

BESCHLUSS

PG Demokratische Kultur, Bürgerbeteiligung und effiziente Planung

(Der Projektgruppe gehören die MdB Toni Hofreiter (Leitung), Ingrid Hönlinger, Bärbel Höhn, Beate Müller-Gemmeke und Wolfgang Wieland an, zusätzlich mitgearbeitet hat Ingrid Nestle)

Positionspapier

Bürgernahe und effiziente Planung im 21. Jahrhundert

7.7.11/24.8.11

Ob es um Stuttgart 21, den Berlin-Brandenburger Großflughafen BER, neue Stromtrassen, Kraftwerke, Umgehungsstraßen oder Bauprojekte in Städten geht: Überall in Deutschland wollen Bürgerinnen und Bürger bei der Planung und Ausführung von Projekten stärker beteiligt werden. Sie fordern frühzeitige Information und echte Mitsprache bei Entscheidungen. Zu Recht, meinen wir Grüne, denn zahlreiche Beispiele zeigen: Der kritische Blick von Bürgerinnen und Bürgern hat schon oft Fehlplanungen verhindert. Mit ihrem Sachverstand und dem oft während ihres bürgerschaftlichen Engagements angeeigneten Fachwissen kommen sie nicht selten auf umwelt- und sozialverträglichere Alternativen. Häufig kosten solche Projekte sogar weniger und sind schneller zu realisieren als das, was die Vorhabenträger ursprünglich geplant hatten.

Bürgerbeteiligung ist kein Bremsklotz, vielmehr kann sie zum Turbo für Projekte werden und sie besser, schneller und preiswerter machen. Sie kann aber noch viel mehr: Je öfter und je stärker Bürgerinnen und Bürger sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen, desto geübter werden sie im Umgang mit dem Instrumentenkasten demokratischer Beteiligung. Partizipation sollte schon vom Jugendalter an gelernt und gelebt werden. So wächst auch ganz allgemein das Bewusstsein für Demokratie und Gemeinsinn. Mehr und bessere Bürgerbeteiligung ist eine Frischzellenkur für die Demokratie und ein starkes Gegengift gegen Politikverdrossenheit.

Parlamente setzen sich aus den gewählten Vertreterinnen und Vertretern des Volkes zusammen. Parlamentsbeschlüsse brauchen aber in vielen, vor allem strittigen Fällen eine erhöhte demokratische Legitimierung, auch das zeigen Beispiele wie Stuttgart 21. Politische Partizipation findet heute längst nicht mehr nur in und über Parteien statt. Gerade wenn es um konkrete Projekte geht, organisieren sich Projekt-Befürworter wie -Gegner oftmals in Bürgerinitiativen, Vereinen und Verbänden. Sollen strittige Vorhaben nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg, sondern im gesellschaftlichen Miteinander umgesetzt werden, müssen diese Interessen gleichberechtigt eingebunden werden.

Im bestehenden Planungsrecht ist Bürgerbeteiligung äußerst schwach ausgeprägt, darüber hinaus sind die Verfahren häufig ineffizient, langwierig und lückenhaft. Die Bundesregierung und die Regierungsfractionen bekennen sich jetzt unter dem Druck zunehmender Bürgerproteste und deutlich sinkender Zustimmung angeblich zu einer Politik mit stärkerer Bürgerbeteiligung. Das sind jedoch nur Lippenbekenntnisse. In Wirklichkeit will Schwarz-Gelb unter

47 dem Deckmäntelchen der Planungsbeschleunigung den Status Quo zementieren beziehungs-
48 weise Bürger- und Umweltinteressen sogar rechtlich schlechter stellen. So sollen die Be-
49 hörden weiterhin nach Gutdünken entscheiden, ob sie einen Erörterungstermin anberau-
50 men oder nicht. Die Revisionsinstanz vor Gericht soll gestrichen, das Raumordnungsverfah-
51 ren und das Verbandsklagerecht sollen abgeschafft werden.

52

53 Dahinter steckt auch die Unterstellung, Bürgerinnen und Bürger würden immer nach dem
54 Sankt-Florians-Prinzip entscheiden. Wie falsch das ist, zeigen aktuell die Bürgerinitiativen an
55 der Rheintalbahn zwischen Karlsruhe und Basel. Sie erkennen ausdrücklich an, dass der Aus-
56 bau der Schienenstrecke grundsätzlich notwendig ist, fordern aber mit Nachdruck eine lärm-
57 und umweltschonendere Ausführung des Projektes. Auch beim Netzausbau erklären viele
58 Initiativen, dass sie an einem sinnvollen und transparenten Ausbau konstruktiv mitarbeiten
59 würden, wenn man sie denn ließe.

60

61 Bürgerfreundliche Projektplanungen gibt es nicht umsonst. Aus unserer Sicht ist öffentliches
62 Geld aber weit besser in Planungsqualität und breiter Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung
63 angelegt als in kosten- und personalintensiven, langwierigen Verfahrensstreitigkeiten oder
64 gar in extrem teuren Polizeieinsätzen wie in Gorleben, Stuttgart und anderen Orten. Dabei
65 wiegen, wenn Konflikte eskalieren, die finanziellen Folgen noch am wenigsten schwer. Der
66 Schaden, den Gemeinwesen, Demokratie und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in
67 den Staat erleiden, wenn Menschen verletzt werden und Bilder wie die von der gewaltsa-
68 men Räumung friedlicher Demonstrantinnen und Demonstranten im Stuttgarter Schlossgar-
69 ten durchs Land gehen, ist kaum zu ermessen. So etwas darf sich nie wiederholen.

70

71 Auch und gerade Projekte im Zusammenhang mit dem Umstieg auf Erneuerbare Energien
72 werden von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort oft kritisch gesehen, sei es die Errichtung
73 eines Windparks, der Bau neuer Speicherbecken oder Stromnetze. Wir wollen keinen Rabatt
74 für „grüne“ Projekte, wir messen nicht mit zweierlei Maß bei der Bürgerbeteiligung. Wir
75 nehmen die Einwände der Bürgerinnen und Bürger gegen Projekte, die wir für notwendig
76 halten, genau so ernst wie die Proteste gegen Vorhaben, die wir ablehnen. Allerdings kön-
77 nen wir uns vorstellen, für dringende Projekte intensive Verfahren mit besonders weitrei-
78 chenden Angeboten der Bürgerbeteiligung zu wählen. Zum Beispiel können moderne Ver-
79 fahren der Bürgerbeteiligung bei Stromnetzprojekten über die Netzentgelte finanziert und so
80 besonders weitgehend und mit vielen Möglichkeiten für die Beteiligung der Menschen vor
81 Ort durchgeführt werden. Diese intensive Bürgerbeteiligung soll dabei nicht zu einer Ver-
82 langsamung der Planungsprozesse führen, sondern ganz im Gegenteil zu einer Beschleuni-
83 gung.

84

85 Auch moderne Planungsprozesse mit einem deutlichen Mehr an Bürgerbeteiligung werden
86 nicht immer dazu führen, dass am Ende alle zufrieden sind. Darüber sind wir uns im Klaren.
87 Umso mehr brauchen wir in Planungsverfahren echte Transparenz, praktikable direktdemo-
88 kratische Elemente, ernsthafte Öffentlichkeitsbeteiligung, taugliche Konfliktlösungsverfahren
89 und effizienten Rechtsschutz. Wenn die Bürgerinnen und Bürger sich auf Augenhöhe mit den
90 planenden Behörden begegnen und alle Argumente sorgsam geprüft und abgewogen wer-
91 den, schafft das Akzeptanz für Entscheidungen, selbst wenn am Ende eines Verfahrens keine
92 Konsenslösung gefunden werden kann.

93

94 Wir Grünen machen konkrete Vorschläge für eine bürgernahe und effiziente Planung im 21.
95 Jahrhundert.

96
97

98 **1. Eine moderne Demokratie braucht mehr Transparenz.**

99

100 Die Transparenz bei der Planung von Großprojekten, wie auch von vergleichsweise kleinen
101 Vorhaben, ist in Deutschland an vielen Stellen mangelhaft. Behörden sind bei der Veröffent-
102 lichung von Dokumenten oft sehr zurückhaltend. Neue Möglichkeiten zur Information und
103 Transparenz von öffentlichen Daten im Internet (Open Data) werden – anders als z.B. in
104 Großbritannien und den USA – in Deutschland bisher kaum genutzt. Das wollen wir ändern.
105 Open Government und Open Data müssen Teil einer modernen Verwaltungskultur werden,
106 die Transparenz, Kommunikation und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger als Chance
107 und als selbstverständlich begreift.

108

109 Durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) – eine Errungenschaft grüner Regierungsbeteili-
110 gung – haben die Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene gegenüber der öffentlichen
111 Verwaltung bereits ein Recht auf Zugang zu Dokumenten. In der Praxis lässt sich dieser Ans-
112 pruch aber oft nicht realisieren. Behörden begründen die Ablehnung von Anträgen auf In-
113 formation häufig mit dem Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. finanzielle
114 Interessen des Bundes oder sie berufen sich auf ein laufendes Verfahren. Hinzu kommt, dass
115 einige Bundesländer bisher keine gesetzliche Regelung analog zum IFG haben (z. B. Bayern
116 und – bisher – Baden-Württemberg). Das ist nicht hinnehmbar.

117

118 Wir wollen eine Informationsfreiheit 2.0. Das bedeutet für uns mehr Rechte auf Zugang zu
119 Informationen der öffentlichen Verwaltung. So soll die Verwaltung nur noch in begründeten
120 Einzelfällen Informationen verweigern können. Dabei müssen die Informationsinteressen der
121 Bürgerinnen und Bürger mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und finanziellen Interes-
122 sen der öffentlichen Hand im Einzelfall abgewogen werden. Bereits 2008 haben wir gefor-
123 dert, das Grundrecht auf Zugang zu Daten öffentlicher Stellen in das Grundgesetz aufzuneh-
124 men. Fünf Jahre nach Einführung des IFG arbeiten wir an der notwendigen Reform der In-
125 formationsfreiheit in Bund und Ländern. Ob die bessere Lösung ein einheitliches Informati-
126 onszugangsgesetz ist, das auch Umwelt- und Verbraucherinformationen umfasst, wollen wir
127 prüfen.

128

129 Nach dem Berliner Vorbild und den Erfahrungen des Berliner Wassertisches wollen wir zu-
130 dem den Zugang zu Verträgen verbessern, die von der öffentlichen Hand mit privaten Un-
131 ternehmen abgeschlossen wurden. Wie notwendig das ist, zeigt sich etwa daran, dass die
132 Bundesregierung dem Deutschen Bundestag seit Jahren Auskünfte über Unternehmen im
133 Bundesbesitz, wie z.B. die Deutsche Bahn AG, verweigert. Die grüne Bundestagsfraktion
134 klagt deswegen vor dem Bundesverfassungsgericht.

135

136 Informationsfreiheit 2.0 heißt aber auch, dass die Verwaltung von sich aus Informationen
137 veröffentlicht. Dazu müssen die Daten durch Register für Laien verständlich aufbereitet und
138 zugänglich gemacht werden. Internet und andere moderne Kommunikationsmittel müssen
139 genutzt werden und zwar in einer Form, die den Interessenten auch gerecht wird.

140 Zusätzlich zum Zugang zu Daten brauchen mündige Bürgerinnen und Bürger transparente
141 Planungsprozesse. Dafür wollen wir im formellen Planungsrecht Vorschriften einführen, die
142 Transparenz, Kommunikation und Partizipation verbessern.

143
144 Auch Formen der informellen Bürgerbeteiligung wie internetgestützte Dialogforen, Mediation
145 oder Planungszellen machen Prozesse transparenter und effizienter. Beispiele für erfolgreiche,
146 umfassende Beteiligungsverfahren findet man im Bereich des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt.
147 Weitere Ansatzpunkte sind: Informationen über Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung besser verbreiten,
148 das Auslegen von Planungsunterlagen bürgerfreundlicher gestalten, Wortprotokolle von Erörterungsterminen
149 veröffentlichen oder die Nutzung internetgestützter Dialogprozesse ermöglichen.

151
152 Wir fordern:

- 153
- 154 • die Neuregelung des Informationszugangsrechts, das heißt insbesondere verbesserte
155 Auskunftsansprüche und Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts,
- 156 • mehr Transparenz und Bürgerfreundlichkeit von Planungsverfahren, zum Beispiel
157 längere Auslegungsfristen, Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen, Planungsunterlagen
158 und Einwendungen über das Internet,
- 159 • die Einrichtung einer zentralen Internetplattform, auf der möglichst umfassend große
160 Planungsvorhaben erfasst werden. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger informieren,
161 Stellungnahmen zu einzelnen Projekten abgeben und miteinander kommunizieren.
- 162

163
164
165 **2. Demokratie braucht Dialog: informelle Bürgerbeteiligung, alternative Konfliktlösung und
166 neue Verwaltungskultur.**

167
168 Eine Vielzahl von Planungsverfahren und zu beachtenden Gesetzen macht es den Bürgerinnen
169 und Bürgern schwer Projektplanungen nachzuvollziehen. Je nach dem, was geplant ist,
170 gelten jeweils unterschiedliche Verfahren: für einen Bebauungsplan nach dem Baugesetzbuch,
171 für eine Straßenplanung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Fernstraßenausbaugesetz,
172 für die Errichtung einer Mastanlage oder eines Kraftwerks nach dem Immissionsschutzgesetz
173 und für einen Braunkohleabbau nach dem Bundesberggesetz. Darüber hinaus können sich die zu
174 Grunde liegenden Landesgesetze bspw. zur Landesentwicklungsplanung sehr stark unterscheiden.
175 Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung ist in den einzelnen Gesetzen unterschiedlich geregelt
176 und für interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände kaum durchschaubar.
177 Der Paragraphenschwanz schreckt sie oft ab. Wir wollen prüfen, inwieweit einheitliche
178 Verfahren und Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt werden können.

179
180
181 Hinzu kommt, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit von vielen Behörden häufig nur als lästige
182 Formalie abgehandelt wird und Einwendungen und Stellungnahmen von Bürgerinnen
183 und Bürgern fast nie zu Planänderungen führen, sondern mit vorgeschobenen Begründungen
184 abgelehnt werden. Anhörungs- und Entscheidungsbehörde, bei einigen Projekten sogar
185 der Vorhabenträger, liegen oft im selben Geschäftsbereich; dadurch sind die Entscheidungen
186 dann bereits vorgeprägt. Entsprechend nimmt die Öffentlichkeit ihre „Beteiligung“ häufig
187 als Farce wahr. Die Akzeptanz für so zustande gekommene Genehmigungen fällt schwer. Die

188 Enttäuschung über diese abgeschottete Verwaltungskultur richtet sich oft nicht nur gegen
189 das Projekt selbst, sondern auch gegen eine politische (Un-)Kultur, die die Anregungen, Sor-
190 gen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger nicht ernst nimmt.

191
192 Deshalb muss es einen Kulturwandel in den öffentlichen Verwaltungen geben. Beteiligung
193 darf nicht in einem top-down-Ansatz durchgeführt werden und als notwendiges Übel ange-
194 sehen werden. Sie soll als Bereicherung betrachtet werden. Auch die Politik vor Ort muss
195 einem Mehr an Beteiligung positiv gegenüber stehen, mehr Bürgerbeteiligung wollen und sie
196 auch umsetzen.

197
198 Ernsthafte Bürgerbeteiligung bedeutet für uns zunächst einmal, mit modernen Methoden
199 die Voraussetzungen für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Belangen der Beteilig-
200 ten in komplexen Verfahren überhaupt erst zu schaffen. Das kann Konfrontationen von vor-
201 herein entschärfen, vor allem dann, wenn sich im Vorfeld bereits größere Konflikte ab-
202 zeichnen.

203
204 Wir wollen den Einsatz von Methoden der informellen Bürgerbeteiligung und der alternati-
205 ven Konfliktlösung weiter ausbauen, um den Dialog zwischen Bevölkerung, Vorhabenträgern
206 und Verwaltung zu verbessern. Zu den informellen Verfahren zählen unter anderem Bür-
207 gerbefragungen, Weißbücher und Konsultationen oder internetgestützte Dialogforen. Alter-
208 native Konfliktlösungsmethoden sind z.B. Mediation und Schlichtung. Diese Methoden er-
209 möglichen Dialog, Auseinandersetzung sowie den Austausch von Wissen und Informationen
210 zwischen allen Beteiligten auf Augenhöhe. In internetgestützten Dialogforen oder in der
211 Mediation treten die Beteiligten nicht als Gegner auf, sondern erarbeiten gemeinsam Lösun-
212 gen, die sowohl unterschiedliche Individualinteressen als auch unterschiedliche Fachkompe-
213 tenzen und Perspektiven mit einbeziehen. Die Praxis hat gezeigt, dass die Beteiligten in sol-
214 chen Prozessen eine sehr viel größere Bereitschaft zeigen, Lösungen auch zu Gunsten eines
215 übergeordneten Allgemeininteresses zu suchen und auch Ergebnisse besser akzeptieren, die
216 ihren Interessen nicht vollständig entsprechen.

217
218 Um Entscheidungen demokratisch zu legitimieren, sollte ein möglichst großer Teil der Bevöl-
219 kerung einbezogen werden. Mit den herkömmlichen Methoden wird nur ein bestimmter
220 Ausschnitt der Gesellschaft erreicht. Besonders niedrigschwellige Beteiligungsformen sollten
221 angeboten werden, um möglichst alle einzubinden.

222
223 So können beispielsweise auch Kinder und Jugendliche aus ihrer Perspektive Planungen
224 wertvolle neue Impulse geben. Dafür müssen sie jedoch frühzeitig und auf geeignete Weise
225 an Entscheidungen und Planungen beteiligt werden, die ihre Lebenswelt oder ihre Zukunft
226 betreffen. Für die Sichtbarmachung der Belange von Kindern und Jugendlichen und ihre Be-
227 teiligung gibt es je nach Zielgruppe unterschiedliche Methoden wie beispielsweise subjektive
228 Landkarten, Stadtteildetektivprojekte, Lernakademien oder Zukunftswerkstätten. Planung-
229 inhalte, die die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen betreffen, sollten immer in einer
230 verständlichen und altersgerechten Sprache vorgelegt werden.

231
232 Aus den verschiedensten Gründen können und wollen sich einige Bürgerinnen und Bürger
233 nicht oder nur passiv an Planungsprozessen beteiligen. Auch diese „Nichtbeteiligung“ gilt es
234 zu berücksichtigen. Besonders niedrigschwellige Beteiligungsformen sollten angeboten wer-
235 den, um möglichst alle einzubinden.

236

237 Der Einsatz informeller Methoden der Bürgerbeteiligung darf nicht an Geldmangel scheitern.
238 Zum Beispiel können moderne Verfahren der Bürgerbeteiligung bei Stromnetzprojekten
239 über die Netzentgelte finanziert und so besonders weitgehend und mit vielen Einflussmög-
240 lichkeiten für die Beteiligten vor Ort durchgeführt. BürgerInnen und Behörden müssen sich
241 auf gleicher Augenhöhe begegnen. Diese intensive Bürgerbeteiligung führt dann nicht einer
242 Verlangsamung, sondern zu einer Beschleunigung der Planungsprozesse.

243

244 Wir fordern:

245

- 246 • dass ein Katalog von Methoden der informellen Bürgerbeteiligung und alternativen
247 Konfliktlösung für die Verwaltung erarbeitet wird. Darüber hinaus wollen wir prüfen,
248 inwieweit Ergebnisse aus solchen Verfahren rechtlich an das formelle Verfahren an-
249 gebunden werden können,
- 250 • dass Verwaltungsbedienstete in Methoden informeller Bürgerbeteiligung und alter-
251 nativer Konfliktlösung geschult werden und die Lehrpläne für die Aus- und Fortbil-
252 dung entsprechend überarbeitet werden,
- 253 • dass die Kosten und personellen Mittel für den Einsatz informeller Methoden der
254 Bürgerbeteiligung und alternativer Konfliktlösung bereits bei der Planung einkalku-
255 liert werden
- 256 • dass Behörden angemessen ausgestattet werden, um Verfahren möglichst zügig und
257 transparent durchzuführen.

258

259

260 **3. Das Bau- und Planungsrecht braucht mehr Effizienz, Partizipation und direkte Demokra-** 261 **tie.**

262

263 Großvorhaben - aber auch kleinere, auf kommunaler Ebene angesiedelte Bauvorhaben - darf
264 in Deutschland nur realisieren, wer einen teilweise mehrstufigen Planungsprozess durchlau-
265 fen hat. Dies gilt für Vorhaben von Privaten genauso wie für solche der öffentlichen Hand.
266 Das Planungsrecht ist in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder überarbeitet worden.
267 Die Europäische Union hat mehrfach vorgegeben, dass dabei die Bürgerbeteiligung und der
268 Natur- und Umweltschutz gestärkt werden müssen. Das ist oft nur widerwillig und nicht im-
269 mer logisch konsistent in deutsches Recht umgesetzt worden.

270

271 Wir sind daher der Meinung, dass wir eine umfassende Überarbeitung des Bau- und Pla-
272 nungsrechts brauchen, mit dem Ziel die Bürgerinnen und Bürger zu Partnern im Planungs-
273 prozess zu machen. Modernisierungsbedarf besteht insbesondere im Raumordnungsrecht,
274 denn die Raumordnungsgesetze und die Landesplanungsgesetze regeln die Aufstellung von
275 Raumordnungsplänen und bilden die gesetzlichen Grundlagen für Raumordnungsverfahren.
276 Auch das Verwaltungsverfahren und die Fachgesetze, wie z.B. das Fernstraßenausbau-
277 gesetz müssen bürgerfreundlicher gestaltet werden, denn sie bilden die Grundlagen für
278 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren. Längst überfällig ist die Modernisierung
279 des Bergrechts, denn es ist die gesetzliche Grundlage für die Genehmigung u.a. von Braun-
280 kohle-, Kies- und Gesteinsabbau. Auch das Immissionsschutzrecht muss reformiert werden.
281 Denn das Bundesimmissionsschutzgesetz und die zugehörige Bundesimmissionsschutzver-
282 ordnungen sind die Grundlage für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, bei-
283 spielsweise für Kraftwerke, Windkraftanlagen und Großviehanlagen. Nicht zuletzt muss das

284 Baugesetzbuch überarbeitet werden. Es ist die Rechtsgrundlage für die verbindliche Bauleit-
285 planung und Baugenehmigungen und wird beispielsweise für Kraftwerksbauten, kommunale
286 Straßenbauvorhaben und Bauprojekte in Städten angewandt.

287

288 Wir fordern:

289

- 290 • dass Fristenregelungen die Dauer von Verfahren begrenzen,
- 291 • dass Vorhabenträger, Entscheidungsbehörde und Anhörungsbehörde klar voneinan-
292 der getrennt werden,
- 293 • dass eine zeitsparende und effiziente Beteiligung der Träger öffentlicher Belange er-
294 folgt, z.B. durch ihre gleichzeitige Beteiligung nach dem Prinzip des so genannten
295 Sternverfahrens. Darüber hinaus wollen wir prüfen, ob eine konzentrierende Ge-
296 nehmigungswirkung, die es bereits für Planfeststellungsverfahren gibt, auch auf an-
297 dere Verfahren ausgedehnt werden kann.

298

299

300 **3.1 Bürgerinnen und Bürger früh beteiligen, Entscheidungen revidierbar machen.**

301

302 Die Sinnhaftigkeit eines Vorhabens wird häufig nicht hinreichend untersucht. Die betroffe-
303 nen Bürgerinnen und Bürger haben meist erst dann die Möglichkeit, sich in den Planungs-
304 prozess einzubringen, wenn die Entscheidungen über das „Ob“ und auch häufig sogar schon
305 über das „Wie“ längst gefallen sind. Da zu Notwendigkeit, Trassenführung oder Standort und
306 Dimensionierung der Projekte keine Bürgerbeteiligung stattfindet, bleibt häufig nur der Weg,
307 das Naturschutzrecht zu bemühen. Das führt dann zu Schlagzeilen wie „Juchtenkäfer soll
308 Bahnhof verhindern“. Intransparente Verwaltungsentscheidungen, bürgerunfreundliche An-
309 kündigungen über Verfahren sowie enge Zeitrahmen für Einwendungen und Stellungnahmen
310 erschweren die Öffentlichkeitsbeteiligung zusätzlich. Um Bürgerbeteiligung auszubremsen,
311 werden teilweise sogar längst überholte Rechtsvorschriften herangezogen, die nur zu Beginn
312 der Planung noch gültig waren. So findet in Gorleben keine formale Bürgerbeteiligung nach
313 Atomrecht statt, weil das stattdessen angewandte Bergrecht vor Jahrzehnten noch keine
314 Bürgerbeteiligung vorsah.

315

316 Aus all diesen Gründen muss die Öffentlichkeitsbeteiligung deshalb bereits zum frühestmög-
317 lichen Planungszeitpunkt ansetzen. In aufeinander folgenden Verfahren müssen das „Ob“
318 und das „Wie“ eines Projektes mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden. So kön-
319 nen auch viel Zeit und Geld eingespart werden. Denn eine frühzeitige Beteiligung bedeutet,
320 dass noch wirkliche Alternativenprüfungen erfolgen und Fragen offen diskutiert werden
321 können – z.B. ob es nicht besser ist, statt einer neuen Autobahn die parallel verlaufende
322 Bundesstraße auszubauen, wie im Fall der A 14 zwischen Magdeburg und Schwerin oder der
323 A 44 zwischen Kassel und Eisenach.

324

325 Zeitgemäße Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert ein Informationsgleichgewicht zwischen
326 Vorhabenträger, verfahrensführender Behörde und Öffentlichkeit sowie ausreichenden Mit-
327 teln, beispielsweise für unabhängige gutachterliche Hilfe. Je nach Verfahren sollten die Kos-
328 ten dem Vorhabenträger übertragen oder ein Haushaltsposten in der öffentlichen Verwal-
329 tung dafür zur Verfügung gestellt werden.

330

331 Vorhabenträger haben oft genug bis zum Genehmigungsverfahren schon viel Geld in die
332 Planung investiert. Entsprechend ungern werden derartige Entscheidungen rückgängig ge-
333 macht. Nur noch minimale Korrekturen, beispielsweise zum naturschutzrechtlichen Aus-
334 gleich oder Lärmschutz, sind dann noch möglich. Entscheidungen müssen aber umkehrbar
335 sein, wenn sich neue Fakten ergeben oder die Kosten zur Umsetzung eines Vorhabens den
336 bis dato vorgesehenen Rahmen sprengen.

337

338 Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur Privatinteressen, Naturschutzverbände haben nicht
339 nur in naturschutzfachlichen Themen Expertise und Unternehmen sind nicht immer nur an
340 Gewinnmaximierung interessiert. Daher sollten Regelungen, die Beteiligung beschränken (so
341 genannte materielle Präklusion) abgeschwächt werden. Ein „Jedermannsrecht“ zur Verfah-
342 rensbeteiligung sollte eingeführt werden. Sachliche Einwände sollen von allen bis zum Ab-
343 schluss eines Verfahrens eingebracht werden können.

344

345 Wir fordern:

346

- 347 • dass Bürgerinnen und Bürger sowohl bei der Entscheidung über das „Ob“ (Be-
348 darfsermittlung und Aufstellung der Bedarfspläne) als auch über das „Wie“ (Aus-
349 gestaltung der Planungsvorhaben vor Ort) beteiligt werden,
- 350 • dass in sämtlichen Planungsverfahren die Voraussetzungen für Verhandlungen
351 auf Augenhöhe geschaffen werden,
- 352 • dass zur guten Praxis auch die Formulierung wesentlicher Planungsinhalte und -
353 entscheidungen in allgemein verständlicher Sprache gehört,
- 354 • dass Bürgerinnen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen künftig um-
355 fassend und im Hinblick auf alle Belange beteiligt werden.

356

357

358 **3.2 Direktdemokratische Instrumente stärken.**

359

360 Bürgerinnen und Bürger sollten zu Beginn, aber auch während des Planungsprozesses die
361 Gelegenheit haben, von direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch zu machen und über
362 umstrittene Vorhaben abzustimmen. Sie erhalten damit die Möglichkeit, planerische Ent-
363 scheidungen durch Behörden nicht einfach ungefragt hinnehmen zu müssen, sondern in letz-
364 ter Konsequenz die Betroffenen über ein Projekt abstimmen zu lassen. Allein die Möglich-
365 keit, das Volk direkt zu einem Projekt befragen zu können, dürfte einen Anreiz für die pla-
366 nenden Behörden schaffen, sich stärker in den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu
367 begeben und Kompromisse zu suchen.

368

369 Die Initiative für Volksbegehren und Volksentscheide soll dabei von den Bürgerinnen und
370 Bürgern ausgehen und nicht von Regierung oder Verwaltung vorgeschrieben werden. Denn
371 direktdemokratische Instrumente können formale Verfahren entlasten und entkrampfen.
372 Dass auch Großprojekte durch Volksabstimmungen bestätigt werden, zeigt zum Beispiel der
373 Gotthardbasistunnel in der Schweiz. Volksentscheide können Pläne und Projekte auf den
374 Weg bringen, sie werden nicht per se als Verhinderungsinstrumente genutzt, um Parla-
375 mentsentscheidungen zu korrigieren.

376

377 Wir fordern:

378

- 379
- die Einführung von direktdemokratischen Elementen auf Bundesebene,
 - die Beseitigung der bestehenden bürokratischen Hindernisse in den einzelnen Ländern (zu hohe Hürden für Volksbegehren, zu kurze Fristen zur Sammlung der Unterschriften, die in einigen Ländern vorgeschriebene Amtseintragung, zu hohe Zustimmungsquoren etc.),

384 die Beseitigung von Einschränkungen kommunaler Bürgerbegehren, beispielsweise zu Bau-

385 leitplanungen,

386
387

388 **3.3 Umweltschutz, Klimaschutz und Sozialverträglichkeit im Planungsrecht verankern.**

389

390 Das bisherige Planungs- und Genehmigungsrecht berücksichtigt den Umwelt- und Klima-

391 schutz wie auch die Sozialverträglichkeit von Vorhaben zu wenig. In vielen Bereichen ist bei-

392 spielsweise die Prüfung einer Maßnahme auf Klimaverträglichkeit nicht vorgesehen. So steht

393 das Genehmigungsrecht für Kraftwerke bisher in offensichtlichem Widerspruch zu den Kli-

394 mazielen und den Ausbauzielen für Erneuerbare Energien der Bundesregierung. Außerdem

395 müssen ökologische Abwägungsgründe im Planungsrecht deutlicher benannt und stärker

396 gewichtet werden, da sie sonst bei Abwägungsentscheidungen z.B. bei Straßenplanungen

397 regelmäßig nicht berücksichtigt werden. Uns ist auch wichtig, dass Bauprojekte stärker unter

398 sozialverträglichen Aspekten bewertet werden, um frühzeitig die Entstehung sozialer Prob-

399 leme zu vermeiden.

400

401 Wir fordern:

402

- eine Modernisierung des Planungs- und Genehmigungsrechts, das konkrete Umwelt- und Klimaschutzziele künftig stärker verankert; z.B. durch Integration einer systematischen Überprüfung auf Klimaverträglichkeit in die Umweltverträglichkeitsprüfung.
- eine Prüfung, wie die Sozialverträglichkeit von Bauprojekten in Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden kann.

408

409

410 **4. Effiziente bürgernahe Planung braucht eine neue Struktur.**

411

412 Modernes Planungsrecht erfordert ein klar strukturiertes, bürgerfreundliches, möglichst ein-

413 heitliches Verfahren. In drei Stufen sollte

414 - über den Bedarf,

415 - die Ausgestaltung vor Ort und

416 - die endgültige Genehmigung

417 entschieden werden. Auf allen Stufen soll die Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle

418 spielen. Ein modernes Planungsrecht muss auch ermöglichen, einmal getroffene Entschei-

419 dungen zu revidieren, wenn die Umstände sich geändert haben oder ein Projekt nicht mehr

420 zeitgemäß ist.

421

422 **4.1 Über das „Ob“ in einem Bedarfsplan oder Raumordnungsplan entscheiden.**

423

424 In der ersten Stufe des dreistufigen Planungsprozesses sollte zunächst eine grundsätzliche

425 Entscheidung über das „Ob“ von Infrastrukturvorhaben getroffen werden. Dieser Bedarf

426 sollte fakultativ durch einen Volksentscheid auf den Prüfstand gestellt werden können, der

427 auch den Finanzierungsrahmen des Vorhabens umfasst. Für die „Ob“-Stufe bieten sich einer-
428 seits Bedarfspläne an, die Planungsgebote enthalten, wie beispielsweise für die Fernstraßen
429 des Bundes. Andererseits können das auch Raumordnungspläne sein, die Planungsoptionen
430 bieten. Zur Frage des „Ob“ gehört für Projekte mit öffentlicher Beteiligung bereits die Festle-
431 gung eines Finanzierungsrahmens. Denn der volkswirtschaftliche Bedarf und der Sinn eines
432 Projekts hängen immer auch von seinen Kosten ab.

433
434 Noch vor der Aufstellung von Bedarfsplänen, beispielsweise in Vorbereitung des Bundesver-
435 kehrswegeplans, benötigen wir eine umfassende Strategische Umweltprüfung sowie eine
436 angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Naturschutzverbände
437 und Umweltvereinigungen und im Streitfall Methoden zur alternativen Konfliktlösung.

438
439 Wir fordern:

- 440
- 441 • dass bereits Bedarfspläne wie auch Raumordnungspläne unter Mitwirkung der Öff-
442 fentlichkeit und von Nichtregierungsorganisationen erarbeitet werden,
- 443 • dass die Öffentlichkeitsbeteiligung von den Umweltbelangen der Strategischen Um-
444 weltprüfung auf sämtliche Bedarfs- und Finanzierungsfragen erweitert wird,
- 445 • dass widerstreitende Interessen möglichst in alternativen Konfliktlösungsverfahren
446 abgewogen und ausgeglichen werden.

447 448 **4.2 Über das „Wie“ in einem neuartigen Raumordnungsverfahren entscheiden.**

449
450 In einer zweiten Stufe muss geprüft werden, ob es Standort- und Trassenalternativen sowie
451 ggf. verschiedene einsetzbare Technologien gibt und wie diese konkret aussehen können.
452 Auch andere Akteure als die Vorhabenträger sollten diese Alternativen einbringen können.
453 Dafür ist das Raumordnungsverfahren zu einem zentralen und ergebnisoffenen Element im
454 Planungsprozess auszubauen. Ob „Raumordnungsverfahren“ künftig noch der richtige Be-
455 griff für dieses erweiterte Verfahren ist, bleibt zu diskutieren, denn in diesem Verfahren soll-
456 te nicht nur die Raumverträglichkeit geprüft werden.

457
458 Heutige Raumordnungsverfahren sind selten ergebnisoffen. Sie haben nur die Qualität eines
459 Gutachtens und sind nicht verbindlich. Ob und wie die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rau-
460 mordnungsverfahren erfolgt, haben die Bundesländer sehr unterschiedlich geregelt.

461
462 Spätestens zur Frage des „Wie“ muss die Verknüpfung des formellen Verfahrens mit infor-
463 meller Beteiligung und alternativer Konfliktlösung ermöglicht werden. Außerdem wollen wir,
464 dass durch fakultative direktdemokratische Instrumente das Ergebnis des „Raumordnungs-
465 verfahrens“ auf den Prüfstand gestellt werden kann. Dadurch wird nicht mehr der Bedarf in
466 Frage gestellt, allerdings die jeweilige Standort- oder Trassenalternative. Außerdem kann
467 eine Entscheidung über das „Wie“ vor Ort nur innerhalb des bereits zuvor beschlossenen
468 Finanzrahmens getroffen werden. Das Ergebnis des Verfahrens sollte künftig verbindlich und
469 beklagbar sein.

470
471 Zu allen größeren und konflikträchtigen Projekten sollte ein Raumordnungsverfahren
472 durchgeführt werden. Entsprechend muss die Raumordnungsverordnung des Bundes erwei-
473 tert werden, so dass mindestens alle Großprojekte sowie alle weiteren konflikträchtigen

474 Vorhaben erfasst werden, beispielsweise auch Vorhaben wie die Planung des Berliner
475 Hauptbahnhofs oder des Leipziger Citytunnels.

476
477 Doppelprüfungen müssen eingespart werden. Im Fernstraßenbau kann z.B. auf das Linienbe-
478 stimmungsverfahren verzichtet werden. Seine Aufgaben lassen sich insbesondere in das
479 Raumordnungsverfahren integrieren.

480

481 Wir fordern:

482

- 483 • dass in einer Antragskonferenz, analog zum Scoping-Verfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen, unter Öffentlichkeitsbeteiligung der Untersuchungsrahmen festgelegt wird und ein „joint fact finding“ möglich wird,
- 484 • dass bundesweit einheitliche Standards für Raumordnungsverfahren gelten, beispielsweise zur Auslegung, zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Fristenregelung und zur Gültigkeit von den Ergebnissen der Raumordnungsverfahren,
- 485 • dass die Gegenstände der Raumordnungsverfahren nicht auf wenige Standorte und Alternativen eingeeengt sind, außerdem sollen sie auch Zeit- und Finanzierungspläne enthalten.

486

487

488

489

490

491

492

493

494

4.3 Projekte in einem schlanken Verfahren genehmigen.

495

496 Im endgültigen Genehmigungsverfahren werden alle noch offenen Punkte geklärt.

497 Die endgültigen Entscheidungen über Vorhaben geben dem Vorhabenträger Rechtssicherheit. Diese Stufe kann beschleunigt werden. Es müssen nur noch die Aspekte geprüft werden, die nicht bereits zuvor im Raumordnungsverfahren untersucht worden sind. Dadurch wird der Aufwand für ein Verfahren auf dieser Stufe deutlich geringer. Beispielsweise können für eine Reihe von Projekten an die Stelle von Planfeststellungsverfahren deutlich schnellere Plangenehmigungsverfahren treten.

498

499

500

501

502

503

504

505

506

507

508

509

510

511

512

513

514

Wir fordern:

515

516

517

518

519

520

- dass, analog zum Scoping-Verfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen, unter Öffentlichkeitsbeteiligung der Untersuchungsrahmen (insbesondere Planfeststellungsverfahren) festgelegt wird,
- dass den Genehmigungsbehörden ermöglicht wird, auf Kosten der Vorhabenträger zusätzliche Gutachten anfertigen zu lassen,

- 521 • dass Genehmigungen zeitlich begrenzt sind. Sinnvoll erscheint eine Gültigkeitsdauer
522 von fünf Jahren mit einer Verpflichtung zur inhaltlichen Überprüfung der Aktualität
523 der Planungsgrundlagen bei einer möglichen Verlängerung, weil sich nach diesem
524 Zeitraum erfahrungsgemäß die Grundlage von Planungsentscheidungen verändert
525 haben kann.

526
527

528 **5. Planungskultur braucht neue staatliche Zuordnung.**

529

530 Die Zuständigkeiten für die Genehmigung von Planvorhaben sind im Föderalismus der Bun-
531 desrepublik teilweise kurios geregelt. So können international bedeutsame Verkehrsinfra-
532 strukturen, wie Flughäfen und Seehäfen, auf lokaler Ebene bewilligt werden. Die Umwandlung
533 eines ehemaligen Militärflughafens in einen internationalen Verkehrsflughafen kann von
534 Kreistagen entschieden werden. Dagegen entscheiden Bundestag und Bundesrat über jede
535 einzelne Ortsumfahrung, sofern es sich um eine Bundesstraße handelt.

536

537 Insbesondere bei den Bundesverkehrswegen braucht es einen Neuzuschnitt. Nur noch die
538 überregional bedeutsamen Verkehrswege, wie z.B. Autobahnen, Hauptschienenstrecken und
539 überregional bedeutsame Wasserstraßen sollten in Bundeszuständigkeit verbleiben. Regio-
540 nale Netze, auch bei den Wasserstraßen, sollten mit einer finanziellen Kompensation an die
541 Länder abgegeben werden.

542

543 Dies würde zu einer effizienteren Planung führen, weil Fehlanreize z.B. bei der Anmeldung
544 von Bundesstraßenprojekten, beseitigt würden. Häufig werden Ortsumfahrungen nur ge-
545 baut, weil der Bund die Kosten trägt, selbst wenn es günstigere Alternativen gibt, für die
546 aber das Land oder die Kommune aufkommen müssten. Viele Konflikte um Ausbauten ließen
547 sich dadurch entschärfen. Sie würden zudem auf der richtigen politischen Ebene entschie-
548 den: vor Ort und nicht in Berlin.

549

550 Umgekehrt müsste die Planungshoheit für internationale Verkehrsinfrastrukturen, wie Flug-
551 häfen und Seehäfen, auf den Bund übertragen werden. Teure und sinnlose Doppelplanun-
552 gen wie Regionalflughäfen, die sich gegenseitig kannibalisieren, würden damit verhindert.
553 Das nationale Hafenkonzept müsste überarbeitet und eine enge Kooperation zwischen den
554 Seehäfen erreicht werden. Ziel sollte es sein, dies zukünftig sogar auf EU-Ebene zu koordinie-
555 ren bzw. zumindest Standards in den Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Auch die Planung
556 der überregional bedeutsamen Energienetze gehört in Bundeszuständigkeit, d.h. in die Hän-
557 de der Bundesnetzagentur.

558

559 „Kleinstaaterei“ gibt es auch in Planungsprozessen. Die Landesentwicklungsgesetze der Län-
560 der unterscheiden sich z.T. sehr stark. Die Untersuchungsräume für Raumordnungsverfahren
561 wie auch die Raumordnungspläne enden an Landesgrenzen, so dass gerade für grenzüber-
562 schreitende Projekte die weitere Planung problematisch werden kann.

563

564 Wir fordern,

- 565 • dass die Raumordnungspläne der Länder besser aufeinander abgestimmt werden,
- 566 • dass die Landesentwicklungsgesetze stärker vereinheitlicht werden,
- 567 • dass stärker länderübergreifende Raumordnungsverfahren und Genehmigungsver-
568 fahren geführt werden

- dass der Bundesverkehrswegeplan neu zugeschnitten wird und dabei nur noch über-regional bedeutsame Verkehrswege in Bundeszuständigkeit verbleiben.

6. Planungsqualität braucht effizienten Rechtsschutz.

Rechtsmittel dienen dazu, behördliche Verfahren zu überprüfen. Aber nur selten wird gegen Planungsentscheidungen geklagt, denn die Klagemöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen sind auf wenige Belange beschränkt.

Ernsthafte und effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung beugt späteren Klageverfahren vor. Hierzu gehört auch die bessere Gestaltung von Vorverfahren. Prüfen wollen wir daher, ob Mediationsverfahren zum Beispiel auch im Widerspruchsverfahren angewendet werden können. Gestärkte Rechtsschutzmöglichkeiten verzögern gute Planungen und öffentlich akzeptierte Projekte nicht, wenn die Menschen frühzeitig beteiligt werden. Denn Rechtsmittel – wie das Verbandsklagerecht – sind in erster Linie ein präventives Instrument, das lediglich ein Minimum an Planungsqualität gewährleistet. Das reicht aber bei Weitem nicht aus, um eine effiziente Planung zu erreichen. Daher sind die Klagemöglichkeiten zu einem effektiven Instrument weiterzuentwickeln, so dass sie Planungsprozesse verbessern und nicht aufhalten. Dazu gehört auch, den Bürgerinnen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen zum richtigen Zeitpunkt Rechtsmittel einzuräumen. In den meisten Planungsverfahren kann eine rechtliche Überprüfung erst am Ende des Planungsprozesses stattfinden, beispielsweise wenn der Planfeststellungsbeschluss gefasst ist. Dann sind aber viele Entscheidungen längst gefallen und kaum wieder „aufzurollen“. Sinnvoll ist daher, bereits zu einem früheren Zeitpunkt einen Rechtsschutz zu ermöglichen, der aufwändige späte Widerspruchs- oder Klageverfahren unnötig macht. Das Raumordnungsverfahren bietet sich für Rechtsmittel an.

Außerdem sollte es möglich sein, Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nicht erst mit der Klage gegen die Endentscheidung vorzubringen, wie es jetzt durch § 44a VwGO geregelt wird. Dies führt etwa dazu, dass zurückgewiesene Ablehnungsgesuche gegen im Verfahren tätige Beamte immer erst im Verfahren gegen die Genehmigung überprüfbar werden. Folge ist, dass die Gesuche fast immer abgelehnt werden, weil es zu drastisch wäre, die gesamte bereits erteilte Genehmigung aufzuheben. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko für den Vorhabenträger immens, da er sich nicht sicher sein kann, dass seine Genehmigung nicht wegen der Befangenheit eines einzelnen Behördenangestellten aufgehoben wird. § 44 a VwGO sollte daher gestrichen werden. Dies dient dem möglichst rechtzeitigen Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger und zugleich der Verfahrensbeschleunigung, da – wie beim Flughafen München II geschehen – nicht das ganze Verfahren nochmals neu durchgeführt werden muss.

Anders als in anderen Verwaltungssachen ist bei einer Vielzahl von gerichtlichen Streitigkeiten in Planungsverfahren direkt das Bundesverwaltungsgericht die Eingangsinstanz, nicht die Landesgerichte. Das bedeutet, dass es für viele Verfahren keine zweite Instanz zur gerichtlichen Überprüfung gibt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in erster und letzter Instanz. Dies gilt z. B. in einer Reihe von Planungsverfahren nach dem Schienenwegeausbaugesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz und dem Energieleitungsbaugesetz.

617 Dadurch wird der Zugang zum Recht für Betroffene und Naturschutzverbände eingeschränkt.
618 Die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichtes müssen sich mühevoll mit den
619 spezifischen Situationen vor Ort sowie dem jeweiligen Landesrecht vertraut machen. Folglich
620 ist das Bundesverwaltungsgericht überlastet, Rechtsstreitigkeiten werden verzögert. Das zur
621 Beschleunigung von Planverfahren gedachte Instrument hat sich in sein Gegenteil verkehrt
622 und muss geändert werden.

623

624 Wir wollen

- 625 • die rechtliche Überprüfbarkeit auch von juristischen Entscheidungen wiederherstel-
626 len, zugleich muss die Überlastung der Gerichte reduziert und besonders für drin-
627 gende Projekte eine zügige Bearbeitung gewährleistet werden,
- 628 • ein Klagerecht in einem frühen Planungsstadium (vorzugsweise bereits gegen Ent-
629 scheidungen im Raumordnungsverfahren) einführen, um rechtzeitig Planungen auf
630 den richtigen Weg zu bringen und späteren Klageverfahren vorzubeugen, wobei der
631 Vorhabenträger bereits unter Vorbehalt in die Plangenehmigung einsteigen kann,
- 632 • prüfen, ob gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten von Genehmigungsentscheidun-
633 gen eingeschränkt werden können, wenn im vorhergehenden Raumordnungsverfah-
634 ren bereits Entscheidungen abschließend geregelt wurden,
- 635 • prüfen, ob sich die Bearbeitung durch Verwaltungsgerichte durch Fristensetzung be-
636 schleunigen lässt (und entsprechend möglicherweise Gerichte besser ausgestattet
637 werden),
- 638 • die Klagemöglichkeiten für Naturschutzverbände (Verbandsklage), der Umweltverei-
639 ne sowie der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere im Hinblick auf die
640 zeitliche Präklusion und die vorzubringenden Inhalte (materielle Präklusion) moder-
641 nisieren,
- 642 • dass im Verlauf von Klage- oder Widerspruchsverfahren gegen Planungsentscheidun-
643 gen grundsätzlich keine Fakten geschaffen werden.

644

645

646 **7. Fazit: Sieben Kernprojekte sichern eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung**

647

648 Moderne Öffentlichkeitsbeteiligung heißt für uns

- 649 • ein umfassendes Informationsrecht und die leichte Zugänglichkeit von Informationen
650 zu gewährleisten,
- 651 • die Öffentlichkeit in allen Planungsstufen auf Augenhöhe einzubeziehen, angefangen
652 bei der Ermittlung von Bedarfen,
- 653 • gesetzliche Vorgaben für die Anwendung informeller Beteiligungsmethoden und al-
654 ternativer Konfliktlösung für die Verwaltung zu formulieren,
- 655 • direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene einzuführen und diese Instru-
656 mente auf Landesebene zu verbessern,
- 657 • unnötige, insbesondere doppelte, Verfahrensschritte abzuschaffen und langwierige
658 behördliche Bearbeitungszeiten zu vermeiden,
- 659 • ein modernisiertes Entscheidungsverfahren einzuführen und die Bürgerbeteiligung in
660 diesem frühen Planungsstadium zu stärken, z.B. auch durch die Einführung eines Kla-
661 gerechts,
- 662 • die Qualität der Rechtsmittel für Bürgerinnen und Bürger wie auch für Nichtregie-
663 rungsorganisationen zu erhöhen, um Planungsqualität zu sichern.

664

666

**667 Kurzübersicht: Öffentlichkeitsbeteiligung von Bürgern beim Bau von Bundesstrassen,
668 (Schienen) und Netzen**

669

670 1. Stufe vorgeschaltete Pläne (Netze)**671 a. Pläne**

672 Für Energieversorgungsnetze ist jährlich ein **Szenariorahmen** zu erstellen, der die wahrscheinliche
673 Entwicklung der energiepolitischen Ziele auf zehn Jahre darstellt.

674 Ebenfalls jährlich ist auf Grundlage des Szenariorahmens ein **nationaler Netzentwicklungsplan** zu
675 entwickeln, der Maßnahmen zur Optimierung und den Ausbau des Netzes enthält.

676

677 b. Akteure

678 Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan werden **von den Betreibern erstellt** und von der **Bun-**
679 **desnetzagentur (BNetzA) genehmigt.**

680

681 c. Öffentlichkeitsbeteiligung

682 Der Szenariorahmenplan wird von der BNetzA im Internet veröffentlicht. Der Öffentlichkeit soll Gele-
683 genheit zur Äußerung gegeben werden. Bei der Genehmigung sind die Ergebnisse der Beteiligung zu
684 berücksichtigen.

685

686 Der Entwurf des Netzentwicklungsplans plus „alle weiteren Informationen“ ist **von den Betreibern**
687 vor Übermittlung an die BNetzA **im Internet zu veröffentlichen**. Der Öffentlichkeit soll **Gelegenheit**
688 **zur Stellungnahme** gegeben werden. Dem Netzentwicklungsplan ist sodann eine zusammenfassende
689 Erklärung über berücksichtigte Ergebnisse der Beteiligung und über geprüfte „anderweitige Pla-
690 nungsmöglichkeiten“ beizufügen.

691 Für den der BNetzA übermittelten Plan (einschließlich ggf. geforderter Änderungen) und den Um-
692 weltbericht ist sodann ebenfalls eine **Öffentlichkeitsbeteiligung durch die BNetzA** durchzuführen.
693 Die Unterlagen sind **für sechs Wochen** am Sitz der BNetzA auszulegen und im Internet zu veröffentli-
694 chen. Die „betroffene“ Öffentlichkeit kann innerhalb **von zwei Wochen nach Ende der Auslegung**
695 **Stellung** nehmen.

696 Im weiteren Verlauf kann sich die Beteiligung der Öffentlichkeit eines bestehenden Szenariorahmens
697 oder Netzentwicklungsplans auf deren Änderungen beschränken.

698 Das **genauere Verfahren** für die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Szenariorahmen- oder dem Netz-
699 entwicklungsplan kann eigenständig durch die BNetzA festgelegt werden, § 12c Abs. 6 EnWG. Dies
700 gilt insbesondere für Auslegungsfristen etc.

701

702 Gegen den Netzentwicklungsplan bestehen für Bürger **keine Klagemöglichkeiten.**

703

704 2. Stufe Bedarfsplanung**705 a. Pläne**

706 Für Bundesfernstraßen, Schienenwege des Bundes und Energieversorgungsnetze werden durch den
707 Bundesgesetzgeber **Bedarfspläne** verabschiedet (§ 12e EnWG, FStrAbG, BSWAG, EnLAG). Die in den
708 Plänen genannten Vorhaben sind für die spätere Planfeststellung verbindlich (Planrechtfertigung).

709

710 Für den Verkehrsbereich wird zusätzlich der – von den Bedarfsplänen zu unterscheidende – **Bundes-**
711 **verkehrswegeplan (BVWP)** beschlossen. Der BVWP legt den Investitionsrahmen für mehrere Jahre
712 fest. Er ist ohne unmittelbare rechtliche Bindung.

713 Der Ausbau erfolgt entsprechend den im Bedarfsplan genannten Stufen, §§ 2 FStrAbG, 2 BSWAG und
714 12e Abs. 4 EnWG.

715

716 b. Akteure

717 Der **Bundesverkehrswegeplan** wird vom Kabinett beschlossen. Die Aufstellung der Bedarfspläne für
718 Straßen, Schiene, und Energieversorgungsnetze erfolgt durch Gesetz. Letztverantwortlich ist damit
719 **der Bundestag**.

720

721 **c. Öffentlichkeitsbeteiligung / Umweltverträglichkeit o.ä.**

722 **aa. SUP- Prüfung**

723 Für die Bedarfspläne der Energieversorgungsnetze, Straßen und Schienen ist nach §§ 14b, 19b i.V.m.
724 Anlage 3 UVPG eine **Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen**. Doppelprüfungen mit dem
725 Verkehrswegeplan oder den vorgeschalteten Plänen sind zu vermeiden, §§ 14f Abs. 3, 19b Abs. 1
726 UVPG, 12c Abs. 3, 12e Abs. 5 EnWG. Soweit bekannt arbeitet die BReg derzeit an einer Rechtsver-
727 ordnung zur Umsetzung der Prüfung (jedenfalls für den Bereich Verkehr).

728

729 **bb. Öffentlichkeitsbeteiligung**

730 Aus der SUP ergibt sich eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Der Entwurf des Planes, der Umweltbe-
731 richt und sonstige von der Behörde für zweckmäßig gehaltene Unterlagen sind öffentlich für einen
732 **angemessenen Zeitraum (mindestens einen Monat) auszulegen**, § 14i UVPG. Innerhalb einer an-
733 gemessenen **mindestens einmonatigen Frist** kann die „betroffene“ Öffentlichkeit sich zu dem Plan
734 **äußern**. Betroffen ist, wessen Belange (wirtschaftlich, ökologisch, sozial, ideell etc.) berührt werden.
735 Ein Erörterungstermin ist nur im Falle gesetzlicher Anordnung vorgesehen.

736

737 **d. Rechtsschutz**

738 Gegen den BVWP bestehen **keine Rechtsschutzmöglichkeiten**. Auch eine direkte Klage durch Bürger
739 **gegen die weiteren Bedarfspläne** wird aufgrund fehlender Rechtsverletzung **nicht** in Betracht kom-
740 men.

741 **Mittelbar** spielen Pläne im Übrigen Verfahren insb. im Planfeststellungsverfahren eine nicht geringe
742 Rolle. So kann bspw. die Planrechtfertigung (für Straßen) aufgrund unsicherer Finanzierung entfallen,
743 wenn ein Vorhaben herabgestuft wurde (BVerwG, Urteil vom 21.03.2006, 9 B 18.05). Im Einzelfall
744 möglich ist eine fehlende Planrechtfertigung trotz Ausweisung im Bedarfsplan, soweit der Gesetzge-
745 ber sein Ermessen überschritten habe sollte (Stüer, HdB, Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 3948;
746 BVerfG, NvwZ 1996, 261).

747

748 **3. Stufe Raumordnungsverfahren**

749 **a. Verfahren**

750 Ziel der Raumordnung ist es Nutzungskonflikte im Raum durch überörtliche Planung zu lösen. Für
751 raumbedeutsame Vorhaben ist ein Raumordnungsverfahren durchzuführen.¹ Gemäß RoV gilt dies für
752 den Bau einer Bundesfernstrasse, die einer Linienbestimmung bedarf, der Bau oder die wesentliche
753 Änderung von Schienenstrecken und für die Errichtung von Hochspannungsfreileitungen mit 110 kv
754 oder mehr.

755 Mit Inkrafttreten des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) gilt für im Bundesbedarfsplan als
756 **länder - oder grenzüberschreitende ausgewiesene Höchstspannungsleitungen die Bundesfachpla-**
757 **nung**. Diese ersetzt das Raumordnungsverfahren. Durch sie werden Trassenkorridore für die Leitun-
758 gen bestimmt.

759

760

761

762 **b. Akteure**

763 Zuständig für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens sind die Länder. Die Bundesfachpla-
764 nung übernimmt die BNetzA

765

766 **c. Öffentlichkeitsbeteiligung**

¹ Nicht zu verwechseln mit der Aufstellung der Raumordnungspläne etc. der Länder oder des Bundes.

767 **aa. Raumordnungsverfahren**

768 **Nach § 15 Abs. 3 S. 3 ROG kann die Öffentlichkeit am Raumordnungsverfahren beteiligt werden.**
769 Die Entscheidung hierüber liegt damit grundsätzlich bei der Behörde. Das Maß der Beteiligung ist
770 nicht geregelt. Bei Erlass des ROG bestehendes Landesrecht besteht aber im Übrigen fort, § 28 Abs. 3
771 ROG. **Die Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich daher nach Landesrecht.** Die Beteiligung reicht in
772 den Ländern **von der Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung, über eine Ermessensentscheidung der**
773 **Behörden bis hin zu keiner Beteiligung.** Eine Pflicht besteht insbesondere dann, wenn die Länder
774 nach § 16 UVPG das Raumordnungsverfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen ha-
775 ben.

776

777 **bb. Bundesfachplanung²**

778 Nach Eingang eines Antrages auf Bundesfachplanung führt die BNetzA eine **Antragskonferenz** durch.
779 Die Antragskonferenz ist öffentlich, wobei das Maß der Beteiligung nicht geregelt ist. Die Unterrich-
780 tung der Öffentlichkeit über das Stattfinden der Konferenz hat auf den Seiten der BNetzA und in ört-
781 lichen Tageszeitungen in betroffenen Gebieten zu erfolgen.

782 Ist der Untersuchungsrahmen festgelegt erfolgt eine **Öffentlichkeitsbeteiligung** im Rahmen der SUP:
783 Die Unterlagen sind für **einen Monat** in der BNetzA und dem Trassenkorridor nächstgelegene Au-
784 ßendienststellen der BNetzA (ggf. an anderen Stellen) **auszulegen**. Eine Woche vor Auslegung ist
785 diese auf den Internetseiten, dem Amtsblatt der BNetzA und den im Gebiet verbreiteten örtlichen
786 Tageszeitungen bekannt zu machen.

787 Jede Person kann sich **innerhalb eines Monats** nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist zu den Tras-
788 senkorridoren äußern. Danach erfolgt ein **Erörterungstermin** mit dem Vorhabenträger und den Ein-
789 wendern. Die abschließende Entscheidung ist für die Dauer von sechs Wochen an den genannten
790 Orten zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung ist bekannt zu machen.

791

792 **d. Rechtsschutz**

793 Gegen das Ergebnis des Raumordnungs- oder Bundesfachplanverfahrens **bestehen keine unmittel-**
794 **baren Rechtsschutzmöglichkeiten** § 16 Abs. 3 UVPG, 15 Abs. 3 NABEG.

795

796 **4. Stufe Linienbestimmung**

797 **a. Verfahren**

798 Für Straßen bestimmen Bund und die beteiligten Länder die Linienführung einvernehmlich, § 16
799 FStrG. Soweit im vorgelagerten Verfahren (Raumordnungsverfahren) eine UVP durchgeführt wurde,
800 ist sie zur Linienbestimmung entbehrlich, § 15 Abs. 1 UVPG.

801 Für Energienetze wird keine Linienbestimmung durchgeführt.

802

803 **b. Öffentlichkeitsbeteiligung**

804 Eine **Öffentlichkeitsbeteiligung ist nur im Falle einer UVP** durchzuführen. Die Unterlagen sind für
805 **einen Monat zur Einsicht auszulegen**. Die Auslegung ist vorher ortsüblich bekanntzugeben (bspw.
806 Veröffentlichung im Amtsblatt). Innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist besteht
807 eine Äußerungsmöglichkeit für Jedermann. Die Entscheidung ist ebenfalls öffentlich bekannt zu ma-
808 chen.

809

810 **c. Rechtsschutzmöglichkeiten**

811 Gegen die Entscheidung über die Linienbestimmung für Bundesfern- und Wasserstraßen bestehen
812 für Bürger **keine Rechtsschutzmöglichkeiten**, § 15 Abs. 5 UVPG. Die Linienbestimmung wird als ver-
813 waltungsinterne Entscheidung gewertet.

814

² Abweichungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung gelten für vereinfachte Verfahren. Dieses gilt für Bauten bei oder an bestehenden Höchstspannungsleitungen und in Raumordnungsplänen ausgewiesenen Trassenkorridoren.

815 **5. Stufe: Bauleitplanung³**

816 **a. Öffentlichkeitsbeteiligung**

817 Bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist die Öffentlichkeit grundsätzlich
818 zu beteiligen. Zunächst erfolgt die **frühzeitige** (§ 3 Abs. 1 BauGB) und sodann die **förmliche** Beteili-
819 gung (§ 3 Abs. 2 BauGB).

820 Bei der **frühzeitigen Beteiligung** ist die Öffentlichkeit „möglichst frühzeitig“ über u.A. die Ziele und
821 Zwecke der Planung einschl. verschiedener Lösungsmöglichkeiten zu unterrichten. Hierzu **können**
822 **Äußerungen abgegeben** und **es kann eine** Erörterung **durchgeführt** werden.

823

824 Bei der danach folgenden **förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung** sind die Entwürfe für **einen Monat**
825 **auszulegen**. Die **Auslegung ist eine Woche vorher ortsüblich bekannt** zu machen. Hierzu kann das
826 Internet genutzt werden, § 4a Abs. 4 BauGB. Innerhalb der Auslegungsfrist können **Stellungnahmen**
827 **abgegeben** werden.

828 In bestimmten Fällen kann von der frühzeitigen Beteiligung abgesehen werden (bspw.: vereinfachtes
829 Verfahren im Falle einer Planänderung, § 13 BauGB) und die förmliche Beteiligung modifiziert
830 durchgeführt werden.

831

832 **b. Rechtsschutz**

833 Klagen gegen Bebauungspläne sind grundsätzlich möglich. **Unzulässig** sind Klagen von Personen, die
834 sich auf Einwendungen beziehen, **die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden und hierauf im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen wurden, § 47 VwGO (Präklusion)**.

836

837

838 **6. Stufe Planfeststellung/ Plangenehmigung**

839 **a. Verfahren**

840 Straßenbau-, Energieleitungs-, und Schienenausbauvorhaben bedürfen als letzte Stufe zusätzlich
841 eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung.⁴ Eine Plangenehmigung kann u.A.
842 erteilt werden, wenn das Vorhaben nicht UVP -pflichtig ist, Rechte anderer „nur unwesentlich“ be-
843 einträchtigt werden oder Betroffene sich mit der Beanspruchung ihrer Rechte einverstanden erklärt
844 haben.

845 Zuständig für das Verfahren bei Straßen sind die Landesbehörden. Gleiches gilt grundsätzlich für
846 Energieversorgungsnetze, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates kann für Plan-
847 feststellungsverfahren für grenz- oder länderübergreifende Energieversorgungsnetze die BNetzA für
848 zuständig erklärt werden, § 2 Abs. 3 NABEG.

849

850 **b. Öffentlichkeitsbeteiligung**

851 **aa. Planfeststellung**

852 **(1) Allgemeines Verfahren**

853 Zunächst ist der Plan **für die Dauer von einem Monat** auszulegen. Auf eine Auslegung kann verzich-
854 tet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und diese innerhalb angemessener Frist Ge-
855 legenheit zur Äußerung gegeben wird. Auf die Auslegung ist grds. ortsüblich hinzuweisen (Bekann-
856 tmachung).

857 Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden **kann bis zwei Wochen nach Ablauf der**
858 **Auslegungsfrist Einwendungen** erheben.

859 Während in den „allgemein üblichen“ Verfahren sodann eine Erörterung stattfinden muss, kann im
860 Falle von Straßen (§ 17a Nr. 5), Schienen (§ 18a Nr. 5) und Netzen (§ 43a EnWG) **nach der Entschei-**
861 **dung der Behörde auf eine Erörterung verzichtet werden**. Der Plan ist denjenigen, über deren Ein-
862 wendungen entschieden wurde, zuzustellen.

³ Die Bauleitplanung ist keine zwingende Stufe für das Planverfahren von bspw. Straßen. Sie dient der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung.

⁴ Ein Bebauungsplan kann eine Planfeststellung ersetzen, § 17b Abs. 2 FStrG.

863

864 **(2) Verfahren nach NABEG**

865 Ist die BNetzA nach NABEG für das Planfeststellungsverfahren zuständig, führt sie eine **Antragskonferenz**
866 durch. Die Konferenz ist öffentlich. Auf sie ist im Internet, im amtlichen Verkündungsblatt und in
867 örtlichen Tageszeitungen hinzuweisen.

868 Sind die Unterlagen für das Verfahren vollständig, sind sie **für die Dauer eines Monats auszulegen**
869 **und der Plan im Internet zu veröffentlichen**. Jede Person, deren Belange berührt sind, kann innerhalb
870 **von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen** gegen den Plan erheben. Darauf-
871 folgend ist ein **Erörterungstermin** durchzuführen, in dem die erhobenen Einwendungen erörtert
872 werden. Die **Entscheidung** über das Verfahren ist für die Dauer von **sechs Wochen auszulegen** und
873 auf der **Internetseite** der BNetzA zu **veröffentlichen**.

874 Für die Vorbereitung und Durchführung einzelner Verfahrensschritte kann die BNetzA einen Pro-
875 jektmanager beauftragen, § 29 NABEG.

876

877 **bb. Plangenehmigung**

878 Im Falle einer Plangenehmigung **findet kein förmliches Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren** statt.

879

880 **c. Rechtsschutz**

881 Grundsätzlich können (in ihren Rechten verletzte) Bürger gegen Planfeststellungsbeschlüsse und -
882 genehmigungen **Klage** erheben. Gestützt werden kann der Rechtsschutz jedoch nur auf rechtzeitig
883 eingebrachte Einwendungen (materielle Präklusion). Bürger müssen sich daher in gerichtlichen Ver-
884 fahren auf die Ergänzung und Präzisierung der fristgemäß erhobenen Einwendungen beschränken.

885