgebungsverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beratung der Ausbaugesetze mit den dazugehörigen Bedarfsgesetzen - Verabschiedung der Ausbaugesetze - Verkündung im Bundesgesetzblatt 	Bundestag Bundesrat

Neben den Anhörungen, die aber bei weitem nicht für alle Gesetzgebungsprozesse angestrengt werden, und der Aufforderung zu Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen setzt die Bundesregierung auch auf Online-Konsultationsverfahren.²⁰ Welche Gesetzesverfahren in welcher Intensität einer öffentlichen Konsultation unterzogen werden, kann derzeit der jeweils zuständi-

²⁰ Siehe u.a. Bundesinnenministerium: www.e-konsultation.de.

ge Bundesminister im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festlegen.²¹ Damit gibt es keine einheitliche Linie der Bundesregierung. Selbst in einer Regierungskoalition kann es hier unterschiedliche Vorgehensweisen geben. Die Bundesregierung sieht allerdings gegenwärtig keinen Bedarf für weitere Innovationen bzw. Verbesserungen der Einbeziehung der Öffentlichkeit.²² Der Beteiligungsstandard an Gesetzgebungsprozessen bleibt damit deutlich hinter der Beteiligung in anderen EU-Staaten wie beispielsweise Großbritannien oder Österreich zurück.²³

Exkurs: Die Strategische Umweltprüfung (SUP)

Die Ausbau- und Bedarfsplanung ist auf Grund der besonderen, über die bloße Verkehrsfunktion hinausreichende Bedeutung öffentlicher Straßen für die Infrastruktur des Landes als eine Entscheidung anzusehen, die für die Öffentlichkeit von allgemeinem Interesse und in einem so dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik daher von erheblicher politischer Relevanz ist.²⁴ In diesem Zusammenhang ist die Einführung der SUP im Jahr 2005 zu sehen. Denn grundsätzlich besteht seitdem bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich der Bedarfspläne bereits auf dieser Planungsstufe die Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung.²⁵

Die SUP ergänzt die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Der Unterschied: Die SUP setzt früher an als die UVP. Während die UVP erst bei der Zulassung umwelterheblicher Vorhaben zum Einsatz kommt, wird die SUP bereits auf der Planungsebene durchgeführt, weil wichtige umweltbedeutsame Weichenstellungen oft bereits im Rahmen vorlaufender Pläne und Programme getroffen werden. Eine SUP ist bei wichtigen umweltbedeutsamen Planungsverfahren durchzuführen, wie etwa der Bundesverkehrswegeplanung, der Raumordnungs- und Bauleitplanung. Zentrales Element der SUP ist der Umweltbericht.

²¹ Siehe § 48 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

²² Siehe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Gesetzesvorhaben, Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2010), BT-Drs. 17/1175.

²³ Arbter, K., Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Dokumentation internationaler Beispiele, Wien, 2006.

²⁴ v. Danwitz, T., Straßen- und Wegerecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2005, S. 829.

²⁵ Ebd. v. Danwitz, S. 893.

In ihm werden die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Plans oder Programms sowie vernünftige Planungsalternativen beschrieben und bewertet. Auch hier sind Umweltbehörden und Öffentlichkeit zu beteiligen. Nach Abschluss des Verfahrens muss die zuständige Behörde erläutern, wie sie den Umweltbericht und die abgegebenen Stellungnahmen bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat und weshalb der konkrete Plan bei einer Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt worden ist.²⁶

Soweit die Theorie zum Instrument der SUP. Sie ist bei Verkehrswegeplanungen in der Bundesrepublik Deutschland bisher noch nicht zur Anwendung gekommen. Verlangt wird die Prüfung aller „vernünftiger Alternativen“ einschließlich einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung an Gesetzentwürfen erfolgt bisher nur in Form von Anhörungen von Bundestagsausschüssen und ggf. schriftlichen Stellungnahmemöglichkeiten. Sie sind in Ihrer Wirksamkeit in der Regel eher folgenlos und haben – zumindest bei den öffentlichen Anhörungen – den Charakter eines öffentlichen Schaulaufens. Jede Fraktion lädt „ihre“ Gutachter ein, stellt ihre Themen und Fragen zur Diskussion und die Regierung tragenden Mehrheitsfraktionen bleiben bei ihren vorgefertigten Meinungen und Entscheidungen, wenn nicht grobe handwerkliche Fragen offenbar werden.²⁷

2.2. Raumordnungsverfahren

Die konkrete Straßenplanung wird mit dem als zweitem Planungsschritt erfolgenden Raumordnungsverfahren eingeleitet. In Ausübung seiner Rahmenkompetenz gem. Art. 75 Nr. 4 GG hat der Bund im Raumordnungsgesetz (ROG) die Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung zu bestimmen. Organisation und Verfahren der Raumordnung haben dagegen die Länder in den Landesplanungsgesetzen geregelt. Die Regionalplanungen werden über die Fachplanungen und die örtlichen Planungen verwirklicht; wichtigste Rechtsgrundlage ist hierbei das Baugesetzbuch.

Den Ländern wird allerdings durch Neufassung des § 15 Abs. 2 ROG die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen von der Durchführung

²⁶ A. a. O., Gassner, 3.2.

²⁷ Reh, W., BUND-Schieneinvestitionskonzept, Berlin 2011, S. 10.

eines Raumordnungsverfahrens abzusehen. Nach § 16 Abs. 1 UVPG regeln die Länder ferner, unter welchen Voraussetzungen eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens erforderlich ist, sowie das Verfahren für deren Durchführung. Damit fällt die Entscheidung darüber, ob eine UVP im Raumordnungsverfahren durchgeführt wird oder ob diese auf das Planfeststellungsverfahren oder das Linienbestimmungsverfahren verlagert wird, in die Regelzuständigkeit der Länder. Allerdings kann das Gemeinschaftsrecht bei bestimmten von der SUP-Richtlinie und der UVP-Richtlinie erfassten Vorhaben eine UVP erforderlich machen. Wird ein Raumordnungsplan aufgestellt, so besteht eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie über die Prüfung der Auswirkung bestimmter Pläne und Programme sowohl auf Bundes- (gem. § 18 a Abs.1 S. 2 i.V.m. § 7 Abs. 5 ROG) als auch auf Landesebene (gem. § 7 Abs. 5 ROG).²⁸

Leitvorstellung der Raumordnung ist gem. § 1 Abs. 2 S. 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Diese Leitvorstellung konkretisiert § 1 Abs. 2 ROG. Danach sind die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen, Gestaltungsspielräume der Raumordnung langfristig offen zu halten, die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen, die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten auszugleichen und die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen. Diese unterschiedlichen Anforderungen an die Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes kollidieren vielfach. Da das Gesetz sie als prinzi-

²⁸ A. a.O. v. Danwitz, S. 893.

piell gleichwertig ansieht, bestimmt § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ROG, das sie aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen sind.²⁹

Die denkbaren Rechtsschutzbegehren im Bereich des Raumordnungsrechts sind nicht vielfältig. So kann sich z. B. eine Gemeinde gegen die Festlegung bestimmter Ziele der Raumordnung zur Wehr setzen. Private können dagegen nur Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne begehren, soweit sie durch § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB an die darin ausgewiesenen Ziele der Raumordnung gebunden sind und ihnen aufgrund dessen die Zulassung eines Bauvorhabens versagt wurde oder versagt zu werden droht. Üblicher ist, dass Raumordnungspläne Gegenstand inzidenter gerichtlicher Kontrolle sind. Kommt es für die Entscheidung einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder Feststellungsklage auf die Rechtsverbindlichkeit solcher Pläne an, unterliegen sie der gerichtlichen Überprüfung. Praktische Bedeutung hat dies insbesondere in der Konstellation der Verweigerung einer Baugenehmigung für ein Bauvorhaben im sog. Außenbereich.³⁰

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren ist nach der Umsetzung der EG-Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (2001/42/EG) auch im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert. Nach der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 2008 enthält das neue ROG des Bundes demgemäß einige Bestimmungen, die eine gewisse Vereinheitlichung der bundesweiten Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnungsplanung darstellen. Grundsätzlich haben die Bundesländer durch das ROV des Bundes weitgehende Befugnisse zur Regelung der entsprechenden Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Bundesländer müssen dabei aber die Mindeststandards der SUP-Richtlinie beachten. Rechtliche Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnungsplanung existieren in allen Flächenstaaten sowie im Bundesland Berlin. In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg ist die Raumordnungsplanung in die Flächennutzungsplanung integriert worden. Demgemäß richtet sich die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung in diesen beiden Bundesländern

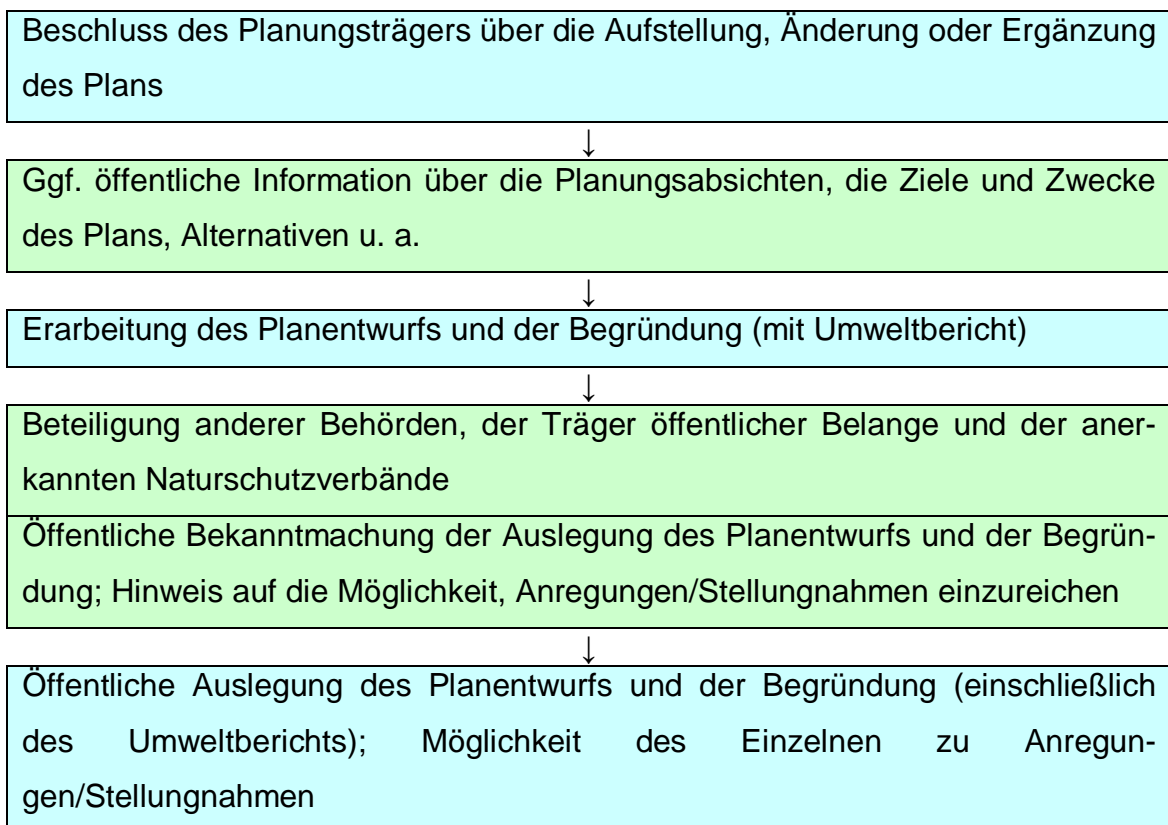
²⁹ Krebs, W., Baurecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2005, S. 476.

³⁰ Ebd. Krebs, S. 495.

nach dem Baugesetzbuch. In den Flächenstaaten und Berlin finden sich die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den Landesplanungsgesetzen.

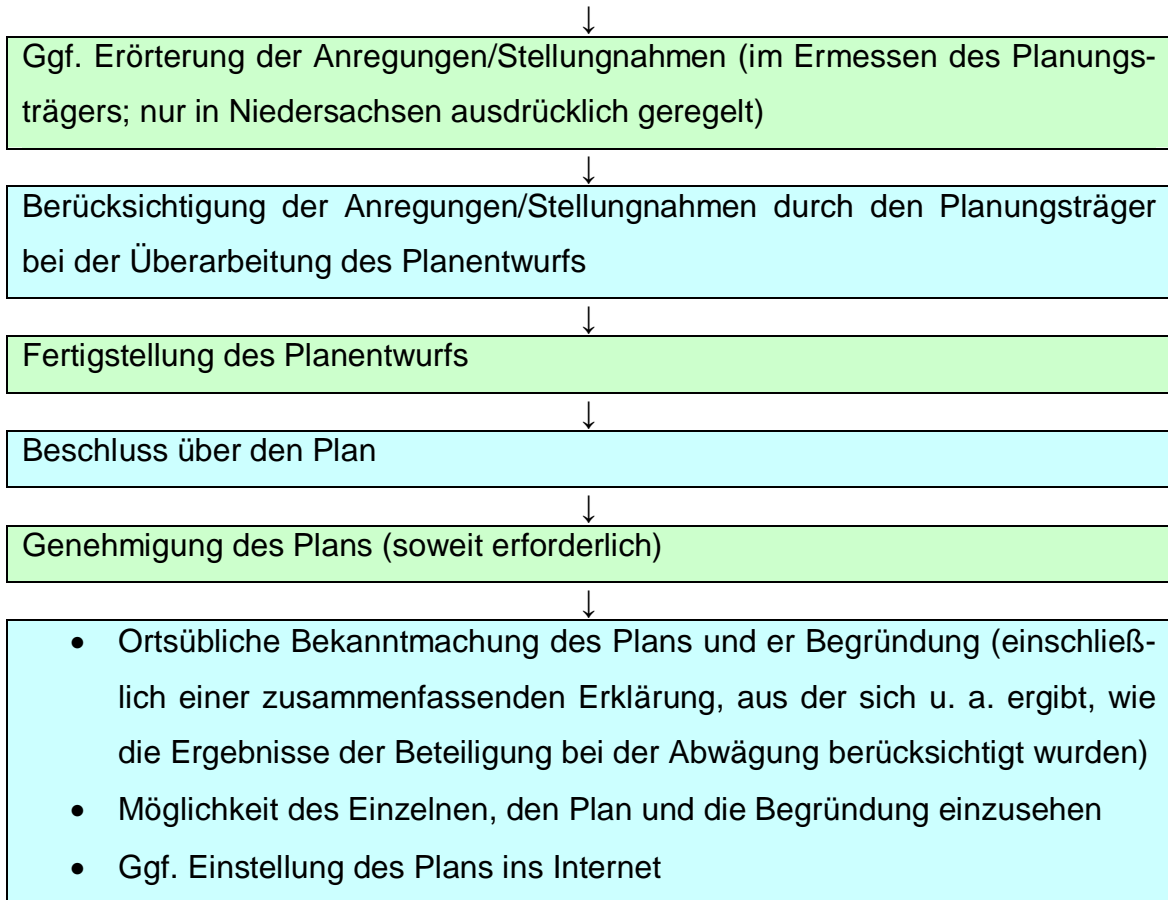
Derzeit herrscht in der Bundesrepublik ein uneinheitliches Bild hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung an raumplanerischen Entscheidungen. Das liegt an leicht unterschiedlichen Regelungen aber auch verschiedenen Terminologien in der Raumplanung. Generell gibt es fast in allen Bundesländern die Möglichkeit, seitens der Öffentlichkeit, an raumplanerischen Entscheidungen mitzuwirken.³¹ Allerdings haben fast alle Länder vielfältige Ausnahmeregelungen erlassen. Nur in Mecklenburg-Vorpommern ist die Öffentlichkeitsbeteiligung zweistufig ausgestaltet, in allen anderen Bundesländern hingegen einstufig. Der Ablauf der Beteiligung ist im nachfolgenden Ablaufplan dargestellt:

Übersicht: Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Raumordnungsplanung (ohne die in Mecklenburg-Vorpommern vorgeschriebene frühzeitige Beteiligung)³²



³¹ Siehe hierzu ausführlich, Bunge in Aarhus-Handbuch S. 230 f.

³² Siehe Bunge a.a.O. S. 257.



In einigen Bundesländern ist bereits verpflichtend vorgegeben, dass der Entwurf der Planung sowie die Begründung ins Internet zu stellen sind (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen). In Niedersachsen gibt es hierfür eine Sollvorschrift. In den anderen Bundesländern steht es im Ermessen der Behörden, auch elektronische Wege der Veröffentlichung der Pläne zu nutzen. Auch Dauer der Auslegung sowie Einwendungsfristen variieren. Manche Bundesländer überlassen dies wiederum den Planungsbehörden. In anderen Ländern gibt es hierzu Festlegungen. Generell liegen die Spannen der Auslegungs- und Einwendungsphase zwischen einem und drei Monaten. In Rheinland-Pfalz beträgt die Dauer der Auslegung sechs Wochen, danach schließt sich eine Äußerungsfrist von acht Wochen an.³³ Wenn eine Umweltprüfung gemäß der SUP-Richtlinie vorgeschrieben ist, muss die Auslegung wiederum einen Monat betragen, auch die Einwendungsfrist beträgt einen Monat. Ein Erörterungstermin ist bislang in keinem Landesplanungsgesetz vorgesehen. Lediglich der Freistaat Sachsen muss

³³ § 6 Abs. 4 LPIG Rh.-Pf.

im Falle einer Braunkohleplanung ein Erörterungstermin zwingend durchgeführt werden. In allen anderen Ländern können die Planungsbehörden einen solchen Termin ansetzen, verpflichtet hierzu sind sie nicht. Über die Praxis hierzu gibt es keine Informationen. Eine gesonderte Pflicht der Behörden, die Personen und Umweltverbände, die sich mit Stellungnahmen an der Planungsphase beteiligt haben, gibt es nicht. Es besteht lediglich die Pflicht, über den Plan und seine Begründung zu informieren. Wenn die Pläne als Gesetz oder Verordnung erlassen werden, ist dies über den Weg der amtlichen Veröffentlichung ohnehin vorgesehen. Wenn die Planung einer Umweltprüfung nach SUP-Richtlinie unterzogen wurde, muss der Träger separat begründen, ob und wie die Stellungnahmen der Öffentlichkeit Berücksichtigung in der Planungsentscheidung fanden.³⁴

2.3. Linienbestimmungsverfahren

Die Linienbestimmung nach § 16 Fernstraßengesetz schließt durch den Bundesminister bzw. bei Landesstraßen durch die zuständigen Landesplanungsbehörden die Linienplanung ab und entscheidet über den Verlauf und die grundsätzlichen technischen Ausführungsmerkmale eines Vorhabens. Ist die Umweltverträglichkeit des Vorhabens im Rahmen des Raumordnungsverfahrens noch nicht untersucht worden, erfolgt diese im Rahmen der Linienbestimmung.³⁵ Obwohl mit der Linienbestimmung wesentliche Vorentscheidungen für das Profil und Lage der Straße fallen, schließt das BVerwG in gefestigter Rechtsprechung aus, dass es ihr an hinreichender Bestimmtheit fehlt, um bereits in diesem Planungsstadium eine rechtliche Betroffenheit Dritter beurteilen zu können. Daher hat die Rechtsprechung gegen die Linienführung gerichtete Klagen von Gemeinden und Privaten auch als unzulässig abgewiesen.³⁶

Die Öffentlichkeit kommt bei der Linienbestimmung nur dann zum Zuge, wenn während des Linienbestimmungsverfahrens eine Umweltverträglichkeitsprüfung integriert wird. Wenn die Genehmigungsbehörde eine Trassenvariante bereits im zuvor stattgefundenen Raumordnungsverfahren geprüft hat und dabei auch

³⁴ § 11 Abs. 3 ROG 2008.

³⁵ A. a. O. v. Danwitz, S. 894.

³⁶ A. a. O. v. Danwitz, S. 894.

die Öffentlichkeit beteiligt, entfällt regelmäßig die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Linienbestimmungsverfahren.³⁷ Hat eine solche Öffentlichkeitsbeteiligung in einem vorherigen Verfahren nicht stattgefunden, so richtet sich die Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Vorschriften des UVPG.³⁸

2.4. Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren schließt die Planungs- und Entscheidungskette insoweit ab, dass danach ein Vorhaben begonnen werden kann, weil damit die Baureife erreicht ist. Das Planfeststellungsverfahren ist grundsätzlich ergebnisoffen. Im Vergleich zum Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz hat der Investor keinen Anspruch auf eine positive Zulassungsentscheidung.

Das Planfeststellungsverfahren endet mit dem Planfeststellungsbeschluss. Darin legt die Planfeststellungsbehörde einheitlich fest, welche öffentlich-rechtlichen Entscheidungen sie erlassen hat und welche Folgemaßnahmen notwendig sind. Kernstück des Planfeststellungsverfahrens ist der Abwägungsprozess, bei dem alle berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander umfassend abgewogen werden müssen. Der Planfeststellungsbeschluss entfaltet Konzentrationswirkung, andere behördliche Entscheidungen zum Vorhaben sind nicht mehr erforderlich. Durch die Planfeststellungsentscheidung können die Rechte von betroffenen eingeschränkt, „gestaltet“ werden. Man spricht daher auch von Gestaltungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses. Die betroffenen haben die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde zu dulden, daher spricht man neben der Gestaltungswirkung auch von der Duldungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses. Das geht soweit, dass die Inanspruchnahme des Grundstücks eines nicht zur Nutzung bereiten Eigentümers gegen seinen Willen möglich ist, der Planfeststellungsbeschluss bereitet ein Enteignungsverfahren vor, entfaltet somit auch eine „enteignungsrechtliche Vorwirkung“.

³⁷ Vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 UVPG.

³⁸ § 15 Abs. 2 i. V. mit § 9 Abs. 3 und § 9 a UVPG.

Planfeststellungsverfahren werden in vielen Fällen notwendig, nicht nur im Fernstraßenbau. Sie kommen bei folgenden Vorhaben zum Einsatz:

- § Bau und wesentliche Änderung von Bundesfernstraßen
- § Vorhaben der Bahn AG, insbesondere Schienenwegebau aber auch Änderung einer Betriebsanlage der Eisenbahn
- § Bau oder Änderung von Straßenbahngleisen sowie von U-Bahnen
- § Ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen, Errichtung und Betrieb einer Abfalldeponie, sowie wesentliche Änderung ihres Betriebes
- § Bau oder Änderung von Magnetschwebbahnen MagnetschwebbahnplanungsG
- § Bau von Flughäfen oder eines Landeplatzes
- § Bau von Telegrafewegen
- § Ausbau oder Bau von Bundeswasserstraßen
- § Gewässerausbau, Gewässerunterhaltung, Damm- und Deichbauten, wesentliche Änderung
- § Aufstellung von Rahmenbetriebsplänen
- § Errichtung und Betrieb einer atomrechtlichen Anlage des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie wesentliche Änderung derselben
- § Stromtrassen (Hochspannungsfreileitungen)
- § Erdgasleitungen

Neben bundesrechtlichen Regelungen gibt es darüber hinaus viele landesrechtliche Verfahren der Planfeststellung.³⁹

Für die Straßenplanung bedeutet das, dass das Planfeststellungsverfahren sowohl für die Bundesfernstraßen nach § 17 Abs. 1. S 1 FStrG als auch für die überörtlich bedeutsamen Staats-, Landes- oder Landstraßen 1. Ordnung in den Landesstraßengesetzen zwingend vorgesehen ist. Auch für Kreisstraßen wird die Planfeststellung überwiegend vorgeschrieben. Für Gemeindestraßen ist eine Planfeststellung verpflichtend, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung

³⁹ Siehe im einzelnen Bunge, Aarhus-Handbuch, S. 183 f.

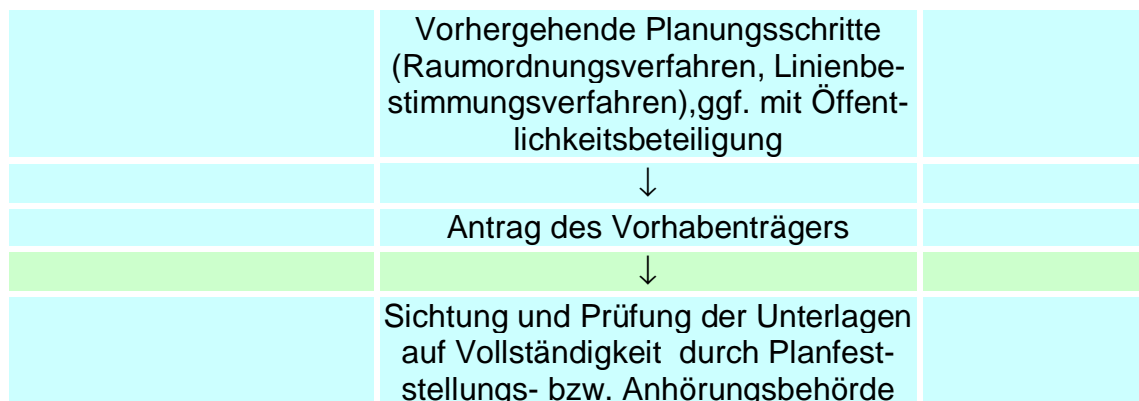
erforderlich ist. Rechtsgrundlage der straßenrechtlichen Planfeststellung sind die einschlägigen Straßengesetze, die aufgrund einer sog. Rechtsbereinigung durch §§ 72 ff. VwVfG teils ersetzt und teils ergänzt worden sind.

Gegen die als Verwaltungsakt ergehenden Planfeststellungsbeschlüsse ist Rechtsschutz im Wege der Anfechtungsklage eröffnet. Klagebefugt sind grundsätzlich diejenigen, die durch den Planfeststellungsbeschluss in ihren subjektiven Rechten verletzt sind, z. B. Eigentümer, aber unter Umständen auch Mieter. Die Klagebefugnis der Naturschutzverbände ergeben sich aus §§ 58, 60 BNatSchG.⁴⁰

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren ist eine wichtige Etappe in einem solchen Verfahren. Sie ist grundsätzlich im Verwaltungsverfahrenrecht geregelt⁴¹. Daneben gibt es viele Spezialgesetze mit weitergehenden Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese gehen den allgemeinen Regelungen des VwVfG vor.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsrecht erfolgt nach feststehenden (formalisierten) Verfahrensabläufen. Das folgende Schema fasst die wesentlichen Schritte zusammen:

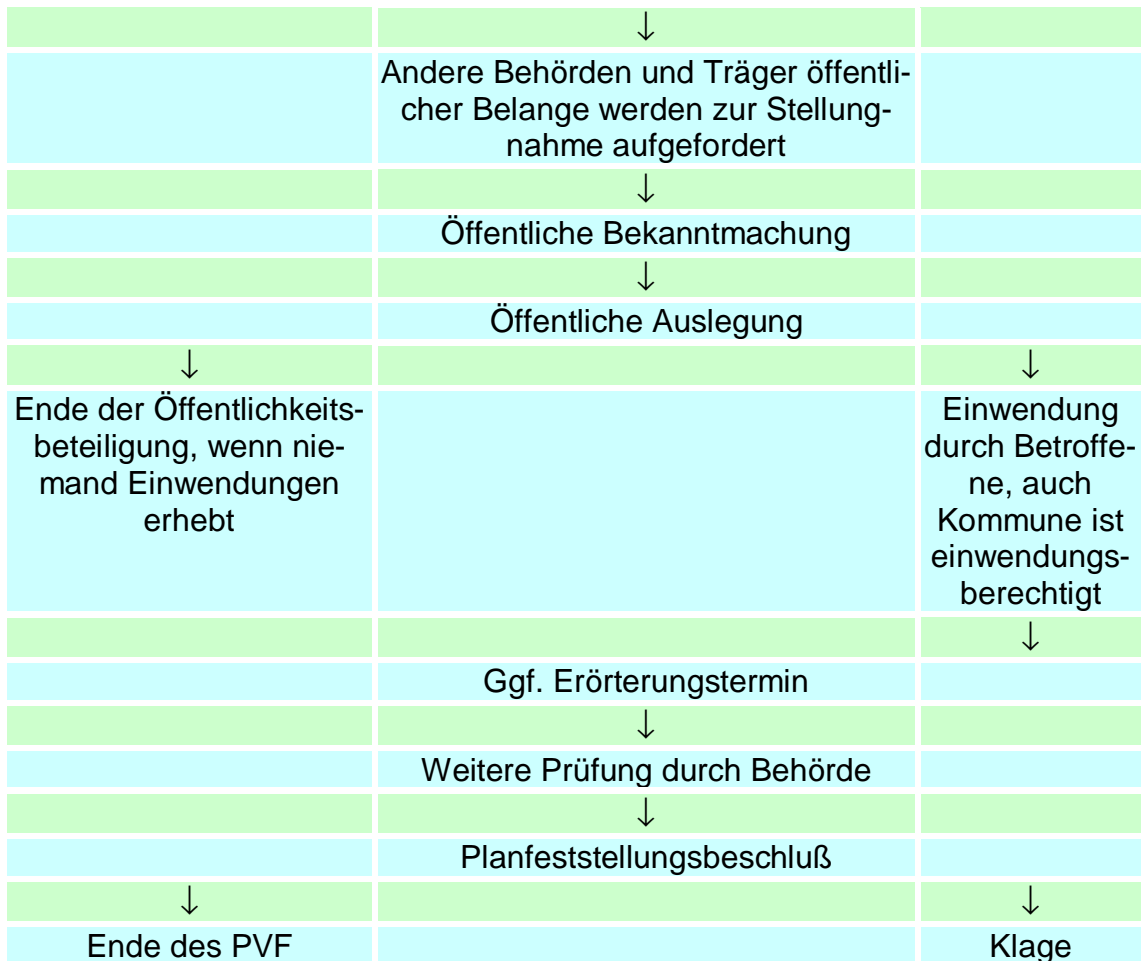
Übersicht: Schematischer Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens aus der Sicht der Öffentlichkeit⁴²



⁴⁰ A. a. O. v. Danwitz, S. 906.

⁴¹ Siehe VwVfG §§ 73 ff.

⁴² Siehe Zschesche, M., Einmischen – rechtliche Wege der Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, UfU, Berlin 2008.



Während in Ostdeutschland in der Praxis viele Plangenehmigungsverfahren, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorsehen, seit 1991 durchgeführt wurden, wodurch die Planungszeiten zum Teil erheblich verkürzt wurden, werden in den alten Bundesländern noch heute im überwiegenden Maße die Planfeststellungsverfahren durchgeführt.

Die beiden nachfolgenden Tabellen zeigen das unterschiedliche Bild im Fernstraßenbau recht eindeutig. Während in Thüringen im Zeitraum 1992 bis 2000 381 Verfahren als Plangenehmigungsverfahren durchgeführt wurden und nur 123 als Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, ist im Bundesland Rheinland-Pfalz das Verhältnis Planfeststellungsverfahren zu Plangenehmigungsverfahren genau umgekehrt. Dort wurden 295 Planfeststellungsverfahren im Zeitraum 1994 bis 2001 absolviert und nur 28 Plangenehmigungsverfahren. Diese Ergebnisse sind für West- und Ostdeutschland auch heute im Wesentlichen so geblieben und treffen eine eindeutige Aussage über die kulturel-

len Unterschiede in den betreffenden Regionen. In Thüringen dauerte in der Zeit von 1992 bis 2001 ein Planfeststellungsverfahren durchschnittlich 18 Monate. Ein Plangenehmigungsverfahren dagegen nur 2 Monate.⁴³ Noch schneller ist man in Mecklenburg-Vorpommern. Dort haben die Planungsbehörden das Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung im Durchschnitt in 4 Monaten abgeschlossen, für Plangenehmigungsverfahren brauchten die Behörden in Mecklenburg-Vorpommern 3 Monate.⁴⁴

Tabelle: Verhältnis Plangenehmigung und Planfeststellung im Bundesland Thüringen im Zeitraum 1992 bis 2001⁴⁵

Jahr	Gesamtzahl	Planfeststellungen § 17 Abs. 1 FStrG § 38 Abs. 1 ThürStrG	Plangenehmigungen § 17 Abs. 1 a FStrG § 38 Abs. 2 ThürStrG	Unterbleiben PF/PG § 17 Abs. 2 FStrG § 38 Abs. 3 ThürStrG
1992	7		5	2
1993	26		19	7
1994	160	6	97	57
1995	108	14	60	34
1996	104	18	37	49
1997	82	15	34	33
1998	102	22	30	50
1999	93	21	52	20
2000	88	27	47	14
Ges.	770	123	381	266

Was sehr stark ins Auge fällt, schaut man sich die empirischen Ergebnisse der Dauer von Planfeststellungsverfahren in den Bundesländern an, ist die große Unterschiedlichkeit in den einzelnen Bundesländern. Während in Bayern und Baden-Württemberg Planfeststellungsverfahren im Durchschnitt nach etwa 2

⁴³ Ahlborn, Die Plangenehmigung als Instrument zur Verfahrensbeschleunigung, eine bundesweite empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung des Straßenrechts, Bielefeld, 2007, S. 221 f.

⁴⁴ Ahlborn, S. 223.

⁴⁵ Ahlborn, S. 235.

Jahren abgeschlossen werden, zum Teil auch schneller, benötigt man in Hamburg im Durchschnitt 27 Monate.

Tabelle: Verhältnis Plangenehmigung und Planfeststellung im Bundesland Rheinland-Pfalz im Zeitraum 1994 bis 2001⁴⁶

Jahr	Plangenehmigung	Planfeststellung
1994	2	45
1995	1	41
1996	5	33
1997	5	40
1998	2	40
1999	5	47
2000	4	40
2001	4	9
Gesamt	28	295

Wie wichtig Stellungnahmen der Öffentlichkeit in der Praxis sind, hat jüngst eine Studie zur Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben⁴⁷. Danach wird eingeschätzt, dass Stellungnahmen und Einwendungen der Öffentlichkeit und der anerkannten Umweltverbände eine hohe Qualität aufweisen. Drei Viertel der Behördenmitarbeiter gaben an, dass die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in den konkret untersuchten Verfahren ihrer Einschätzung nach gut bis sehr gut sei. Die Einwendungen und Stellungnahmen führten zu umweltentlastenden Projektmodifikationen.

Allerdings wurde auch moniert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zu spät erfolge. Daher solle die Öffentlichkeit frühzeitiger in den Planungsprozess eingebunden werden.⁴⁸

Im Jahre 2006 hat die Bundesregierung das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz für die wichtigsten Planfeststellungsverfahren mit Hilfe der Großen

⁴⁶ A. a. O. Ahlborn, S. 233.

⁴⁷ Siehe Führ, M. (u a.) Ergebnisse des UVPG des Bundes – Ergebnisse einer retrospektiven Gesetzesfolgenforschung in: ZUR 2/2009, S. 59 f.

⁴⁸ Ebenda, S. 61.

Koalition aus CDU/CSU sowie SPD verabschiedet.⁴⁹ Durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz ist das bundesfernstraßenrechtliche Planfeststellungsverfahren mit dem Ziel neu gestaltet worden, das Verfahrensrecht zu vereinfachen und zu beschleunigen. So sieht das Gesetz neben anderen Aspekten auch Veränderungen im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vor, so gibt es Änderungen im Anhörungsverfahren, bei der Planaufstellung und beim Planfeststellungsbeschluss ebenso wie Modifikationen beim Rechtsschutz. Damit fügt es sich in die seit Beginn der 1990er Jahre erlassenen Gesetze ein, um das Planungsverfahren zu beschleunigen.⁵⁰ Der größte Effekt des Gesetzes stellt der Umgang mit dem Erörterungstermin dar. Ob ein Erörterungstermin durchgeführt wird, liegt aufgrund des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes nunmehr im Ermessen der Behörden. Dass diese den neuen Spielraum auch zunehmend nutzen, wird deutlich, wenn man sich die Praxis der Planfeststellungsverfahren seit 2006 anschaut. Danach wurde seit dem Inkrafttreten des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes in folgendem Umfang von der Möglichkeit, keinen Erörterungstermin einzugehen, Gebrauch gemacht:

Tabelle: Verzicht auf den Erörterungstermin seit 2006 bei Infrastrukturplanungen⁵¹

Art der Infrastrukturplanung	Anzahl der PF-Verfahren Gesamt	Davon Anzahl der Verfahren ohne EÖT	In Prozent an der Gesamtzahl
Bundesfernstraßen:	703	128	18,2
Bundeswasserstraßen	51	10	19,6

⁴⁹ Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (InfraStrPlanV-BeschlG) vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833). Das Gesetz erlangte ab 17.12.2006 Gültigkeit, mit ähnlicher Tendenz: Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (ImSchRBeschG), vom 23.10.2007 (BGBl. I S. 2470). Das Gesetz erlangte Gültigkeit ab 30.10.2007. Diesen entgegenstehend: Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz - ÖffBetG), Gesetz vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2819), geändert 2007 (BGBl. I S. 195); Das Gesetz erlangte Gültigkeit am 15.12.2006 sowie Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG), G. vom 07.12.2006 (BGBl. I S. 2816); zuletzt geändert durch Artikel 11a G. vom 11.08.2010 (BGBl. I S. 1163); Das Gesetz erlangte Gültigkeit am 15.12.2006.

⁵⁰ A. a. O. v. Danwitz, S. 895.

⁵¹ Siehe BT-Drs. 17/3331 v. 19.10.2010 S.2.

Eisenbahnen des Bundes	384	167	43,5
------------------------	-----	-----	------

Dabei fällt auch auf, dass die Praxis in den Bundesländern wiederum unterschiedlich ist. Während man im Saarland nur noch 2 von 11 Planfeststellungsverfahren mit Erörterungstermin durchführte, auch in Bayern (40,2 % ohne EÖT) und Sachsen (29,5 % ohne EÖT) die gesetzliche Regelung stark in Anspruch nahm, gibt es andere Bundesländer die weiterhin die Planfeststellungsverfahren mit Erörterungstermin durchführten (Mecklenburg-Vorpommern nur 3,1 % ohne EÖT; Nordrhein-Westfalen nur 3 % ohne EÖT; Thüringen sogar alle 74 Planfeststellungsverfahren auch weiterhin mit EÖT).

Auch im Bereich des Rechtsschutzes gibt es durch die Ausweitung der Erstinstanzlichkeit für verschiedene Vorhaben auf das Bundesverwaltungsgericht seit 2006 im Zuge des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes eine deutliche Veränderung und damit eine Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten. Wie sich dies auswirkte, hat die Bundesregierung dem Bundestag Mitte 2009 vorgelegt.⁵²

2.5. Öffentlichkeitsbeteiligungen und das EU-Recht

Interessant ist, dass die Beschneidung der Beteiligungsrechte nur auf nationaler Ebene stattgefunden hat. Auf der EU-Ebene gab es dagegen in den letzten Jahren kontinuierlich ein Aufwerten und damit auch ein Ausweiten der Beteiligungsrechte.

2.5.1. EU-rechtliche Vorgaben an das Deutsche Recht

Die Europäische Union hat seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts der Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrument des Umweltschutzes immer stärkeres Gewicht beigemessen. Viele EU-Richtlinien mit Impulsen für eine verstärkte Einbeziehung der Öffentlichkeit sind seitdem in Brüssel verabschiedet worden

⁵² Siehe Erfahrungsbericht der Bundesregierung über die Handhabung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (Berichtszeitraum 17. Dezember 2006 bis 26. Januar 2009) BT-Drs. 16/1357 v. 26.6.2009.

und mussten in Deutschland umgesetzt werden. Der Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung hat seit der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention⁵³ 1998 erstmals auch eine völkervertragliche Entsprechung gefunden. Die Konvention hat international eine regelrechte Bewegung für ein „Mehr“ an Mitsprache in Umweltangelegenheiten ausgelöst. In der Bundesrepublik Deutschland, die der Aarhus-Konvention im Dezember 1998 beigetreten ist, hat dies umfangreiche Adaptionsprozesse zur Umsetzung flexibler, zeitgerechter und effektiver Partizipationsinstrumente in Umweltangelegenheiten in Gang gesetzt.⁵⁴

Die Aarhus-Konvention ist deshalb etwas Besonderes, weil sie Umweltschutz mit Bürgerrechten verbindet. Keine andere Konvention im Umweltschutz hat diesen Bezug. Bei keiner anderen Konvention haben die beteiligten Regierungen zudem bislang anerkannt, dass Umweltschutz nur durch Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und ihren Interessengruppen verwirklicht werden kann. Die Aarhus-Konvention umfasst Beteiligungsregelungen für möglichst faire und ausgewogene Verwaltungsverfahren im Umweltschutz.⁵⁵ Das bedeutet, dass die Aarhus-Konvention für die Transparenz von Verwaltungsverfahren und bei Bürgerbeteiligungsrechten neue Maßstäbe setzt: Vorgänge und Entscheidungen der Umweltverwaltungen werden künftig für Dritte nachvollziehbar. Der Informationszugang wird erweitert und den Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie angepasst. Gleichzeitig werden die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Genehmigungs- und Planungsentscheidungen gestärkt. Zur Überprüfung umweltbezogener Verwaltungsentscheidungen wird Bürgern und Verbänden ein wirksamer Gerichtszugang verbürgt.⁵⁶

Neben vielen Staaten hat auch die EU die Konvention unterzeichnet und sie durch bislang zwei Richtlinien in EU-Recht umgesetzt: Umweltinformations-

⁵³ Aarhus-Konvention: Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten 1998 anlässlich der 4. Paneuropäischen Ministerkonferenz im dänischen Aarhus.

⁵⁴ Zschesche, M., Studie: Keine Angst vorm Bürger, Umweltschutz durch Bürger- und Verbandsrechte, Berlin 2008, S. 3.

⁵⁵ Zschesche, M., Aarhus-Konvention § und Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, Berlin 2002, S.3.

⁵⁶ Vgl. Vorwort des ehemaligen Bundesumweltminister Jürgen Trittin zur Broschüre von Zschesche M. (2002).

Richtlinie⁵⁷ und Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie.⁵⁸ Das EU-Recht ist für die Mitgliedstaaten verbindlich anzuwenden: die Umweltinformations-Richtlinie hat Deutschland 2005 mit der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie dagegen erst 2006 durch das Öffentlichkeitsbeteiligungs- und das Umwelt-Rechtsbehelfgesetz (URG) umgesetzt.⁵⁹

2.5.2. Defizite in der Umsetzung

Trotz vieler neuer Gesetze und Gesetzesänderungen in der Folge der Aarhus-Konvention (s. o.) hat sich die Partizipationskultur in Deutschland kaum verändert. Es ist bedauerlich, dass die internationalen Bestrebungen, die Öffentlichkeit mehr zu beteiligen, nicht dazu genutzt wurden, die grundlegenden strukturellen Defizite der heutigen formalen Öffentlichkeitsbeteiligung abzubauen. Die deutsche Verwaltungs- und Rechtsentwicklung war bislang von einem skeptischen und defensiven Umgang mit den europarechtlichen Verpflichtungen für mehr Öffentlichkeitsbeteiligung geprägt.⁶⁰

Auch wenn Deutschland im Rahmen der Verträge und EU-Vorschriften frei ist, so wird doch vorausgesetzt, dass die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Beteiligungsform die Aspekte der gesellschaftlichen Kommunikation und die Transparenz von Entscheidungen im Bereich des Umweltschutzes fördert. Dies impliziert, dass die Beteiligung von Anfang an als ein offener und gesellschaftlich repräsentativer Prozess gestaltet wird und die Verfahrensregeln auch über rein formalisierte Beteiligungen hinausgehen.

⁵⁷ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union vom 14.02.2004, L 41/26-31.

⁵⁸ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.06.2003, L 156/17-24.

⁵⁹ Schütte, S., Leitfaden: Beteiligungsrechte der Umweltverbände, Berlin 2006, S. 8., siehe auch Teßmer, D., Entwurf eines Verfahrensbeschleunigungsgesetzes: Beschleunigung durch Abbau von Veraltungskontrolle und Verfahrensrechten?, ZUR, 2006, S. 469 f., Ekardt, F., "Information, Partizipation, Rechtsschutz, Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union – unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention, 2. neu bearbeitete Auflage, 2010.

⁶⁰ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltungen unter Reformdruck, Sondergutachten, Berlin 2007, S. 195., Fisahn, Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 3/2004 S. 136-140.

Größter Kritikpunkt an der Umsetzung der Aarhus-Konvention sowie der entsprechenden EU-Richtlinien in deutsches Recht ist es deshalb, dass Verpflichtung für eine möglichst frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bislang nicht in deutsches Recht umgesetzt worden ist.⁶¹ Dies verlangt aber die Aarhus-Konvention in Art. 6 Abs. 4 im Rahmen von Zulassungsverfahren. Konkret wird im Text ausgeführt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung dann einsetzen soll, wenn *„alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung noch stattfinden kann.“* Das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei so auszugestalten, dass ein angemessener zeitlicher Rahmen für die einzelnen Phasen der Beteiligung besteht, der sowohl für die Information der Öffentlichkeit als auch für die effektive Vorbereitung und Beteiligung während des Entscheidungsverfahrens ausreichend Zeit lässt.⁶²

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen kommt zu dem Ergebnis, dass *„die im deutschen Anlagenzulassungs- und Planfeststellungsrecht vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung zu dem Zeitpunkt, in dem der Prozess der Antragsvollständigung bzw. Planerstellung bereits abgeschlossen ist und wesentliche Vorfestlegungen erfolgt sind, mit der Vorgabe einer Beteiligung zu dem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen offen stehen, nicht vereinbar ist.“*⁶³ Die Aarhus-Konvention will eine effektive Möglichkeit zur Beteiligung schaffen. Diese ist nur zu einem Zeitpunkt gegeben, zu dem die Vorhabenskonzeption von Seiten der Behörde noch keine erheblichen Vorfestlegungen erfahren hat.⁶⁴

2.6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass Öffentlichkeitsbeteiligungen in Deutschland in umweltrelevanten Zulassungsverfahren im Durchschnitt immer seltener stattfinden. Allein durch das Instrument der Plangenehmigung gibt es eine deutliche Reduzierung der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, die allerdings von Bundesland zu Bundesland verschieden hoch ausfällt. Während in Ostdeutschland die Plangenehmigung tendenziell häufiger eingesetzt wird,

⁶¹ A. a. O. SRU, S. 163.

⁶² Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention.

⁶³ A. a. O. SRU, S. 163.

⁶⁴ A. a. O. SRU, S. 163.

sind in den westlichen Bundesländern in der Regel Planfeststellungsverfahren noch deutlich dominanter.

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung gilt zudem, dass sie zu spät im Verfahren einsetzt. Finden Öffentlichkeitsbeteiligungen im Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren statt, wird über das „Ob“ und „Warum“ des Vorhabens nicht mehr gesprochen. Und es wird nicht mehr erörtert, welche Bedeutung die Mobilität, die Entwicklung der Logistik für die Region hat. Denn diese Entscheidung ist mit dem Erstellen der Bedarfspläne gefallen.

Diese Situation ist für ein demokratisches Gemeinwesen Bundesrepublik Deutschland so nicht mehr tragbar. Nicht nur durch die Proteste um den Bahnhofsumbau in Stuttgart wurde deutlich, wie wenig die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Lage ist, Einfluss auf eine Entscheidung durch vernünftig gestaltete Beteiligungsverfahren auszuüben. Die formale Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturmaßnahmen benötigt daher sowohl Erweiterungen des formalen Ablaufs der Beteiligung als auch informelle Ergänzungen. In jedem Fall aber müssen zunächst die rechtlichen und faktischen Anforderungen der EU-Richtlinien zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu 100% in das deutsche Recht übertragen werden. Spätestens seit der Einführung des Instrumentes der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der mit ihr einhergehenden Öffentlichkeitsbeteiligung müssen die Alternativplanungen, vor der Festsetzung in den Bedarfsplänen mit der Öffentlichkeit diskutiert werden.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung in Großvorhaben braucht klare Zielstellungen

Die beiden großen umweltrelevanten Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland sind zum einen das Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturprojekte sowie das Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). In der Bundesrepublik Deutschland werden auf diese Weise etwa 750 Zulassungsverfahren pro Jahr mit entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öffentlichkeitsbeteiligung entschieden.⁶⁵ Allein in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der höchsten Dichte an Industrieanlagen in Deutschland, waren im Jahre 2009 16.606 genehmigungsbedürftige Anlagen registriert. Darunter waren 3.378 Anlagen, die als sogenannte „Spalte-1-Anlagen“ gelten.⁶⁶ Das bedeutet, nahezu täglich werden von Landesbehörden Entscheidungen von Umweltrelevanz unter Einbezug der Öffentlichkeit (entweder von Betroffenen oder sonstigen Einwanderinnen und Einwander oder anerkannten Umweltschutzvereinigungen) getroffen.

3.1. Großvorhaben und Öffentlichkeitsbeteiligung in Großvorhaben

Umstritten und politisch aufgeladen sind vor allem Großvorhaben. Der Begriff Großvorhaben ist im Planungsrecht allerdings so nicht vorhanden. Seine Entsprechung ist am ehesten der Begriff des *raumbedeutsamen Vorhabens* nach dem Raumordnungsrecht.⁶⁷ Was ein solches raumbedeutsames Vorhaben ist, bestimmt sich nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes sowie der Länder. Unter diese Kategorie fallen allerdings weit mehr Vorhaben als beispielsweise der Bau des Flughafens in Berlin Schönefeld oder der Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main sowie der Bau des Bahnhofs in Stuttgart, die gemeinhin als Großvorhaben gelten. Insofern wird mit einem Großvorhaben in der Regel noch mehr verbunden als mit dem Terminus des *raumbedeutsamen Vorhabens* aus

⁶⁵ Siehe Umweltbundesamt „Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen“, S. 29.

⁶⁶ Siehe Bericht Informationssystem Stoffe und Anlagen des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/ISA_jahresbericht_2009.pdf, 27.4.2011, S.7.

⁶⁷ Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 6 Raumordnungsgesetz sind „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen: Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“, siehe Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

dem Raumordnungsrecht. Hier kann es nicht darum gehen, eine Definition des Terminus Großvorhabens zu liefern, dennoch sollen zumindest für die umgangssprachliche Abgrenzung einige Kriterien benannt werden, die die Herausgehobenheit von Großvorhaben im Vergleich zu anderen Zulassungsverfahren kennzeichnen.

Großvorhaben sind überregional bedeutsam. Sie weisen hohe Investitionsvolumina auf, gehen nicht selten konform mit einem starken Engagement der jeweiligen Landesregierungen oder sogar der Bundesebene. Sie sind umstritten und in der Regel stark konfliktbehaftet. Großvorhaben werden zudem über viele Jahre geplant und beschäftigen am Ende auch die Verwaltungsgerichte. Aufgrund der Größe des Vorhabens, der Vielzahl der zu betrachtenden Aspekte weisen Großvorhaben eine im Vergleich zu herkömmlichen Zulassungsverfahren deutlich gesteigerte Komplexität auf.

All diese Besonderheiten von Großvorhaben spiegeln sich auch in der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung wieder, die regelmäßig durchlaufen werden müssen. Allerdings gibt es hier merkwürdige Verwerfungen und Verzerrungen im Ablauf. Während die Auslegungsphase der Planunterlagen mit vier Wochen in Deutschland immer gleich ist, egal wie viele Textseiten und Pläne sowie Karten gesichtet und analysiert werden sollen, richtet sich die Erörterungsdauer der geäußerten Einwendungen nach dem Anfall der Zahl der Einwendungen bzw. der Zahl der vorgebrachten Argumente. Das heißt, Bürgerinnen und Bürger sehen sich konfrontiert mit der Aufgabe, in wenigen Wochen zu den Öffnungszeiten der Auslegungsbehörden die Pläne anzuschauen und zu analysieren. Beim Ausbau der Landebahn des Frankfurter Flughafens im Jahre 2005 lagen etwa 20.000 Textseiten sowie etwa 1000 Pläne und Karten aus. Ähnliche Ausmaße hatte das Großprojekt des Ausbaus des Flughafens Berlin Schönefeld in Berlin. Dort sahen sich die Bürgerinnen und Bürger mit 37 prall gefüllten Leitz-Ordern konfrontiert. Diese engen Fristen stellen Bürgerinnen und Bürger sowie anerkannte Umweltverbände vor große Herausforderungen. Die Problematik der Erörterungstermine, jenseits der Frage, ob solche Mammutveranstaltungen die eigentlichen Funktionen erfüllen können bzw. worin diese Funktionen eigentlich liegen, in Großverfahren nimmt teilweise absurde Züge an, da hier, im Gegen-

satz zur sehr begrenzten Auslegungsfrist der Unterlagen, sich die Dauer des Erörterungstermins am Katalog der vorgebrachten Argumente orientiert.⁶⁸ Und wenn, wie im Fall des Ausbaus des Flughafens Schönefeld 90 Tage notwendig werden, um diesen Erörterungstermin zu absolvieren, kann man sich schon fragen, wer dies eigentlich von Seiten der Bürgerinnen und Bürger leisten können soll.

Tabelle: Erörterungstermine in Großvorhaben im Zeitraum 2001 bis 2008

Verfahren Und Jahr	Zahl der Einwen- dungen	Dauer des EÖT
Flughafen Berlin Schönefeld 2001	133.500	90 Tage Vom 23.04.2001 – 29.01.2002
Flughafen Berlin Schönefeld 2008	36.530	12 Tage Vom 07.04.2008 – 25.04.2008
Flughafen Frankfurt/Main PFV Landebahn 2005	127.000	Sep. 2005 – März 2006
Flughafen Frankfurt/Main PFV A-380 Werft	35.000	15.01.2004 – 05.03.2004

Insofern steht die Öffentlichkeitsbeteiligung in Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland vor einem doppelten Dilemma. Einerseits ist sie aus Bürgersicht noch viel zu rudimentär ausgeformt.⁶⁹ Die Eingangshürden für Bürgerinnen und Bürger sind hoch, die Befassung mit der komplexen und umfangreichen Materie wird eher tendenziell erschwert als erleichtert.⁷⁰ Der Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung und den vorgebrachten Argumenten seitens der Bürgerinnen und Bürger ist zudem intransparent.⁷¹ Das muss die Beteili-

⁶⁸ Zur Frage der rechtlichen Einordnung der Erörterungstermine u.a. Pascale C., Beschleunigung oder Re-Arkanisierung?, DÖV, 2007, Heft 3, S. 107; Guckelberger, A., Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins?, DÖV, 2006, Heft 3, S. 97.

⁶⁹ Siehe Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen, 2002, S. 340 ff.

⁷⁰ Selle (Hrsg.), Planung und Kommunikation, S. 61.

⁷¹ Ganz im Gegenteil zu den Standards in Österreich, siehe http://www.partizipation.at/standards_oeb.html (27.4.2011).

gung von Bürgern, die altruistische Motive haben, stark bremsen zugunsten der Beteiligung von Bürgern, die selbst betroffen sind und in der Regel durch das NIMBY-Syndrom⁷² in Ihrer Interessenabhängigkeit gefangen sind.

Andererseits kann die Öffentlichkeitsbeteiligung in Großprojekten nicht einfach linear weiter aufgebläht werden, die Frage der Effektivität, noch mehr der Effizienz stellt sich auch beim Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung mehr denn je. Zudem muss, um in Großverfahren eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung abzusichern, die Frage der finanziellen Kompensation für die Öffentlichkeit geregelt werden, da ansonsten Vorschläge zur Professionalisierung der Beteiligung leer laufen würden.

3.2. Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Großvorhaben der Infrastruktur

Grundsätzlich hat die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren – hierzu zählen auch die Großvorhaben der Infrastruktur – einen dualen Charakter. Sie dient zum einen dem Umweltschutz und zum anderen der demokratischen Teilhabe an Verwaltungsentscheidungen. Hinsichtlich der konkreten Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren gibt es keine einhellige Auffassung, sondern es existieren Unterschiede je nach Norm, Wissenschaftsdisziplin, Demokratiekonzept oder auch Institution.⁷³

3.2.1. Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren

Im Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz sind weder im Gesetz selbst noch in der Begründung entsprechende Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung normiert wor-

⁷² NIMBY: „Not in my backyard“.

⁷³ Siehe zu rechts- und verwaltungswissenschaftliche Zielstellungen und Funktionen: Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung S. 209 ff; in der Politikwissenschaft u.a. Vetter (Hrsg.) Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung S. 9 ff; Feindt, Newig, Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit, S. 9 ff.; Jonuschat u.a. Partizipation und Nachhaltigkeit, S. 13 ff.; international zu beachten: Beierle und Cayford, Democracy in Practice – Public Participation in Environmental Decisions, S. 21 ff.

den.⁷⁴ Das dient nicht gerade der Klarheit der Gesetzesanwendung. Hilfsweise kann man sich daher den überaus reichlich formulierten Zielstellungen der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und sogar des Aarhus-Übereinkommens⁷⁵ zuwenden.⁷⁶ Ohnehin sind die Ziele des Aarhus-Übereinkommens und die der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie im Wesentlichen deckungsgleich. Dies kommt auch in der nachfolgenden Übersicht zum Ausdruck:

Tabelle: Zusammenstellung der Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren in der AK und der EU-Ö-Richtlinie

Ziel bzw. Funktion ohne Priorisierung	AK	Ö-Richtlinie
Steigerung der Qualität der Verwaltungsentscheidung	X	X
Förderung des Umweltschutzes	X	X
Erhöhung des Umweltbewusstseins	X	X
Förderung der Umweltbildung	X	X
Förderung der Akzeptanz der zutreffenden Entscheidung und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	X	X
Verringerung von Konfliktpotential durch Ausgleich von Interessen		X
Transparenz der der zutreffenden Entscheidung herstellen	X	X
Kontrolle der Verwaltung gewährleisten		X
Demokratische Willensbildung stärken	X	X

Danach hat die Europäische Kommission im Gegensatz zum Aarhus-Übereinkommen noch ambitioniertere Zielstellungen. Im Begründungstext der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie wird sogar auf handfeste Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung verwiesen:

⁷⁴ Siehe Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 9. Dezember 2006, in BGBl. I, 2006 S. 2819.

⁷⁵ Siehe "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten", verabschiedet 1998 anlässlich der 4. Paneuropäischen Ministerkonferenz im dänischen Aarhus.

⁷⁶ Siehe BT-Drs. 1624 v. 4.9.2006 S. 14.

„...Bewertungen geltender Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich lassen zahlreiche Vorteile erkennen: unbrauchbare Vorschläge werden verworfen, der Dokumentationsumfang ist durchweg geringer, Innovationen werden gefördert, die Verantwortlichen können fundiertere Entscheidungen treffen, in den Gemeinschaften der Umgebung entsteht Vertrauen, kostspielige Konflikte werden vermieden oder gelöst und Doppelarbeit wird verringert. Letztendlich erfordern bessere Entscheidungen – Entscheidungen, die den Bedürfnissen der Gemeinschaft gerecht werden und gleichzeitig negative Umweltauswirkungen auf ein unvermeidliches Maß beschränken – eine Gesamtsicht, die sich nur durch eine breite Einbeziehung der Gemeinschaft erreichen lässt.⁷⁷

Das diese Zielstellungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie keine Ausnahme darstellen, beweisen neben der Wasserrahmenrichtlinie der EU, die ähnliche Zielstellungen verfolgt wie die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und für die es seit Jahren zahlreiche Umsetzungsprogramme gibt, weitere Richtlinien wie die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung aus dem Jahr 1985⁷⁸ sowie ihre Änderung 1997⁷⁹, die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung aus dem Jahr 1996⁸⁰ sowie die Umwelthaftungsrichtlinie aus dem Jahr 2004⁸¹. Auch weitere Entwürfe der EU wie die Bodenschutzrahmenrichtlinie⁸² oder die Hochwasserschutzrichtlinie⁸³ nehmen die Beteiligungsziele vorangegangener Richtlinien der EU auf.

⁷⁷ Begründung Ö-Beteiligungsrichtlinie, KOM (2000) 839 endgültig, 2000/0331 (COD) v. 18.1.201, S. 6

⁷⁸ Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S.40).

⁷⁹ Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 73, S.5).

⁸⁰ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, letzte Fassung ABl. Nr. L 24, S.8.

⁸¹ Richtlinie 2004/35/EG vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. Nr. L 143, S. 56), letzte Fassung: ABl. Nr. L 102, S. 15.

⁸² Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, Entwurf der Kommission vom 22. September 2006 (Dok. KOM (2006) 232 endgültig).

Die Zielstellungen der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sind in der Gegenüberstellung mit den Zielen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie die Rechts- und Verwaltungswissenschaft seit den 70er und 80er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt haben geradezu revolutionär. Dies wird in einer Gegenüberstellung bereits auf den ersten Blick deutlich:

Übersicht: Gegenüberstellung Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland bis 2006 und nach Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2006

Ziel bzw. Funktion ohne Priorisierung	Ö-Richtlinie	Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der BRD bis 2006 ⁸⁴
Steigerung der Qualität der Verwaltungsentscheidung	X	
Förderung des Umweltschutzes	X	
Erhöhung des Umweltbewusstseins	X	
Förderung der Umweltbildung	X	
Förderung der Akzeptanz der zutreffenden Entscheidung und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	X	X
Verringerung von Konfliktpotential durch Ausgleich von Interessen	X	
Transparenz der der zutreffenden Entscheidung herstellen	X	X
Kontrolle der Verwaltung gewährleisten	X	X
Demokratische Willensbildung stärken	X	X

⁸³ Richtlinie 2007/60/EG vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (ABl. Nr. L 288, S. 27).

⁸⁴ Siehe Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 209 ff.

Informationsbeschaffung der Verwaltung		X
Erhöhung der Effektivität der Verwaltung		X
Rechtsschutzfunktion		X

Anhand der Tabelle wird bereits deutlich, dass die deutschen Ziele und Funktionen und die europäischen Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht konform sind. Während einige der Ziele und Funktionen der Bundesrepublik Deutschland bis 2006 sehr stark aus dem Blickwinkel deutschen Verwaltungspraxis geformt waren, sind die Ziele und Funktionen der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie weitaus genereller und konsequent grundsätzlicher aus einem übergeordneten Blickwinkel gedacht. Dies kommt in den deutschen Funktionen immerhin zum Teil auch in den Ziel- und Funktionsbestimmungen demokratische Willensbildung, Kontrolle der Verwaltung gewährleisten sowie demokratische Willensbildung stärken und der Förderung der Akzeptanz zum Ausdruck. Wobei nicht alle Vertreter der Rechts- und Verwaltungswissenschaft alle diese zuletzt genannten Eigenschaften der Öffentlichkeitsbeteiligung zubilligen.

Leider gibt es generell in der deutschen Rechts- und Verwaltungswissenschaft einen Mangel an Diskussionen über die neuen Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, die durch die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie seit 2006 in Deutschland Gültigkeit erlangt haben. Dadurch sind viele diskussionswürdige Fragen der sehr weitgehenden EU-Zielstellungen nicht oder nur unterbelichtet. Insbesondere fehlt es derzeit an operationalisierten Parametern, die die Ziele und Funktionen der EU mess- und überprüfbar machen. Das wiederum führt zu einem fortgesetzten Mangel in der praktischen Umsetzung und gibt den ausführenden Genehmigungsbehörden aber auch den beteiligten Bürgern keine gute Grundlage für eine gute Qualität der Beteiligungsprozesse.

Ist die Diskussion in der deutschen rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Partizipationsforschung hinsichtlich der Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung eher als spärlich zu bezeichnen, selbst in der politikwissenschaftlichen Diskussion überwiegen eher andere Fragestellungen, so ist interessant, welche Zielstellun-

gen Bürgerbeteiligung in anderen Ländern außerhalb der EU zugewiesen werden. Hier interessiert in erster Linie, welche Standards in den USA im Bereich Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt wurden. Die Diskussion in den USA ist dabei – im Unterschied zur sehr segmentierten fachwissenschaftlichen Diskussion in Deutschland – davon gekennzeichnet, dass interdisziplinäre Ansätze entwickelt wurden. Die Bezugsstudie hierbei haben die amerikanischen Partizipationsforscher Beierle und Cayford geliefert.⁸⁵ In Ihrer Studie kommen die Partizipationsforscher zu folgenden fünf Zielen der Bürgerbeteiligung im Umweltschutz:

1. Einbeziehung öffentlicher Werte in Entscheidungen
2. Verbesserung der materiellen Qualität von Entscheidungen
3. Konflikte zwischen konkurrierenden Interessen lösen
4. Vertrauen in Institutionen bilden
5. Wissensstand und Informationsgrad der Öffentlichkeit verbessern⁸⁶

Die amerikanischen Wissenschaftler sprechen – das ist ein interessanter Aspekt – von “social goals” zur Charakterisierung und Einordnung Ihrer Zielbestimmungen. Die ersten beiden Zielbestimmungen charakterisieren die amerikanischen Forscher auch als Output Ziele. Die nächstfolgenden Ziele „Resolving conflict among competing interests“ und „Building trust in institutions“ werden als Beziehungsziele bezeichnet. Und das fünfte Ziel werten die amerikanischen Autoren als „Capacity Building“ Ziel.

Am bemerkenswertesten an den sehr weitgehenden Zielstellungen der amerikanischen Partizipationsforscher sind sicher das vierte und das das fünfte Ziel zu charakterisieren. Das vierte Ziel fordert, durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Vertrauen zu stärken. Dieses Ziel ist deutlich weitgehender als „nur“ Akzeptanz zu schaffen. Vertrauen durch Öffentlichkeitsbeteiligung herzustellen verlangt eine deutlich stärkere Fokussierung auf die Öffentlichkeit und das Eingehen auf

⁸⁵ Beierle, T. C., Cayford, J., Democracy in Practice – Public Participation in Environmental Decisions, Washington 2002.

⁸⁶ Beierle/Crayford, S. 6, Die Ziele lauten: „Incorporating public values into decisions, Improving the substance quality of Decisions, Resolving conflict among competing interests, Building trust in institutions, Education and informing the public“.

die Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger. Auch das fünfte Ziel stellt eine andere Interpretation der Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Das durch die Beteiligungsprozesse Bürgerinnen und Bürger weitergebildet werden sollen, war bislang in der Bundesrepublik ein wohl oder über notwendige Begleiterscheinung, wenn man den Beteiligungsvorgängen folgen wollte. Aber diese Zielstellung in den Mittelpunkt zu rücken, würde bedeuten, die Aufmerksamkeit, um sich Wissen anzueignen, deutlich zu verbessern.

3.2.2. Auswirkungen der unzureichenden Ziel- und Funktionsbestimmungen auf die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland

Der Philosoph Seneca hat bereits in der Antike deutlich gemacht, dass man nur ans Ziel gelangen könne, wenn man sein Ziel auch kenne.⁸⁷ Übertragen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz bedeutet das, ohne klare und überprüfbare Ziel- und Funktionsbestimmungen sowie entsprechend operationalisierte Parameter zur Überprüfung kann niemand wirklich sagen, was die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz eigentlich bewirken soll. Die Ziel- und Funktionsbestimmungen müssen ins Bewusstsein der mit der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen betrauten Behördenmitarbeiter gelangen. Hierzu sind Schulungen und Erfahrungsaustausche notwendig. Dieser muss kontinuierlich gestaltet werden. Er schließt standardisierte und laufend durchgeführte Evaluationen von Beteiligungsprozessen ein. In Großverfahren müssten entsprechend geschulte Behördenmitarbeiter überprüfen, wie die Zielstellungen der Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse sich in das Korsett des Beteiligungsreglements bestmöglich übertragen lassen.

Derzeit werden zwar mannigfach Beteiligungsverfahren durchgeführt. Aber keine Institution in der Bundesrepublik Deutschland begleitet die Beteiligungsverfahren im Umweltschutz kontinuierlich bzw. wertet sie wissenschaftlich aus. Diese defensive Herangehensweise verträgt sich immer weniger mit den Anforderungen, die Bürgerinnen und Bürger an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz auf den verschiedenen Ebenen und den verschiedenen Ausprägungen

⁸⁷ „Für einen, der nicht weiß, welchen Hafen er ansteuern will, gibt es keinen günstigen Wind“, Lucius Annaeus Seneca, römischer Politiker, Dichter und Philosoph (4 v. Chr. - 65).

gen stellen. In Österreich wurden daher in einem partizipativ angelegten Prozess 2008 Standards der guten fachlichen Beteiligungspraxis erarbeitet und diese werden fortan allen Behörden auf Bundes- und auf der Landesebene zur Verfügung gestellt. Initiiert wurde dies in Österreich vom dortigen Bundeskanzleramt unter einer konservativen Regierung.⁸⁸ Und eingespeist wird Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich in den Nachhaltigkeitsdialog.

⁸⁸ Siehe hierzu ausführlich www.partizipation.at (27.4.2011).

4. Direktdemokratische Steuerungselemente

In der Bundesrepublik Deutschland sind die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten seit Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts stark verbessert worden. Zum einen wurden die gesetzlichen Möglichkeiten der direkten Mitsprache in den Bundesländern erheblich verbessert, zum anderen ist das Instrument selbst auch deutlich häufiger in der Praxis genutzt worden.⁸⁹ Beteiligungsmöglichkeiten der Direkten Demokratie sind in der Bundesrepublik auf verschiedenen Ebenen der administrativen Verwaltung möglich. Auf der Ebene des Bundes fehlen derartige Möglichkeiten, obwohl Artikel 20 GG normiert:⁹⁰

"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt."

4.1. Bürger- und Volksbegehren in Kombination mit förmlichen Verwaltungsverfahren

4.1.1. Lehre aus Stuttgart 21

Bei den Protesten gegen Stuttgart 21 geht es nicht nur um ein Bahnhofskonzept, sondern um den Wunsch der Bürger, mitentscheiden zu können. Neben dem zu genehmigenden komplexen infrastrukturellen Großprojekt des Bahnhofsumbaus steht somit auch ein demokratisches Großprojekt. Das wurde lange unterschätzt bzw. überhaupt nicht gesehen. In den anhaltenden Massenprotesten gegen den Bahnhofs- und Schnellstraßenausbau werden die Defizite der förmlichen Beteiligungsmöglichkeiten in Planfeststellungsverfahren offengelegt. Obwohl nach den geltenden Standards die förmlichen Beteiligungsverfahren zu Stuttgart 21 durchgeführt wurden, gab es die Massenproteste. Die unzureichenden instrumentellen Möglichkeiten der formalen Beteiligung sind durch Stuttgart 21 schonungslos offenbar geworden. Lösungswege für eine intensivere politische Beteiligung in Planungsverfahren haben seitdem immer wieder auch direktdemokratische Partizipationswege ins Spiel gebracht. Besonders die SPD hat sich hinsichtlich Stuttgart 21 für ein Volksbegehren stark gemacht⁹¹,

⁸⁹ Hierzu siehe <http://www.mehr-demokratie.de/beratung.html>, akademisch u.a.: Schiller, T., „Direkte Demokratie: Eine Einführung, Campus Verlag, 2002.

⁹⁰ Artikel 20 Absatz 2 GG.

⁹¹ Siehe Spiegel online vom 21.4.2001, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,758539,00.html>.

das allerdings aufgrund der hohen Quoren in Baden-Württemberg nicht zustande kam.⁹²

Die öffentliche Diskussion, die Stuttgart 21 ausgelöst hat, zeigt, dass die Zeit reif ist, sich grundsätzliche Gedanken über unser politisches System und die politische Partizipation zu machen. Das heißt nicht, alles in Frage zu stellen. Kritisiert wird vor allem, dass zu sehr von oben über die Köpfe der Menschen hinweg regiert wird, was die Forderung mit sich bringt, unser bestehendes repräsentatives demokratisches System durch direktdemokratische Elemente, zu ergänzen. Fraglich ist allerdings, ob es sinnvoll ist, direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten mit förmlichen Verwaltungsverfahren zu kombinieren, wie das derzeit vertreten wird.⁹³

4.1.2. Der Begriff „direkte Demokratie“ und Formen der Beteiligung

In der Bundesrepublik übt das Volk die Macht aus, vor allem, indem es Abgeordnete wählt, die uns repräsentieren. Der Staat Bundesrepublik Deutschland ist insofern maßgeblich als repräsentative Demokratie konzipiert. Dieses Demokratiekonzept hat sich bewährt. Doch mittlerweile ist die Parteienlandschaft unübersichtlich geworden, Koalitionen sind weniger kalkulierbar und Wahlversprechen werden oftmals nicht eingehalten. Darüber hinaus gibt es das Bedürfnis immer stärker die eigenen Belange selbst mitbestimmen zu wollen und nicht darauf zu vertrauen, dass die Administration dieses in guter Qualität erledigt. Das Vertrauen vieler Bürger in die Politik ist deshalb erodiert oder sogar gänzlich verschwunden. Gleichzeitig wächst der Unmut darüber, dass vor allem diejenigen Gehör finden, die mit Geld, Macht und Lobbyisten ausgestattet sind.

Insofern macht es Sinn, darüber nachzudenken, wie sich das Volk, die Gewalt, die von ihm ausgeht, öfter selbst ausüben kann. Immerhin sprechen sich 65 Prozent der Bürger für mehr Volksabstimmungen auch auf Bundesebene aus

⁹² Gemäß Art. 60 Landesverfassung in Baden-Württemberg heißt es: "Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt." Das bedeutet, bei etwa 7,6 Wahlberechtigten im Land müssten etwa 2,5 Millionen gegen den Bahnhofsbaustimmten.

⁹³ Siehe u.a. Beschluss des Parteivorstandes der SPD v. 21.3.2011.

und sind der Meinung, diese führten zu einer Verbesserung der Demokratie.⁹⁴ Es geht also darum unsere repräsentative Demokratie durch die Einführung direktdemokratischer Elemente zu ergänzen.

„Selbstverständlich ist Repräsentation in der modernen Demokratie unersetzlich. Andererseits ist sie unersetzlich nur, weil und so weit sie gesellschaftliche Interessen organisiert und vermittelt. Mit dem Wort des berühmten Politikwissenschaftlers Ernst Fraenkel: „Nur als repräsentiertes Volk weiß ein Volk, was es will.“ Aber was geschieht wenn zwar das Volk weiß, was es will. Doch seine Repräsentanten davon nichts wissen wollen? Dann scheitert nicht nur die Repräsentation, sondern mit ihr die Vermittlung. Das ist die Stunde des Plebiszits.“⁹⁵

Direktdemokratische Beteiligungsformen werden in Deutschland auf kommunaler Ebene und auf Landesebene in jedem Bundesland angewandt.⁹⁶ Bislang nutzten etwa ein Fünftel aller Kommunen in Deutschland ein direktdemokratisches Verfahren. In 1533 Gemeinden, Städten und Landkreisen fand bislang mindestens ein Bürgerentscheid statt.⁹⁷ Besonders stark ist die Verbreitung im Bundesland Bayern.⁹⁸ Von den 10 Städten, in denen die meisten Verfahren durchgeführt wurden, liegen allein sieben in Bayern. Spitzenreiter ist hier die Landeshauptstadt München⁹⁹ mit 20 Verfahren. Neben Hamburg-Wandsbeck und Hamburg-Nord befindet sich mit Dresden nur eine Stadt aus Ostdeutschland unter den Top-Zehn der Städte bzw. Stadtbezirke in Deutschland.¹⁰⁰

⁹⁴ Hohmann-Dennhardt, Frankfurter Rundschau (FR) v. 12.11.2010: Ein Stück Staatsgewalt zurückholen.

⁹⁵ Bommarius, C., Frankfurter Rundschau (FR) v. 16.2.2011: Kein Zauberstab, aber ein gutes Werkzeug.

⁹⁶ Baden-Württemberg: § 21 BadWürttGO; Bayern: Art. 18 a BayGO; Brandenburg: § 20 BbgGO; Hessen § 8b HessGO; Mecklenburg-Vorpommern: § 20 MVKommverf.; Niedersachsen: § 22b NdsGO; Nordrhein-Westfalen: § 26 NWGO; Rheinland-Pfalz: § 17a RhPfGO; Saarland: § 21 a SaarlKSVG; Sachsen: §§ 24 f. SächsGO; Sachsen-Anhalt: §§ 25f. Sachs.AnhGO; Schleswig-Holstein: § 16g SchlHGO; Thüringen: § 17 ThürKO.

⁹⁷ Siehe Ebenda S. 13.

⁹⁸ Knemeyer, Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik, 2. Aufl., 1997, S. 117 ff.

⁹⁹ In München mit 900 000 Stimmberechtigten liegt die Hürde des Quorums nur bei 3%, also nur bei 27 000 notwendigen Stimmen. In Erfurt liegt das Quorum eines Bürgerbegehrens bei satten 13%. In Frankfurt/Main bei hohen 10%. 10%, das bedeutet bei 420 000 Wahlberechtigten in Frankfurt 42 000 Unterschriften für die erste Hürde eines solchen Verfahrens.

¹⁰⁰ Siehe Ebenda S. 13.

In den letzten Jahren gab es in Deutschland mehrere Initiativen für plebiszitäre Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Entsprechende Gesetzesvorschläge für eine Grundgesetzänderung (2002 und 2005) scheiterten jeweils an der notwendigen Zweidrittelmehrheit. So sind derzeit folgende Elemente direkter Demokratie in Deutschland vorherrschend:

- Kommunen (z. B. Bürgerbegehren/Bürgerbescheid)
- Länder (je nach Landesverfassung z. B. Volksentscheid, Verfassungsänderung, Auflösen des Landtages)
- Bund (Kollektivpetitionsrecht nach Art. 17 GG, Neugliederung des Bundesgebietes nach Art 29 GG, neue Verfassung nach Art. 146 GG)

Bürgerbegehren bezeichnen Anträge, die Bürger zu einem bestimmten Thema auf Gemeindeebene stellen können. Bürgerentscheid markiert die Entscheidung über diese Frage anstelle des Rates der Gemeinde oder des Rates der Stadt. Volksbegehren bezeichnen Anträge, die Bürger zu einem bestimmten Thema auf Landesebene stellen können, Volksentscheid stellt die Entscheidung über diese Frage anstelle des Landesparlamentes dar. In manchen Ländern gibt es darüber hinaus Volksinitiativen. Dies bezeichnet die Möglichkeit, Gesetzesentwürfe in das Landesparlament einzubringen. Mit Quorum wird die Zahl der Stimmberechtigten bezeichnet, die sich an einer Abstimmung beteiligen müssen, damit diese endgültig bzw. erfolgreich ist.¹⁰¹

Noch immer sind die Quoren bei plebiszitären Verfahren zum Teil sehr hoch. Allein bei Bürgerentscheiden sind 13,5 % aller Entscheide, die zwar die Mehrheit der Stimmen erhielten, formal gescheitert, weil das gesetzlich geforderte Quorum verfehlt wurde (so genanntes unechtes Scheitern).

¹⁰¹ A. a. O. Zschiesche (2008), S. 34.

4.1.3 Plebiszite und das Verhältnis zu den formalen Beteiligungsverfahren

In vielen Gemeinde- bzw. Kommunalordnungen der Bundesländer gibt es Kataloge zu Sachbereichen, die nicht durch Plebiszite entschieden werden können (sogenannte Negativkataloge). Neben anderen Sachbereichen (Aufstellung von Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen, Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten, Kommunale Abgaben und privatwirtschaftliche Entgelte, Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe u. a.) gehören auch förmliche Verwaltungsverfahren wie Planfeststellungsverfahren zu den Thematiken, die in verschiedenen Bundesländern ausdrücklich genannt werden, wenn es darum geht, Thematiken von Plebisziten auszuschließen.

In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz sowie im Saarland können so keine Bürgerbegehren angestrengt werden gegen Planfeststellungsverfahren. Das heißt eine Verzahnung von plebiszitären Mitbestimmungsmöglichkeiten und förmlichen Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist derzeit allein schon aufgrund der Negativkataloge in einigen Bundesländern nicht möglich.¹⁰² Entsprechende gerichtliche Entscheidungen haben daher einige Bürgerbegehren im Umweltschutz bereits für ungültig erklärt.¹⁰³

Es gibt allerdings auch Bundesländer, in denen ein Nebeneinander zwischen Plebisziten und Planfeststellungsverfahren möglich ist. In Mecklenburg-Vorpommern ist ein Nebeneinander von Plebiszit und förmlichen Verwaltungsverfahren durch den Wortlaut der § 20 Absatz 3 Nr. 3 MVKommVerf gedeckt.

4.1.4. Chancen und Grenzen von Plebisziten

In aller Regel werden direktdemokratische Entscheidungen, einmal gefällt, von allen akzeptiert, auch von den Verlierern. Das ist die eigentliche Qualität der direkten Demokratie: die hohe Legitimität ihrer Entscheidungen. Mehr noch, die Behörden hätten Stuttgart 21 wohl gar nie zur Abstimmung gebracht. Denn der direktdemokratische Prozess beginnt, lange bevor die Wähler entscheiden, ja

¹⁰² Ritgen, Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, NVwZ 2000, Heft 2 S. 133f.

¹⁰³ OVG Münster, DVBl. 1998, 785; VG Köln Ur. V. 22.11.1996 – 4 K 2897/97.

sogar bevor sich das Parlament damit befasst. Am Anfang steht die Konsultation aller Anspruchsgruppen, die allein oder im Verbund den Ausgang einer Abstimmung bestimmen können. Bei einem Bahnhof wären das wohl: die Parteien, Umweltverbände, der Denkmalschutz, die Naturschützer, die Bahnkunden, die Anwohner. Schon diese Konsultation hätte den Behörden gezeigt, dass dieses Projekt nicht mehrheitsfähig ist.

Die Anwendung von Volksentscheiden hat Auswirkungen auf das politische Leben der Bürger. In einer rein repräsentativen Demokratie, in der die Abgeordneten alle vier bzw. fünf Jahre gewählt werden, können die Politiker jahrelang nach Gutdünken Politik machen, bis sie sich im Wahlkampf wieder mit den Wählerinteressen auseinandersetzen müssen. In einer Gesellschaft mit direkt-demokratischen Elementen funktioniert das indes nicht. Hier müssen Politiker die Transparenz erhöhen, Vertrauen schaffen und näher am Bürger regieren, um nicht schmerzhaften Schiffbruch zu erleiden.¹⁰⁴

Das Instrument der Volksentscheide auf Bundesebene ist allerdings auch nicht unumstritten. So sind Volksentscheide kritisch zu sehen, wenn es um politisch sensible Themen wie den Bau von Minaretten, der Integration von Migranten oder dem Verbot der Todesstrafe geht. In diesen Fällen würde aber das Bundesverfassungsgericht, auch ein sehr wirksames Instrument der deutschen Demokratie, eingreifen.

Auch die Argumente, die dem Bürger jegliche Fachexpertise zu komplexen politischen Entscheidungen absprechen, überzeugen nicht, wie die Bundesverfassungsrichterin Hohmann-Dennhardt im Folgenden ausführt:

„Da wird angeführt, die Gesetzesmaterialien seien zumeist sehr komplex und in ihrer Tragweite schwer zu erfassen, so dass es nicht leicht falle, sich eine fundierte Meinung zu bilden. Doch das gilt für die Abgeordneten wie für die Bürger gleichermaßen. Überforderung der Bürger ist insofern ein vorgeschobenes Argument, hinter dem

¹⁰⁴ Hinz, P.-N., Rheinischer Merkur (RM) v. 28.10.2010: Alle Macht dem Volke.

sich ein anderer Grund verbirgt: Wer regiert, will sich nur ungern in die Karten schauen und die Bürger beim politischen Pokern mitmischen lassen, weil das Zeit kostet und das eigene Konzept durcheinander bringt. Aber Volksabstimmungen zur rechten Zeit können hilfreich sein. Sie lenken erhitze Kontroversen in geordnete Bahnen und können verhindern helfen, dass die Vertrauensbasis weiter schwindet, auf der die parlamentarische Demokratie fußt.

Auch trifft zwar zu, dass Bürger zum Beispiel bei Standortfragen, ob es nun um Kraftwerke oder Gefängnisse geht, oft abwinken. Doch die Durchschlagekraft von Eigennutz gegenüber Belangen der Allgemeinheit nimmt ab, je größer der Kreis derer ist, die abstimmen dürfen. Und geregelt werden kann, dass etwa das Haushalts- oder Steuerrecht nicht der Volksabstimmung unterliegt und Volksentscheidungen, die der Verfassung zuwiderlaufen, nicht zugelassen werden.¹⁰⁵

Die direkte Demokratie muss also nicht als Störfaktor wirken, sondern kann als ein belebendes Element der Politik gesehen werden. Im Vergleich zu einem rein parlamentarischen System sind dabei alle Akteure herausgefordert:

- Die Behörden können zwischen zwei Wahlen nicht nur auf eine diffuse Unterstützung seitens der Bevölkerung zählen, sondern müssen in spezifischen Sachfragen fähig sein, Mehrheiten zu finden.
- Dabei erhöht sich der Informations- und Erklärungsbedarf der Bürger, und die Behörden müssen versuchen, diesen Bedarf zu befriedigen.
- Regelmäßige Volksabstimmungen fördern zudem eine politische Kultur mit partizipativem Charakter. Dabei erhöhen sich das allgemeine politische Interesse und die Aufmerksamkeit der Medien für Politik und die politischen Kompetenzen der Bürger.
- Gleichzeitig erlangen die Bürger durch die Auseinandersetzung mit Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen eine bessere Rechtskenntnis.

¹⁰⁵ A. a. O. Hohmann-Dennhardt, FR v. 12.11.2010.

- Und schlussendlich erhöht die direkte Demokratie die Legitimation der Entscheide. Die Möglichkeit, Initiativen und Referenden zu starten und Volksabstimmungen zu erzwingen, dient der Gesellschaft gleichsam als Spiegel ihrer selbst. So wird deutlich, wo die Bürger der Schuh drückt.¹⁰⁶

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass es durchaus sehr sinnvoll sein kann, das Deutsche Planungssystem mit plebiszitären Instrumenten zu verknüpfen. Unter welchen konkreten Voraussetzungen und in welcher Planungsphase die Einführung bzw. die Ergänzung sinnvoll ist, wird in dem Kapitel 5.1.5. „Empfehlungen zu der Einführung von Plebisziten“ dargestellt.

4.2. Mediationsverfahren

In den letzten Jahren hat das Verfahren der Mediation durch die Anwendungsmöglichkeiten des Verhandeln bei innen- und umweltpolitischen Konflikten besondere Aufmerksamkeit gewonnen. Denn kooperative Konfliktregelungsverfahren, wie die Mediation, werden dem Zusammenspiel personaler, thematischer und institutioneller Kontexte in Umweltkonflikten wesentlich besser gerecht als die bestehenden rechtlichen und politischen Entscheidungsroutinen in der Umweltpolitik. Der entscheidende Vorteil kooperativer Verfahren besteht in der Möglichkeit, einen Kommunikationsraum für Verhandlung und Diskurs zu etablieren¹⁰⁷:

„Dass Mediation ein Verfahren der Zukunft ist, entspricht der zivilgesellschaftlichen Entwicklung. Man kann überall feststellen, dass die Menschen nicht mehr alles so hinnehmen, was auf der politischen, administrativen Ebene über sie beschlossen wird. Und da ist Mediation ein sehr intelligentes Verfahren, da es ausgewählte Betroffene, die sich engagieren wollen, einbezieht. Das Verfahren gibt ihnen die Chance mitzudenken, aber auch für andere zu denken. Beides ist wichtig. Sie können mitdenken. Das heißt sie können ihre eigenen

¹⁰⁶ Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N., Handbuch zur direkten Demokratie, S. 57.

¹⁰⁷ Troja, M., Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, Köln 2001, S. 395.

*Probleme und Lösungen einbringen, aber sie können zugleich für andere mitdenken, die nicht mit am Tisch sitzen.*¹⁰⁸

Findet eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von einer Mediation statt, können die Beteiligten sicher sein, politisches Gehör zu finden. Anders als bei herkömmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungen können die Umweltverbände auf Augenhöhe mit den Behördenvertretern und anderen Betroffenen über mögliche Gestaltungsoptionen des politischen Vorhabens diskutieren. Sie können ihr ausgezeichnetes Fachwissen und ihre grundsätzliche politische Haltung vertreten und sich aufgrund der Verfahrensgestaltung auch sicher sein, dass die anderen Teilnehmer zuhören, was in herkömmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungen selten der Fall ist, da es primär um das Einreichen der schriftlichen Stellungnahmen geht. Gleichzeitig sind natürlich auch die Gegner des Vorhabens gezwungen, sich (wertschätzend!) mit dem politischen Gegner auseinanderzusetzen.

Insofern ist es auch kein Wunder, dass spätestens seit Stuttgart 21 die Durchführung von Mediationsverfahren bei großen Infrastrukturprojekten von allen Seiten eingefordert wird.

4.2.1. Inhalt und Struktur der Verfahren

Mediation gehört zu einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Partizipationsverfahren. Unter dem Begriff Partizipationsverfahren werden alle Ansätze zusammengefasst, bei denen staatliche Akteure in der Vorbereitung hoheitlicher Entscheidungen mit privaten Akteuren wie Unternehmen, Verbänden und Initiativen direkt zusammen arbeiten. Die Auswahl partizipativer Planungs- und Entscheidungsverfahren ist groß. Das Spektrum umfasst die sog. Planungszellen, Bürgergutachten, Runde Tische, mehrstufige dialogische Verfahren, Stadt- und Verkehrsforen, Konsensus-Konferenzen, Mediationen, mediative Verfahren, etc.¹⁰⁹

Grundsätzlich lässt sich sagen: Wenn sich ein geplantes Projekt durch eine hohe Akzeptanz vor Ort (und damit ein geringes Konfliktpotential) sowie durch

¹⁰⁸ Zilleßen, H., Interview: Ziesenitz, A., In:ipublic, Nr.8, S. 56.

¹⁰⁹ A. a. O. Troja, S. 9.

geringe Unsicherheiten in der Realisierung auszeichnet, genügen meistens schon gute Informationsangebote und ein professionelles Marketing für das Vorhaben (z. B. Bürgerfragestunde). Nehmen dagegen technische, wirtschaftliche oder ökologische Unsicherheiten zu, sollte eine Konsultation der zentralen Akteure und Betroffenen vor Ort die Grundlage für eine weitergehende Beteiligung im Planungsprozess schaffen (z. B. Runder Tisch). Bei einem hohen Konfliktpotenzial des Projektes, aber geringen Unsicherheiten in der Realisierung, sollten über die strittigen Punkte Verhandlungen mit den betroffenen Interessenvertretern aufgenommen werden, um tragfähige Lösungen erarbeiten zu können (z. B. Mediation). Wenn zusätzlich die Komplexität des Vorhabens und die damit verbundene Unsicherheiten bei der Umsetzung sehr groß sind, empfiehlt es sich, von vornherein auf eine möglichst breite und umfassende Kooperation mit den Beteiligten vor Ort bei der Realisierung des Projektes zu setzen (z. B. Planungswerkstatt, Zukunftskonferenzen).¹¹⁰

Voraussetzungen eines „Mediationsverfahrens im Öffentlichen Bereich“ sind folgende:

- **Teilnahme möglichst aller Betroffenen:** Umweltmediation basiert als Konfliktlösungsmethode darauf, dass möglichst alle von einem Konflikt betroffenen Interessensgruppen am Verfahren teilnehmen. Dies bietet auch jenen Betroffenen eine Möglichkeit zur Mitsprache, die im formalen Genehmigungsverfahren keine Mitspracherechte haben. Bei einer großen Zahl von Betroffenen werden stimmberechtigte Vertreter einer Interessensgruppe in das Mediationsforum eingebunden.¹¹¹
- **Allparteilichkeit:** Mediatoren sind Vermittlungspersonen, die das Mediationsverfahren koordinieren und leiten. Sie unterstützen die Beteiligten bei der Lösungssuche, treffen jedoch keine eigenen Entscheidungen. Als allparteiliche Dritte kommen sie nicht aus dem Kreis der Betroffenen, ha-

¹¹⁰ Wachholz, K., Kommunikationsratgeber zum Austausch erneuerbarer Energien, NABU, Berlin 2008, S. 9.

¹¹¹ Zieher, A., Das Handbuch Umweltmediation, Wien 2001, S. 11.

ben keine Parteistellung oder Eigeninteressen in einem Genehmigungsverfahren und sind allen Beteiligten in gleicher Weise verpflichtet.¹¹²

- **Freiwilligkeit:** Die Teilnahme am Mediationsverfahren basiert auf Freiwilligkeit. Ein Ausstieg aus dem Verfahren ist jederzeit möglich.¹¹³
- **Eigenverantwortlichkeit:** Lösungsmöglichkeiten des Konfliktes werden ausschließlich von den Teilnehmern erarbeitet. Die Mediatoren unterstützen bei der Lösungssuche, ohne inhaltlich einzugreifen. Zur Klärung spezieller Fragen beauftragen die Beteiligten gemeinsam externe Experten. Der Verhandlungsgegenstand wird gemeinsam festgelegt.¹¹⁴
- **Frühzeitige Beteiligung:** Die Beteiligung sollte möglichst frühzeitig im Genehmigungsverfahren stattfinden, damit noch ein Mindestmaß an Ergebnisoffenheit und ein möglichst großer Handlungsspielraum bestehen. Beste Voraussetzungen liegen dann vor, wenn aufgrund eines Mediationsvertrages die Verhandlungsergebnisse verbindlich in das Genehmigungsverfahren einfließen.
- **Lösungsoffenheit:** Auch bei Mediationen im öffentlichen Bereich muss ein gewisser Verhandlungsspielraum vorhanden sein, der über das herkömmliche verwaltungsbehördliche Ermessen hinausgeht. Gerade bei infrastrukturellen Großprojekten sollte noch über Alternativen verhandelt werden können.¹¹⁵

Das Verfahren hat, wie man an den Voraussetzungen sieht, nicht den Anspruch, für alle politischen Konflikte sinnvoll zu sein. Im Einzelfall gilt es festzustellen, ob Mediation ein geeignetes Instrument für die Behandlung eines Konfliktes darstellt oder vielleicht besser zur Vorbereitung eines Planungsverfahrens geeignet ist. Wenn die Beteiligten nicht ernsthaft an einer Einigung und dem Erzielen von Ergebnissen interessiert sind oder für die Verhandlungen nicht genügend Spielraum besteht, kommt eine Mediation nicht in Frage.¹¹⁶

¹¹² A. a. O. Troja, S. 12.

¹¹³ A. a. O. Troja, S. 13.

¹¹⁴ A. a. O. Zieher, S. 12.

¹¹⁵ A. a. O. Zieher, S. 12.

¹¹⁶ Elmauer, L., Erfahrungen von Naturschutzorganisationen mit Umweltmediation in Österreich, Ehrwald 2004, S. 8.

4.2.2. Neues Politik- und Staatsverständnis als Voraussetzung für Mediation

Bisher haben im öffentlichen Sektor so wenig Mediationsverfahren stattgefunden, da die Implementierung von Mediation mit einer Veränderung des traditionellen Staats- und Verwaltungsverständnisses einhergehen müsste. Ein solches „heißes Eisen“ braucht Proteste wie Stuttgart 21, um in den Blickwinkel der Politik zu kommen. Dabei erscheint die rechtliche Einbindung in das politische System kein zentrales Problem zu sein: Denn Mediation könnte auch heute schon grundsätzlich in jedem Planungsverfahrensschritte erfolgen:

- Die Mediation könnte als „informell“ vor der Planung beginnen, so dass die Mediationsergebnisse bei der Planung berücksichtigt werden können.
- Die Mediation könnte im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung des Umweltverträglichkeitsverfahrens durchgeführt werden.
- Die Mediation könnte im Rahmen der Widerspruchsbearbeitung initiiert werden.
- Die Mediation könnte im Rahmen der gerichtlichen Klärung des Planungsvorhabens durchgeführt werden.

Das größte demokratiethoretische Problem zeigt sich vielmehr bei der institutionellen Koppelung an repräsentativ-parlamentarische Entscheidungsprozesse.¹¹⁷ Um Mediation überhaupt zu ermöglichen, müssen zu Beginn der Verhandlungen wesentliche Inhalte und Teilergebnisse der anstehenden Entscheidungen noch verhandelbar sein (s. o.), damit für die Beteiligten ein Anreiz für die Teilnahme an den Verhandlungen besteht.

Die entscheidende Herausforderung für die Zukunft ist also die Entwicklung eines neuen Staatsverständnisses, in dem die Bürgerinnen und Bürger mehr Teilhabe an Entscheidungen haben. Das repräsentative System ist zwar eine organisatorische Notwendigkeit, um in großen Gesellschaften kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen zu können. Gleichzeitig stößt es heute aus vielen Gründen an Grenzen, wie nicht nur die Proteste in Stuttgart zeigen (s. o.). Di-

¹¹⁷ A. a. O. Troja, S. 395.

rekte Verhandlungen und diskursive Kommunikation zwischen staatlichen und betroffenen privaten Akteuren bieten eine Lösung an und würden politische Entscheidungen zusätzlich legitimieren. Wenn eine solche politische Kommunikation durch kooperative Konfliktregelungsverfahren möglich wird, hat Politik die Aufgabe, diese Verfahren in politische Entscheidungsprozesse zu überführen. Ein solches Politik- und Staatsverständnis ist der Boden, auf dem kooperative Konfliktregelung in modernen Gesellschaften gedeihen kann.¹¹⁸

4.2.3. Grenzen der Mediation

Die Veränderungskraft von Mediationsverfahren darf nicht überschätzt werden. Bürgerschaftliches Engagement zum Beispiel ist in der Regel auf Unterstützung durch starke und verlässliche Kooperationspartner angewiesen, da es oft von mit vergleichsweise geringen finanziellen Ressourcen und Verhandlungsmacht ausgestatteten Gruppen getragen wird und in einer schwachen Position gegenüber wirtschaftlichen Interessensgruppen ist. Daher verfügt bürgerschaftliches Engagement oft nicht über die personellen, organisatorischen und materiellen Ressourcen, um auf ohne jede Unterstützung längerfristig Projekte realisieren oder gar auf Dauer betreiben zu können.¹¹⁹

Daneben sind die externe Rahmenbedingungen und Zwänge von Verfahren zu Großkonflikten oft so stark, dass rundum erfolgreiche Verfahren eher unwahrscheinlich sind. Vor allem sind die Verfahren nicht billig zu haben: Zu den monetären Kosten kommen noch die Belastungen durch Zeitaufwand, schwierige Überzeugungsarbeit sowie mögliche Imageverluste. Das betrifft vor allem NGOs, deren Unterstützer häufig eine harte, eher kompromisslose Haltung erwarten. Umweltgruppen zum Beispiel stehen oft unter dem Erwartungsdruck, „das Maximum für den Umweltschutz auszuhandeln.“¹²⁰ Die Herausforderung besteht darin, dass auf der einen Seite die an der Mediation teilnehmenden Vertreter einer Organisationen die erarbeiteten Kompromisse nach innen rechtfertigen können müssen, auf der anderen Seite die Organisationen selbst in der Lage sein müssen, ihr Handeln in der Öffentlichkeit zu begründen. Dieses Prob-

¹¹⁸ A. a. O. Troja, S. 408.

¹¹⁹ Keppler, D., Forschungs- und Diskussionsstand: Regionale Beteiligungen von Bürgern und Bürgerinnen, TU-Berlin, S. 25.

¹²⁰ Weidner, H., Im Südwesten nichts Neues, Wissenschaftszentrum Berlin, Mitteilungen, Berlin 2011, S. 327.

lem wird in der Literatur unter dem Stichwort „Rückkoppelungsprozesse“ geführt.

Mangelhafte Rückkoppelungsprozesse sind zwar kein Hindernis für die Teilnahme als solche an einem Mediationsverfahren, sie können aber dazu führen, dass ein begonnenes Verfahren seitens der Verbände abgebrochen wird.

Es ist deshalb wichtig, das Spannungsverhältnis zu verstehen, in dem sich jeder Vertreter in einem Mediationsverfahren zwangsläufig befindet. Dieses Spannungsverhältnis entsteht wie oben angedeutet durch das Doppelziel des Einsatzes von Vertretern: „Authentische Interessenrepräsentation und flexible Nutzung von Verhandlungschancen unter Berücksichtigung gegebener rechtlicher Rahmenbedingungen.“¹²¹ Der Vertreter muss also einerseits die Lebenswelt und Perspektive seines Vertretenen verstehen und andererseits den institutionellen Bedingungen für die Gruppenziele gerecht werden. Ausgestaltet wird dieses Spannungsverhältnis im Verhandlungsmandat zwischen Vertretenem und Vertreter. Formell lassen sich zwei Mandatsverhältnisse als Extrempole unterscheiden: das gebundene und das freie Mandat.¹²² Letztendlich kann eine Vertretungs-Mediation nur mit einem freien Mandat erfolgreich sein. Bei einem freien Mandat überlässt der Vertretene die Positionierung im Mediationsverfahren und das weitere Vorgehen dem Urteil des Vertreters; Rückkoppelungsgespräche finden in der Regel nicht statt. Der Vertreter kann eigene Entscheidungen fällen und demnach Kooperationsgewinne und Verhandlungsspielräume effektiv nutzen.¹²³ Dabei sind Vertreter und Vertretener gleichermaßen gefordert. So muss der Vertretene den Vertreter ausführlich über seine Interessen informieren, damit die Authentizität der Entscheidungen mit den Zielen des Vertretenen gewährleistet ist. Der Vertreter steht dagegen in der Pflicht, den Vertretenen durch Rückkoppelungsgespräche an der Dynamik des Verfahrens teilhaben zu lassen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Vertretene die Verhandlungsergebnisse nicht akzeptiert.

Diese Vorgänge abzustimmen, bedeutet für die Umweltverbände einen größeren Arbeitsaufwand. Entscheidungsprozesse in Bezug auf das Vorgehen im

¹²¹ Thomas, H., Umgang mit (Interessens-) Vertretern bei innenpolitischen Konflikten, Teil 1, Frankfurt 2005, S. 81.

¹²² A. a. O. Troja, S. 57 ff.

¹²³ A. a. O. Thomas, Teil 2, S. 112.

Mediationsverfahren sind aufgrund der informellen Strukturen aufwendiger, die Ergebnisse oft weniger vorhersehbar und instabiler als bei hierarchisch organisierten Institutionen der Verwaltung und Wirtschaft.¹²⁴

Ungeachtet all dieser schwierigen Bedingungen für Mediationsverfahren zeigen die Erfahrungen einschließlich des Stuttgarter Falls, dass in wohl organisierten Verfahren diskursiver Mehrwert von politisch-praktischer Bedeutung erzeugt wird: Zumindest werden strittige Entscheidungen und ihre Gründe transparenter, die Konsequenzen konträrer Positionen klarer, die Defizite institutionalisierter Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse werden deutlicher thematisiert, politisch wie öffentlich. Insofern können auch die nicht rundum erfolgreichen Verfahren zu Rationalitäts- und Legitimationsgewinnen von politisch-administrativen Entscheidungen beitragen.¹²⁵

Im Ergebnis lässt sich also feststellen, dass die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur anstrengend ist, aber auch lernbar:

„Partizipation ist ein Erfahrungs- und Lernprozess: Menschen sind nicht fähig oder unfähig zur Partizipation, sondern sie entwickeln sich darin. Partizipieren lernt man durch Partizipation, nicht durch Vorbereitung auf Partizipation.“¹²⁶

Diese Feststellung gilt sicherlich für beide Seiten, beteiligte wie beteiligende Akteure. Eine ausreichend offene und lernorientierte Verfahrensweise ist nicht nur für den aktuellen, sondern auch für alle zukünftigen Beteiligungsprozesse von großer Bedeutung. Durch positive Erfahrungen ist es möglich, eine konstruktive Kommunikations- und Beteiligungskultur aufzubauen. Dafür verspricht sie auch einen Legitimitätsgewinn, der die parlamentarisch-repräsentative Demokratie in Deutschland beleben kann.¹²⁷

¹²⁴ A. a. O. Weidner, S. 328, vgl. auch Troja, S. 57 ff.

¹²⁵ A. a. O. Weidner, S. 23.

¹²⁶ A. a. O. Keppler, S. 25.

¹²⁷ Saricinelli, U., Das Parlament v. 3.1.2011: Ein Testfall für die Demokratie.

5. Zusammenfassung und Empfehlungen

Es gilt, das haben die bisherigen Ausführungen gezeigt, über eine Reform des deutschen Planungsrechts nachzudenken. Die formale Öffentlichkeitsbeteiligung leidet – wie dargestellt – unter starken Funktionsschwächen. Allerdings folgt daraus nicht, dass die formale Beteiligung insgesamt abgeschafft werden muss, denn sie hat Vorzüge gegenüber informellen Verfahren. Dennoch wird mehr Flexibilität und ernsthafte Kommunikation mit den Bürgern gebraucht. Das ist eine Stärke von informellen Methoden und Beteiligungsverfahren. Daher braucht es gesetzliche Öffnungsklauseln, um solche Verfahren künftig intensiver im deutschen Planungsrecht einsetzen zu können. Denn im Zusammenspiel zwischen informellen und formellen Beteiligungsverfahren können die jeweiligen systemischen Defizite der Verfahrensarten am besten ausgeglichen werden.

Was diese Studie nicht hinreichend beleuchten konnte, ist die Tendenz, dass Zulassungsverfahren immer komplexer und komplizierter werden. Dadurch werden immer größere Schichten der Bevölkerung per se von diesen Verfahren ausgegrenzt. Derzeit ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben nicht geeignet, um schwachen Interessen und vergleichsweise leisen Stimmen Gehör zu verschaffen. Die unorganisierte Öffentlichkeit kann praktisch keinen Einfluss ausüben, dürfte aber zahlenmäßig am größten sein. Auch Behinderte haben über die UN-Behindertenkonvention, welche in der Bundesrepublik am 26. März 2009 in Kraft getreten ist¹²⁸, ein Recht auf Teilhabe. Dieses Recht muss durch die entsprechende Gestaltung von Planungsverfahren umgesetzt werden. Bislang ist dies nicht ansatzweise geschehen. Die vorliegende Studie kann sich diesem Thema nicht dezidiert widmen. Es soll aber deutlich gemacht werden, dass die eigentlichen Probleme der Partizipation an Infrastrukturentscheidungen noch tiefer liegen.

Nicht alle Defizite der Öffentlichkeitsbeteiligung können durch gesetzgeberische Änderungen schlagartig verbessert werden. Einige Defizite liegen tiefer, sie haben etwas mit der herrschenden Planungskultur zu tun, mit Interessensmustern, Einstellungen, Werten und grundsätzlichen Fragen zur Demokratie. Und eine

¹²⁸ BGBL, 2008 II, S. 1419.

bestimmende Rolle haben Behörden, aber auch institutionelle Arrangements. Daher müssen verschiedene Wege des Umbaus der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz und bei Infrastrukturplanungen beschritten werden. Die Empfehlungen gliedern sich in folgende Bereiche.

5.1. Empfehlungen zu gesetzlichen Maßnahmen zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligungen

Im Hinblick auf die Funktionsschwäche der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung sind drei Defizite zentral:

- der späte Zeitpunkt der Beteiligung,
- die Ausgestaltung von Fristen, Informationserlangung und Durchführung des Erörterungstermins sowie die Rückkopplung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens an die Einwender und Einwenderinnen sowie
- Interessenskonflikte wenn die praktische Durchführung z.B. des Erörterungstermins durch die Genehmigungsbehörde selbst erfolgt.

Da die gesetzliche Ausgestaltung der Verfahren einen wesentlichen Anker der formalen Beteiligung darstellt und diese seit 1991 systematisch zurückgebaut wurde, zielen die nachfolgenden Empfehlungen zunächst auf den Umbau und die Weiterentwicklung der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn diese kann, bei richtiger Nutzung, eine weitaus sinnvollere Rolle im politischen Diskurs mit den Bürgerinnen und Bürgern spielen, als bisher. Allerdings benötigen die gesetzlichen Verfahrensvorschriften der Fachgesetze und des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der Länder auch Öffnungsklauseln, um mehr informelle Verfahren einsetzen zu können.

Gemäß der Planungskaskade der Infrastrukturplanung sind folgende Maßnahmen sinnvoll:

5.1.1. Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfsplanung

Auf der ersten Stufe der Planung, beim BVWP, sollte künftig ein formales Beteiligungsverfahren verankert werden. Ansatzpunkt für diese Forderung liefert die SUP, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Planungsebene vorsieht.

Aber Vorsicht: Die SUP betrifft nur die Berücksichtigung von Umweltbelangen. Es wäre aus inhaltlichen Gesichtspunkten förderlich, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene des BVWP nicht nur auf Umweltbelange beschränkt bliebe. Das wiederum hieße, der Gesetzgeber geht über die Mindestanforderungen der Europäischen Union (SUP) sowie der internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik (Aarhus-Konvention) hinaus.

Größter Knackpunkt bei Infrastrukturprojekten ist die frühe gesetzliche Bedarfsfestlegung in den Ausbaugesetzen. Diese Festlegung führt dazu, dass zu keinem späteren Zeitpunkt über den Bedarf diskutiert werden kann. Öffentlichkeitsbeteiligungen machen aber für alle Beteiligten nur Sinn, wenn dies noch möglich ist. Außerdem muss es eine Möglichkeit geben, die verkehrlichen Prognosen, auf denen die Bedarfsplanung basiert, regelmäßig überprüfen zu können.

Verschränkt werden sollte deshalb die formale Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Stufe mit informellen Verfahren. Die Bedarfsfestlegung ist derart gravierend und kommt derzeit auf derart intransparentem Wege zustande, dass die formale Beteiligung, wie sie über die SUP wahrscheinlich nur anerkannte Umweltverbände leisten werden, kaum einen nennenswerten Beitrag zur Behebung der Defizite leisten kann.

Wir schlagen daher vor, auf dieser Ebene komplexe informelle Beteiligungsverfahren einzusetzen. Hierzu stehen die Verfahren Bürger- oder Konsensus Konferenz sowie das Verfahren Planungszelle zur Verfügung. Beide Verfahren arbeiten mit Bürgerinnen und Bürger, die per Zufallsauswahl bestimmt werden. Beiden Verfahren ist zudem eigen, dass sie am Ende durch ein Bürgergutachten schriftlich Vorschläge und Empfehlungen präsentieren, die über einen mehrwöchigen engagierten Prozess entstehen. Bisherige Ergebnisse zeigen, dass diese Gutachten reflektierte und durchdachte und vor allem interessenunabhängige Vorschläge liefern. In diesem Sinne sind diese Gutachten echte Bürgervoten.

5.1.2. Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren ist die geeignete Planungsstufe, um die Öffentlichkeit (interessierte Öffentlichkeit der Umweltverbände aber auch Bürgerinnen und Bürger) ausführlich in die Planung einzubeziehen. Das Raumordnungsverfahren ist in der Bundesrepublik Deutschland seit den 90er Jahren nicht mehr obligatorisch, sondern seine Durchführung wurde durch die Planbeschleunigungsgesetzgebung sukzessive in das Ermessen der (Landes)Behörden gestellt (siehe Kapitel 2.2).

Um die Ebene des Raumordnungsverfahrens aufzuwerten, sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung obligatorisch auf der Ebene der Raumordnung mit einem Erörterungstermin stattfinden. Derzeit gibt es nur in Sachsen und nur bei speziellen Verfahren die Pflicht, einen Erörterungstermin abzuhalten. Gerade weil die Planung in dieser Phase noch nicht so stark verfestigt ist, und hier noch Fehlentscheidungen korrigiert werden können, ist ein solcher Termin für die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn die formale Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Raumordnung den üblichen Verfahrensstandards der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie angeglichen würde. Hierzu sind die Landesplanungsgesetze der Bundesländer zu modifizieren.

In diesem frühzeitigen Planungsstadium sollten auf der Ebene von integrierten Gesamtplanungskonzeptionen grundsätzliche, ergebnisoffene Diskussionen über folgende Aspekte geführt werden:

- a) Strategische Planungsebene: Grundsätzliche Festlegung der Ziele der Planung, was soll wie erreicht werden und welche Kriterien müssen bei der Auswahl von Projekten erfüllt sein.
- b) Eine Alternativenprüfung inklusive der Null-Variante muss stattfinden, und zwar mit Einbeziehung der Öffentlichkeit.

Bei einer solchen Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens könnten Beschlüsse des Verfahrens auch eine höhere Verbindlichkeit als bisher erhalten.

Die Entscheidungen würden dann auch ggf. in dieser Phase richterlich überprüfbar, also weit bevor die Detailplanung und damit weitere Kosten anfallen. Die Verbandsklage sollte dann sinnvollerweise auch auf das Raumordnungsverfahren ausgeweitet werden.

Mit diesen Schritten kann eine Kostensenkung, Vereinfachung und Beschleunigung der weiteren Genehmigungsverfahren erzielt werden, weil mit dieser frühzeitigen Alternativenprüfung Fehlplanungen und langjährige politische Streits um Entscheidungen ausgeräumt werden können.

Die Öffentlichkeitsbeteiligungen in Raumordnungsverfahren bei Großprojekten sollten neben der formalen Beteiligung weitere dialogische Beteiligungsverfahren beinhalten. Hierzu müssen die Landesplanungsgesetze entsprechende Öffnungsklauseln vorsehen. An Methoden eignen sich hierfür Runde Tische, Dialogverfahren oder auch Mediationsverfahren. Welches Verfahren eingesetzt wird, hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Großverfahren ist gemeinsam, dass es viele Beteiligte gibt und komplexe Inhalte. Insofern halten wir eine professionelle Vorbereitung und eine neutrale Betreuung der Öffentlichkeitsbeteiligung für notwendig. Auch wenn in diesem Zusammenhang momentan die Mediation, als geeignetes Verfahren am stärksten diskutiert wird, sollte im Einzelfall abgewogen werden, ob die Voraussetzungen eines solchen Verfahrens gegeben sind. Im Grunde müsste ein Konfliktmanagementsystem an dieser Stelle des Verfahrens implementiert werden. Wichtig ist, dass die dialogischen Verfahren bereits frühzeitig beginnen und ein solches Verfahren verzahnt wird mit den förmlichen Beteiligungsprozessen. Hierzu gehört eine ausgewogene Besetzung des Gremiums ebenso wie die Wahl des Leiters des dialogischen Verfahrens. Die Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten eines solchen Forums müssen am Anfang klar markiert und benannt werden. Alibiprozesse und Runde Tische zur Akzeptanzbeschaffung werden sehr schnell offenbar. Das heißt, Dialogprozesse sind nur dann sinnvoll, wenn alle Interessenvertreter offen sind, Änderungen in der Planung zum Großprojekt zu diskutieren.

Entscheidend ist für den gesamten Prozess, dass bestimmte Prinzipien bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit beachtet werden. Hierzu gehören Offenheit und

Transparenz. Bürgerinnen sollten beispielsweise Einfluss haben, welches Fachwissen notwendig ist, um die Sachlage beurteilen zu können bzw. auch welche Gutachter beauftragt werden.

5.1.3. Planfeststellungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren kann verbessert werden.

So sollte es obligatorisch sein, dass die Umweltverbände und die Öffentlichkeit beim Scoping-Termin zur Festlegung des Untersuchungsrahmens der Umweltverträglichkeitsprüfung beteiligt werden. Die Ankündigung zum Projektvorhaben muss künftig über Printmedien und obligatorisch über das Internet bekannt gemacht werden. Die Einwendungsfristen sollten 4 plus 4 Wochen umfassen und bei Großprojekten flexibel verlängert werden können. Ebenso die Öffnungszeiten der Auslegungsorte. Darüber hinaus sollte die Erlangung der Antragsunterlagen vereinfacht werden. Statt des Gangs in die Behörde könnten Unterlagen über das Internet abrufbar gemacht werden. Um den Sicherheitsanforderungen der Industrie und der Planer zu genügen, könnten entsprechende Zugangsberechtigungen (Wohnortprinzip) geprüft werden.

Die Behörde sollte nicht mehr wie derzeit nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz angehalten sein, das Zulassungsverfahren so schnell wie möglich und unter Parteinahme für den Investor zu genehmigen. Dadurch wird das Prinzip der Neutralität nicht gewahrt. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte der Einsatz eines unabhängigen Verfahrensmittlers auch im formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils obligatorisch geprüft werden.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz benötigt Regelungen, die es der Zulassungsbehörde den Spielraum geben, den förmlichen Verfahrenselementen (Öffentliche Bekanntmachung, Auslegung, Einwendung etc.) Verfahrensschritte hinzuzufügen, die dem Ausgleich zwischen beteiligten Interessen dienen (Mediationsansätze, freiwillige Dialogverfahren wie Runde Tische, Planning for Real u.a.) dienen.

Ein Textvorschlag könnte folgendermaßen lauten:

„Die Genehmigungsbehörde soll in der Phase der Antragsberatung prüfen, ob es sinnvoll ist, dem Antragsteller vorzuschlagen, alternative Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit (informelle Beteiligungsverfahren und Konfliktschlichtungsverfahren) anzuwenden. Wenn der Antragsteller ein Interesse an der Verwendung von informellen Beteiligungsverfahren oder Konfliktschlichtungsverfahren hat, soll die Behörde ihn bei deren Durchführung unterstützen. Dabei soll der voraussichtliche Umfang des Zulassungsverfahrens sowie der Beitrag, den informelle Verfahren zur Konfliktlösung erbringen können, berücksichtigt werden. Ergebnisse, die gegebenenfalls in einem informellen Beteiligungs- oder Konfliktschlichtungsverfahren erzielt werden, sollen nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt werden.“

5.1.4. Weitere Vorschläge zu gesetzlichen Modifikationen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Neben den gesetzlichen Modifizierungen in den Fachplanungsgesetzen sowie im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und der Länder ist es notwendig, die Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich zu verankern. Hierfür bietet sich das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz an. Die Ziele sollten nicht nur aus den europäischen Richtlinien sowie der Aarhus-Konvention abgeleitet werden sondern auch eigene – deutsche – Standards beinhalten.

5.1.5. Plebiszite und formale Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Verschränkung von Bürger- und Volksentscheiden mit der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren bzw. mit förmlichen Verwaltungsverfahren halten wir – im Gegensatz zu Tendenzen in der öffentlichen Diskussion – nicht für den Königsweg der Bürgerbeteiligung. Es kann Situationen geben, in denen Bürger- und Volksentscheide bei Großprojekten sinnvoll eingesetzt werden können. In der Regel erlauben solche Abstimmungen aber nur ein Ja oder Nein, auch wenn ihnen lange und ausführliche Diskussionen vorausgehen. In vielen Planungsverfahren geht es aber um Optimierung. Für

Optimierungen an sich sinnvoller Planungen eignen sich dialogorientierte Beteiligungsverfahren (Mediation, Runde Tische Dialogverfahren) besser als Plebiszite. Entsprechende Öffnungsklauseln für den prinzipiellen Einsatz von Plebisziten müssten zudem in vielen Bundesländern erst geschaffen werden (siehe 4.1.3).

Die Quoren für Plebiszite sind derzeit den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt und sollten daher weiter bürgerfreundlicher ausgestaltet werden, um überhaupt eine Verschränkung erreichen zu können. In diesem Zusammenhang wird der Fall zum Bahnhofsumbau Stuttgart 21 weiter interessant bleiben. Außerdem ist derzeit nicht geklärt, ob ein Plebiszit Entscheidungen der Verwaltung überstimmen kann bzw. welche Legitimation eine solche Abstimmung im Verhältnis zu den Parlamentsentscheidungen hat.

5.2. Modifizierungen im Verwaltungsvollzug

Gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung sind ohne Frage die Voraussetzung für eine adäquatere Bürgermitsprache. Hinreichend sind die gesetzliche Veränderungen aber nicht. Der Verwaltungsvollzug, die Kultur des Umgangs miteinander, die Honorierung von Beteiligungsmaßnahmen in der Verwaltung, das sind wichtige flankierende Maßnahmen, um das Niveau der Beteiligung zu heben.

Wichtige Schlüsselfunktion in diesem Kontext ist die Qualifikation der Verwaltung durch Weiterbildung, Schulung und Erfahrungsaustausch der Behörden untereinander. Nur so kann ein Umdenken – ein mentaler Paradigmenwechsel – stattfinden, der dazu führt, dass die Verwaltung Öffentlichkeitsbeteiligungen nicht mehr als störende Einwendungen ansieht, die es gilt schnell abzuweiegeln.

Darüber hinaus sollte ähnlich wie der Verein „Mehr Demokratie für plebiszitäre Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie die Praxis der direkten Demokratie“ ein Ranking der Bundesländer entwickelt hat, ein ebensolches für den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz aufgestellt und mindestens alle drei Jahre neu erhoben werden. Wettbewerb und der Vergleich zwischen den Bundesländern sind wichtige Stellschrauben, um die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung zu heben.

Last but not least ist es darüber hinaus wie in Österreich notwendig, Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung zu definieren und ihre Einhaltung zu fördern und vorauszusetzen. Hierzu können die Standards in Österreich deshalb gute Anhaltspunkte liefern, weil die Verwaltungssystematik zwischen beiden Ländern vergleichbar ist. In Österreich sind die Beteiligungsstandards vom dortigen Kanzleramt verabschiedet worden und in den Nachhaltigkeitsdiskurs eingespeist worden.¹²⁹

5.3. Zu verändernde institutionelle Arrangements

Neben den gesetzlichen Änderungen sowie der permanenten Verbesserung der Qualität des Vollzugs müssen auch die institutionellen Arrangements verbessert werden. Hierzu gehören entsprechende Ausstattungen und Ressourcen. Das betrifft nicht nur Finanzen – aber auch. Das Modell der Stiftung Mitarbeit (im Ressort des Bundesinnenministeriums) sollte Schule machen für alle Ministerien und alle Bundesländer. Diese Stiftung fördert Bürgerbeteiligung, den Austausch darüber und gibt Schulungsangebote sowie Materialien heraus. In jedem Bundesland müssen Bürgerinnen unbürokratisch Finanzmittel beantragen können, um die Ausstattung für die Begleitung eines Partizipationsprozesses absichern zu können. Es ist daher auch wichtig, einen bestimmten Anteil an den Investitionskosten für die Beteiligungsverfahren zur Verfügung zu stellen. Nur wenn Bürgerinnen und Bürger auf gleicher Augenhöhe mit Investoren und Ämtern agieren können, ist die Möglichkeit gegeben, einen qualitativ hochwertigen Prozess für das Gemeinwesen sicherzustellen.

Darüber hinaus ist es wichtig, Einrichtungen zu gründen, die die allerorts gemachten Erfahrungen wissenschaftlich auswerten und dauerhaft der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Um möglichst allen Bürgerinnen und Bürgern Teilhabe an Infrastrukturentscheidungen zu ermöglichen, müssen die Planungsunterlagen und der Planungsprozess den Anforderungen der UN-Behindertenkonvention entsprechen.

¹²⁹ Siehe Arbter, K, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Dokumentation internationaler Beispiele, Wien, 2006; Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Empfehlungen für die gute Praxis, Wien Bundeskanzleramt, 2008.

6. Literaturverzeichnis

- Arbter, K, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Dokumentation internationaler Beispiele, Wien, 2006
- Arbter, K, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Empfehlungen für die gute Praxis, Wien Bundeskanzleramt, 2008
- Beierle, T.C., Cayford, J., Democracy in Practice, Public Participation in Environmental Decisions, Washington 2002
- Beschluss des SPD-Parteivorstandes: Mehr Demokratie leben, Berlin 2011
- Bommarius, C., Frankfurter Rundschau (FR) v. 16.2.2011, S. 10, Kein Zauberstab, aber ein gutes Werkzeug
- Cancik, P., Beschleunigung oder Re-Arkanisierung? – Die Einschränkungen der Erörterung im Planfeststellungsverfahren, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Februar 2007, Heft 3, S. 107 - 115
- Creutzig, S. in: EU-Rundschreiben (hrsg.: vom Deutschen Naturschutzring (DNR) e. V., Sonderteil: Die Aarhus-Konvention, Mehr Rechte für Umweltverbände, Bonn 2004
- von Danwitz, T., Straßen- und Wegerecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2005
- Eckert, L., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer Forschungsberichte, 164), Speyer 1997
- Ekardt, F., Information, Partizipation, Rechtsschutz, Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union – unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention, 2. neu bearbeitete Auflage, 2010
- Elmayer, K., Erfahrungen von Naturschutzorganisationen mit Umweltmediation in Österreich, Ehrwald 2004
- Feindt, P.H., Newig, J, Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit, Perspektiven der politischen Ökonomie, Marburg 2005
- Fisahn, A., Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen, 2002

- Fuchs, M., Frankfurter Allgemeine (FAZ) v. 2.11.2010, Rebellion gegen sich selbst
- Gassner, E., Planungsgruppe Ökologie und Umwelt GmbH, Anforderungen der SUP-Richtlinie an Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsentwicklung der Länder, 2003
- Guckelsberger, A., Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Februar 2006, Heft 3, S. 97 - 105
- Härder, M., Wirtschaftswoche (WW) v. 21.2.2011, Baustelle 21
- Hinz, P.-N., Rheinischer Merkur (RM) v. 28.10.2010, Alle Macht dem Volke
- Hohmann-Dennhardt, Frankfurter Rundschau (FR) v. 12.11.2010, Ein Stück Staatsgewalt zurückholen
- Jonuschat, H. (Hrsg.), Partizipation und Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Umsetzung, München 2007
- Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N., Handbuch zur Direkten Demokratie, Bülach 2009
- Keppler, D., Forschungs- und Diskussionsstand: Regionale Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen, TU-Berlin 2010
- Krebs, W., Baurecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2005
- Merkel, A., Stuttgarter Zeitung (StZ) v. 22.2.2011, Interview: „Man muss die ganze Wahrheit sagen“
- Posch, D., Hessischer Verkehrsminister, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 22.2.2011, Verfahrensrecht kann Konsens nicht ersetzen
- Reh, W., BUND-Schieneninvestitionskonzept 2011-2025, Berlin 2010
- Rucht, D., Direkte Demokratie jenseits der Diskursrituale, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) Mitteilungen, Berlin 2011
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltungen unter Reformdruck, Sondergutachten, Berlin 2007
- Saricinelli, U., Das Parlament v. 3.1.2011, Ein Testfall für die Demokratie

- Schütte, S., Leitfaden, Beteiligungsrechte der Umweltverbände, Berlin 2006
- Selle, E., Planung und Kommunikation, Bauverlag, 1996
- Thomas, H., Umgang mit (Interessens-) Vertretern bei innerpolitischen Konflikten, Teil 1, Frankfurt 2005
- Troja, M. Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, Köln 2001
- Vetter, A. (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2008
- Wachholz, K., Kommunikationsratgeber zum Austausch erneuerbarer Energien, NABU, Berlin 2008
- Weidner, H., Im Südwesten nichts Neues, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) Mitteilungen 2011
- Zieher, A., Das Handbuch Umweltmediation, Wien 2001
- Zilleßen, H. (2004), Interview: Ziesenitz, A., In: ipublic, Nr. 8
- Zschesche, M., Studie, Keine Angst vorm Bürger, Umweltschutz durch Bürger- und Verbandsrechte, Status Quo und Handlungsbedarf für ein zukunftsfähiges Umweltgesetzbuch, Berlin 2008
- Zschesche, M., Aarhus-Konvention & Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, Berlin 2002