

Hintergrundpapier

„Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz in Deutschland – Status Quo und neue Wege“

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Greifswalder Str.4

10405 Berlin

www.ufu.de

Autoren: Michael Zschiesche, Felicia Petersen, Martin Jänsch:

Kontakt: recht@ufu.de

(Stand 28.09.2011)

Einleitung

Es ist dreizehn Jahre her, dass die Aarhus-Konvention unterzeichnet und damit der Zivilgesellschaft ein umfassender Zugang zu Umweltinformationen, zur Beteiligung an Verwaltungsverfahren und zu gerichtlichen Überprüfungen in Umweltangelegenheiten gewährt wurde.¹ Obwohl Deutschland die Aarhus-Konvention 2006 ratifiziert hat², bleiben viele Anforderungen der Konvention unerfüllt. Praktisch bei allen Säulen der Konvention gibt es mehr oder weniger starke Defizite. Am deutlichsten wurde die Zielsetzung eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ hinsichtlich des Zugangs zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren verfehlt - und mit der Ausgestaltung im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz praktisch in sein Gegenteil verkehrt. Dies hat der Europäische Gerichtshof mit seiner Entscheidung am 12. Mai 2011 (Fall des BUND/Trianel, EuGH-Entscheidung C-115/09) eindrucksvoll korrigiert.

¹ "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 verabschiedet.

² BGBl. II, 2006, Nr. 31, S. 1251 ff.

Aber auch was die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und ihren Interessensgruppen angeht, zeigt das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, dass die Bundesrepublik den „Geist von Aarhus“ nicht achtet. So wurden immer dann, wenn in Deutschland Verfahrensregelungen vorlagen, die über den Mindeststandard von Aarhus und der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie hinausgingen, in sturer Anwendung der Eins-zu-eins-Umsetzung, diese weitergehenden Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland abgeschafft. Dies, obwohl weder die Aarhus-Konvention noch das EU-Recht die Abschaffung höherer Bürgerrechtsstandards verlangen, im Gegenteil. Zu den Verlusten zählt der *Erörterungstermin*, der seit über 30 Jahren die Planungskultur in der Bundesrepublik Deutschland prägt. Wenn es aber darum ging, neue, in Deutschland noch nicht verankerte Regelungen aus der Öffentlichkeitsrichtlinie und der Aarhus-Konvention in deutsches Recht umzusetzen, wurde (nicht zuletzt hinsichtlich der Einführung erweiterter Verbandsklagemöglichkeiten) offen die EU-Rechtswidrigkeit in Kauf genommen und die hinsichtlich der Mindeststandards zwingende Eins-zu-eins-Umsetzung unterlassen. Ein solches Vorgehen nach Gutdünken konnte lange Zeit nur deshalb in der Öffentlichkeit unbeachtet bleiben, weil der Umweltschutz zwar eine große Lobby besitzt, diese aber bezüglich der Aarhus-Konvention noch nicht allzu aktiv geworden war. Das ist - seit der öffentlichen Debatte um Stuttgart 21 - nun nicht mehr möglich.

Bürgerbeteiligung – ein alter Hut

Bei allen realen Verbesserungen im Bereich des Umweltschutzes in der Bundesrepublik seit den sechziger Jahren und nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland darf nicht verkannt werden, dass sich die Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten in Umweltangelegenheiten nur bis Anfang der neunziger Jahre moderat verbesserten³, dann aber deutlich eingeschränkt und behindert wurden. Das ist grundsätzlich bedenklich, weil der Rechtsschutz seit jeher eine „eingriffsbereinigende Kraft“⁴ gegen Lücken, Widrigkeiten und offensichtliche Fehler des Verwaltungsvollzugs darstellt. Seit Mitte der neunziger Jahre kommt hinzu, dass die erfolgreiche, stark ordnungsrechtlich ausgeprägte Umweltpolitik der Bundesrepublik instrumentell⁵ und hinsichtlich ihrer Leitbilder sowie der Ressourcen in den Behörden unter starken Veränderungs- und Legitimationsdruck geraten ist. Die Abkehr vom Paradigma des Ordnungsrechts in der Umweltpolitik durch das Setzen auf freiwillige bzw. bilate-

³ Siehe hierzu ausführlich: Schmidt, Zschiesche, Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, - Status Quo und Perspektiven, Heidelberg, 2004, S. 3 ff.

⁴ Erbguth, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NJ, 2002, S. 519 ff.

⁵ Statt ordnungsrechtlicher Instrumente wird seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft gesetzt, erst als Ultima Ratio werden bei Versagen und Nichtfunktionieren der Selbstverpflichtungen wiederum ordnungsrechtliche Instrumente des Staates eingesetzt, siehe hierzu: UfU Themen und Informationen Heft 1/2007 S. 20 ff.

rale private Vereinbarungen mit der Industrie hat den Vollzug des Umweltrechts nicht einfacher gemacht.

Als Ergebnis des sich verstärkenden Vollzugsdefizits seit Mitte der neunziger Jahre hat beispielsweise die EU seit dem Aarhus-Prozess neben der zentralen Rolle der Umweltbehörden beim Vollzug der Umweltvorschriften sehr stark auf die Bürger und ihre Interessenorganisationen gesetzt. Während in anderen EU-Ländern bereits traditionell oder durch die Umsetzung der Aarhus-Konvention gute Rechtsschutzmöglichkeiten für Bürger und ihre Interessenorganisationen deutlich gewährleistet sind, zeigt sich in der Bundesrepublik seit 1990 sogar eine Verschlechterung des Rechtsschutzes in Umweltfragen. Im Ergebnis ist es daher fraglich, ob die Bürger und ihre Interessenverbände die ihnen von der EU zugedachte Rolle in Deutschland überhaupt ausüben können. Jedenfalls ist die nicht EU-konforme Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie (2003/35/EG) ein weiterer Beweis für die Schwierigkeiten, die die bundesdeutsche Politik mit Bürgern und ihren Umweltverbänden haben. Es bleibt ein deutsches Phänomen, dass eine EU-Richtlinie, die deutlich mehr Beteiligung und Mitsprache in Umweltfragen für die deutsche Gesellschaft mit sich bringen sollte, genutzt wurde, um letztlich Standards im Beteiligungsbereich abzubauen, statt sie zu verbessern. Jedenfalls ist der im Zuge der Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie in Deutschland ins Ermessen der Behörden gesetzte Erörterungstermin in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ein klares Unterlaufen der Ziele der Aarhus-Konvention sowie der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie. Die restaurative Haltung, die auch hinter den aktuellen Gesetzestexten zu Bürgerbeteiligung hervorschimmert, bestimmt bereits seit der Wiedervereinigung die Gesetzgebung und in Teilen auch die Rechtsprechung.

Beschleunigungsgesetzgebung und Deregulierung

Die Beschleunigungsgesetzgebung wurde im Zuge der Wiedervereinigung unter der Maxime vorangebracht, in Ostdeutschland rasch gleiche Lebensverhältnisse zu schaffen und zugleich die horrenden ökologischen Hinterlassenschaften des SED-Regimes zu beseitigen. Dadurch schien es gerechtfertigt, für Ostdeutschland entsprechende Beschleunigungsgesetze auf Bundes- und bald auch flankierend auf Landesebene zu verabschieden.⁶ Bereits 1991 wurde die Radikalität der Einschränkung von Rechtsschutzmöglichkeiten heftig kritisiert.⁷ So wurde durch das Verkehrswegeplanungsbeschleuni-

⁶ 1991 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, 1993 Planungsvereinfachungsgesetz, 1993

Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, Beispiel für ein entsprechendes Ländergesetz: Gesetz zur Beschleunigung des Aufbaus im Freistaat Sachsen (Sächsisches Aufbaubeschleunigungsgesetz – SächsAufbauG vom 4. Juli 1994.

⁷ Stellvertretend Gassner H., Groth K.-M., Klinks S. (1991): Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz

gungsgesetz der gerichtliche Instanzenzug auf das Bundesverwaltungsgericht und mithin auf eine „Instanz“ verkürzt, wodurch der grundsätzlich dreistufige Instanzenzug unterlaufen wurde. Die Konzeption des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes wurde danach durch die Bundesregierung konsequent mit weiteren Gesetzen „ausgebaut“. Allein die Aufzählung der nach 1991 verabschiedeten und bald für ganz Deutschland gültigen Gesetze verdeutlicht den Ehrgeiz, Rechtsschutzmöglichkeiten in Umweltfragen seit 1991 einzuschränken. Dabei ist bis auf das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz sowie - in einigen Teilen - das Umweltrechtsbehelfsgesetz aus dem Jahr 2006 kein Gesetz verabschiedet worden, welches die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz auch nur partiell auf Bundesebene erweitert hätte.⁸

Tabelle: Gesetze zur Beschleunigung des Infrastrukturausbaus in Ostdeutschland bzw. in ganz Deutschland, die mit Einschränkungen von Beteiligungs- und Rechtsschutz einhergingen (seit 1991)

Gesetz bzw. Gesetzesnovelle	Fundstelle
Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, kurz: Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz	vom 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174
Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz)	vom 23.12. 1993, BGBl. I S. 2123
Fernstraßenausbaugesetz	vom 15.11.1993, BGBl. I S. 1877
Bundesschienenwegeausbaugesetz	vom 15.11.1993, BGBl. I S. 58
Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz	vom 22.4.1993, BGBl. I S. 466
Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz	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	vom 1.11.1996, BGBl., S. 1626
Zweites Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes	vom 22.12.1999, BGBl I 1999, 2659
Zweites Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung	vom 29.10.2001, BGBl I 2001, 2785

⁸ Sieht man von der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 ab.

Drittes Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes	vom 21.12.2004, BGBl I 2004, 3644
Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes	vom 22.12.2005, BGBl I 2005, 3691
Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz)	vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833, berichtigt 2007 I S. 691)

Die wesentlichen Änderungen der Rechtsschutzmöglichkeiten seit 1991 hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 aufgelistet.⁹ Diese sind:

- *„die Einführung und Verschärfung von Präklusionsregelungen, aufgrund derer gerichtlicher Rechtsschutz nur unter der Voraussetzung gewährt wird, dass die relevanten Belange rechtzeitig in das verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren eingebracht worden sind,*
- *die Einschränkung oder sogar gänzliche Abschaffung verwaltungsbehördlicher Widerspruchsverfahren, was den Rechtsschutzsuchenden die Möglichkeit abschneidet, Verwaltungsentscheidungen auf einer höheren Verwaltungsebene überprüfen zu lassen,*
- *die Beseitigung des Suspensiveffektes von Widersprüchen und Anfechtungsklagen in zentralen auch für den Umweltschutz bedeutsamen Materien, die einen Beginn der Ausführung genehmigter Vorhaben vor Abschluss des gerichtlichen Verfahrens ermöglichen und so die Gefahr begründen, dass die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen im Hinblick auf zwischenzeitlich eintretende „vollendete Tatsachen“ abgeschwächt wird,*
- *die Einführung der Regelfallzuständigkeit des Einzelrichters in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die die Möglichkeit einschränkt, dass die regelmäßig rechtlich und tatsächlich komplex gelagerten umweltrechtlichen Streitigkeiten von einer Kammer bestehend aus drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern entschieden werden und die insbesondere auch wegen der Möglichkeit des Einsatzes noch unerfahrener Proberichter kritisiert wird.*
- *die Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzuges durch „Hochstufung“ der erstinstanzlichen Zuständigkeit auf das Oberverwaltungs- oder gar das Bundesverwaltungsgericht, wodurch der in der VwGO grundsätzlich angelegte dreistufige gerichtliche Rechtsschutz unterlaufen und die Möglichkeit der Überprüfung von verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Entscheidungen durch mehrere gerichtliche Instanzen verkürzt werden,*

⁹ Siehe SRU, Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Sondergutachten, Februar 2007

- *die Einführung der so genannten Zulassungsberufung, nach der gegen ein verwaltungsgerichtliches Urteil nur dann Berufung eingelegt werden darf, wenn dies auf einen entsprechenden Antrag hin zugelassen wurde, wodurch die Möglichkeit Entscheidungen in zweiter Instanz zu überprüfen stark eingeschränkt wird und*
- *die Erweiterung der „Heilungsmöglichkeiten“ und Irrelevanzregelungen für Verfahrensfehler, wodurch eine Abwertung der Verfahrensregeln erfolgt und der unter dem Druck von Personalknappheit und Beschleunigungsdruck stehenden Verwaltung Anreize zu einer weniger sorgfältigen Beachtung von Verfahrensvorschriften gegeben werden.“*

Viele dieser Änderungen bedeuten bereits einen erheblichen Einschnitt in bestehende Rechtsschutzpositionen. Zusammengenommen sind diese Rechtsänderungen eine gravierende Minderung der Möglichkeiten, effektiv Rechtsschutz in Umweltfragen in Deutschland auszuüben. Der SRU sieht deshalb in der Summe der eingeschränkten Maßnahmen einen sachgerechten Rechtsschutz in Deutschland als durchaus „gefährdet“ an.

Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2006

Ein konsequent verfolgter Ansatz des Gesetzes ist, den Instanzenzug der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung nochmals zu verkürzen. Mit der Festlegung der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts als erste und letzte Instanz werden nunmehr bestimmte Verkehrsprojekte nur noch erstinstanzlich gerichtlich entschieden. Damit verkürzt sich aber auch der Rechtsschutz Betroffener und dies führt auch zu einer höheren Geschäftsbelastung des höchsten Verwaltungsgerichts.

Ein weiterer Abbau der Beteiligungskultur in Deutschland liegt darin, dass es nunmehr nicht mehr vorgeschrieben, sondern ins Ermessen der Behörden gestellt ist, Erörterungstermine durchzuführen. Zu dieser Änderung heißt es in der Gesetzesbegründung, *„dass angesichts der Vielzahl eingegangener unterschiedlicher Eingaben von vornherein feststeht, dass ein Erörterungstermin nicht zu einer Einigung führen kann. Daher kann durch die Abschaffung in diesem Bereich nicht nur Zeit-, sondern auch erhebliche Kosteneinsparungen erreicht werden“*.

In dieser Begründung wurden gleich mehrere Aspekte und Funktionen des Erörterungstermins verkannt: in einem Beteiligungsverfahren geht es darum, den potenziellen Kläger von der Rechtmäßigkeit der letztlich getroffenen Entscheidung zu überzeugen und gerichtliche Auseinandersetzungen im Vorfeld vermeiden zu helfen, bzw. dazu beizutragen, dass ein Verfahren nicht über mehrere Instanzen ausgetragen werden muss. Die Akzeptanz einer Entscheidung hängt dabei nicht allein vom Ergebnis ab, sondern auch davon, wie weit das Verfahren als fair angesehen wurde. Wenn ein Verfahren als halbwegs gerecht eingestuft wird, dann wird auch das durch das Verfahren festgelegte Urteil

als gerecht akzeptiert und zwar selbst dann, wenn das Ergebnis für den Beteiligten objektiv nachteilig ausfällt.

Die politische Debatte um die Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere um die Durchführung des Erörterungstermins wurde offensichtlich vor allem anhand von Extrembeispielen, wie dem Ausbau der Flughäfen Frankfurt/Main oder Berlin-Schönefeld, der Zwischenlager Gorleben und Brockdorf oder von Müllverbrennungsanlagen geführt. Derartig politisch kontroverse Verfahren führten zu einer erhöhten Anzahl von Einwendungen im Beteiligungsverfahren für die Öffentlichkeit, zumal solche langen Erörterungstermine immer Planungen betrafen, die in der Öffentlichkeit eine starke Ablehnung sowie Einwendungen in hoher Quantität und Qualität hervorgerufen haben. Der Verlust des Erörterungstermins geht zu Lasten des Erkenntnisgewinns und des Diskurses mit den Betroffenen. Es gilt zu bedenken, dass eine späte Beteiligung das Risiko erhöht, dass die Verwaltungsentscheidung auf dem Rechtsweg angegriffen wird. Der Rechtsweg verzehrt dann bei weitem die zunächst gewonnene Zeit ohne Erörterungstermin. Der SRU argumentiert deshalb auch konsequent, dass gerade in konfliktreichen Fällen die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens zur Qualitätssicherung und aus Gründen der Konfliktbeseitigung oder zumindest -verringering besonders geboten sei.

Neben der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in erster Instanz und der Abschaffung des obligatorischen Erörterungstermins brachte das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz eine Reihe weiterer Verfahrensregelungen mit sich, die zulasten einer bürgerfreundlichen Beteiligung gehen. So erfolgt die Benachrichtigung von Natur- und Umweltschutzvereinigungen über das Auslegen der Planungsunterlagen nunmehr im Wege der ortsüblichen Bekanntmachung, § 73 Abs. 5 Satz 1 VwVfG, durch Auslegung. Es wird an die Umweltverbände mit den Unterlagen kein besonderes Schreiben mehr verschickt. Damit spart die Behörde Porto- und Kopierkosten, zu Lasten der Verbände. Damit ist der Aufwand für Umweltverbände, insbesondere in Flächenstaaten, nunmehr deutlich höher, als die Kosten, welche die Behörde einspart. Ehrenamtlich agierende Mitglieder der Umweltverbände müssen wesentlich mehr Zeit damit verbringen, überhaupt an die Informationen zu gelangen. Ihre Motivation, ihr zum Teil wertvolles Wissen unter diesen Umständen der Behörde zukommen zu lassen, wird durch diese Erschwernisse in Frage gestellt. Schließlich enthalten die Stellungnahmen der anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände nicht nur Ablehnungsgründe gegen die Vorhaben, sondern liefern den Fachbehörden häufig erstmals Detailkenntnisse über die Situation vor Ort, die diese unbedingt benötigen. Diese Änderung mutet den Verbänden, meist durch ehrenamtliche Arbeit gestützt und durch Spendengelder finanziert, zu, durch einen weiter erhöhten Arbeitsaufwand zu versuchen, „up-to-date“ zu bleiben, um frühzeitig von Bekanntmachungen zu erfah-

ren, um darauf rechtzeitig und wirksam reagieren zu können. Dies bindet Zeit, erschwert die Arbeit der Organisationen und schwächt dadurch den Umwelt- und Klimaschutz.

Diese Problematik verschärft sich noch durch die ähnlich restriktive Präklusionsregelung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes. Es wird nur unter der Voraussetzung gerichtlicher Rechtsschutz gewährt, dass die relevanten Belange rechtzeitig in das verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren eingebracht worden sind. Gleiches gilt für die Regelung der Erweiterung von Heilungsmöglichkeiten bei Planungs- und Verfahrensfehlern, die nicht nachweisbar das Ergebnis der Planungsentscheidung beeinflusst haben, aber gegen den gesetzlich gebotenen Schutz nicht erneuerbarer Ressourcen verstoßen. Indem diese Fehler nun unbeachtlich sein sollen, erfolgt eine klare Abwertung der Verfahrensregeln. Die ohnehin unter dem Druck von Personalknappheit und Beschleunigungsdruck stehende Verwaltung erhält damit direkte Anreize zu einer weniger sorgfältigen Beachtung von Verfahrensvorschriften.

Wie weiter mit der Bürgerbeteiligung im Umweltschutz?

Die Bürgerbeteiligung in raumbedeutsamen Zulassungsverfahren muss deutlich gestärkt werden. Hierzu könnten folgende Elemente beitragen:

A. Frühzeitige Beteiligung mit offener Alternativenprüfung sichert fairen, ergebnisoffenen Planungsprozess

Frühzeitige Bürgerbeteiligung mit offener Alternativenplanung kann dazu beitragen, einen fairen und ergebnisoffenen Planungsprozess zu sichern. Um dies zu ermöglichen müsste aber aus strukturellen Gründen die grundsätzlich notwendige Reform des deutschen Planungsrechts bereits auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung beginnen.

Bundesverkehrswegeplan (BVWP)

Größter Knackpunkt bei der Planung von Infrastrukturprojekten ist die frühe gesetzliche Bedarfsfestlegung in den Ausbaugesetzen. Diese Festlegung führt dazu, dass zu keinem späteren Zeitpunkt über den Bedarf diskutiert werden kann, so dass eine offene Alternativenprüfung, beispielsweise im Raumordnungsverfahren, nicht mehr möglich ist. Insofern sollte künftig schon auf der ersten Planungsstufe, nämlich beim BVWP, ein formales Beteiligungsverfahren verankert werden. Ansatzpunkt für diese Forderung liefert die Strategische Umweltprüfung (SUP), die eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Planungsebene vorsieht. Aber: Die SUP, wenn sie umgesetzt wird, betrifft nur die Berücksichtigung von Umweltbelangen. Es ist aus inhaltlichen Gesichtspunkten notwendig, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene des BVWP nicht nur auf Umweltbelange beschränkt bleibt. Das

wiederum heißt, dass der deutsche Gesetzgeber über die Mindestanforderungen der Europäischen Union zur SUP sowie die Mindeststandards aus den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der Aarhus-Konvention hinausgehen sollte, um demokratischere Beteiligungsregeln zu schaffen.

Die auf dieser Stufe notwendige formale Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zusätzlich mit informellen Verfahren kombiniert werden. Die Bedarfsfestlegung ist ein hoch komplexes Verfahren und hat derart schwerwiegende Folgen, dass eine rein formale Beteiligung – wie sie wahrscheinlich auf dieser Ebene nur die organisierte Öffentlichkeit leisten kann – kaum einen nennenswerten Beitrag zur Behebung der bestehenden Defizite leisten kann.

Neben der formalen Beteiligung auf der Ebene der Bedarfsfestlegung sollte daher zusätzlich eine informelle Beteiligung durchgeführt werden. Wichtig ist hierbei die Einbeziehung von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Diese haben keine direkten Interessen für oder gegen jeweilige Vorhabenplanungen und können so wesentlich objektiver als die Abgeordneten des Bundestages beurteilen, welche der Vorhaben Eingang in den jeweiligen Bundesverkehrswegeplan finden sollen. Es stehen für diese informellen Verfahren insbesondere die Methoden der Bürger- oder Konsensuskonferenz sowie das Verfahren Planungszelle zur Verfügung. Beide Verfahren erarbeiten Bürgergutachten, in denen schriftliche Vorschläge und Empfehlungen formuliert und erläutert werden. Bisherige Ergebnisse zeigen, dass diese Gutachten reflektierte und durchdachte und vor allem interessenunabhängige Vorschläge liefern. In diesem Sinne sind diese Gutachten echte Bürgervoten.

Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren eignet sich auch deshalb besonders für eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, da zu diesem Zeitpunkt die konkrete Planung noch nicht stattgefunden hat. Die Öffentlichkeitsbeteiligung befindet sich also noch vor der eigentlichen Planung. Dies ist vor allem aus psychologischen Gründen interessant, da sonst die Planer immer das Gefühl haben, eine Öffentlichkeitsbeteiligung würde die abgeschlossene Planung (die schon oft mühsam genug war) nur noch „verwässern“ und so gut wie möglich boykottieren.

In diesem Planungsstadium sollten auf der Ebene von integrierten Gesamtplanungskonzeptionen in den Öffentlichkeitsbeteiligungen grundsätzliche und ergebnisoffene Diskussionen über insbesondere folgende Aspekte geführt werden:

- Strategische Planungsebene: Grundsätzliche Festlegung der Ziele der Planung: Was soll wie erreicht werden und welche Kriterien müssen bei der Auswahl von Projekten erfüllt sein?

- Eine Alternativenprüfung inklusive der Null-Variante muss stattfinden, und zwar unter Einbeziehung der Öffentlichkeit.

Auch auf dieser Planungsebene wäre es sinnvoll, eine Öffnungsklausel für den Einsatz von Konfliktlösungsverfahren zu implementieren, damit die formale Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bedarf fortgesetzt und ergänzt werden kann. Hierzu eignen sich Ansätze eines Mediationsverfahrens.

Bei einer solchen abgeschichteten Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens könnten raumordnerische Entscheidungen auch eine höhere Verbindlichkeit als bisher erhalten. Die Entscheidungen würden dann gegebenenfalls in dieser Phase sogar richterlich überprüfbar, also weit bevor die Detailplanung beginnt und damit weitere Kosten anfallen. Die Verbandsklage sollte dann sinnvollerweise auch auf das Raumordnungsverfahren bezogen werden.

B. Langfristigkeit und verbesserte Qualität der Bürgerbeteiligung

Gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung (z. B. frühzeitige Beteiligung, Aufgabe der materiellen Präklusion) sind ohne Frage die Voraussetzung für eine adäquatere Bürgermitsprache. Hinreichend sind diese gesetzlichen Veränderungen aber nicht. Der Verwaltungsvollzug hat eine kulturelle Dimension, diese ist in den Blick zu nehmen. Schrittweise sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um den Verwaltungsvollzug weiter für eine echte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger zu öffnen. Hierzu gehören: die Honorierung von Beteiligungsmaßnahmen in der Verwaltung, die Berücksichtigung von Bürgerbeteiligung in Qualitätsmanagementsystemen, der Aufbau von Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Bundesländern hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges. Das bedeutet: es wird ein grundsätzlicher Kulturwandel gebraucht statt einer "Aufrüstung" der Bürger gegen die Verwaltung, oder umgekehrt. Dazu braucht es Ressourcen statt Bürokratie. Das bedeutet auch, anstelle behördlicher Kontrolle mehr Kommunikation und Transfer von Informationen. Und vor allem braucht man ein „Gedächtnis“ erfolgreicher Kommunikation, das innerhalb der Kommunen und darüber hinaus daran erinnert, was in Planungsverfahren in der Infrastrukturplanung möglich ist.

Qualifizierung der Verwaltung

Eine Schlüsselfunktion in diesem Kontext ist die Qualifizierung der Verwaltung durch Weiterbildung, Schulung und Erfahrungsaustausch der Behörden untereinander. Nur so kann ein schrittweises Umdenken befördert werden, das dazu führt, dass die Verwaltung Öffentlichkeitsbeteiligungen nicht mehr als störende Einwendungen, sondern als demokratische Ergänzung öffentlicher Angelegenhei-

ten ansieht. Ein mentaler Paradigmenwechsel muss also stattfinden, der öffentliche Beteiligungen als Bringschuld der Verwaltung begreift.

Modifizierungen im Verwaltungsvollzug

Darüber hinaus sollte, ähnlich wie es der Verein „Mehr Demokratie e. V.“ für plebiszitäre Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie die Praxis der direkten Demokratie entwickelt hat, ein Ranking der Bundesländer über die Beteiligung in Infrastrukturangelegenheiten aufgestellt werden. Dieses Ranking zur Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz sollte dann alle drei Jahre neu erhoben werden. Wettbewerb und der Vergleich zwischen den Bundesländern sind wichtige Stellschrauben, um die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung schrittweise zu verbessern.

Qualitätssysteme zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Ähnlich wie in Österreich ist es auch in der Bundesrepublik Deutschland notwendig, Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung zu definieren und ihre Einhaltung zu fördern und zu überprüfen. Hierzu können die Standards in Österreich gute Anhaltspunkte liefern. In Österreich sind die Beteiligungsstandards vom dortigen Kanzleramt verabschiedet worden und im österreichischen Nachhaltigkeitsdiskurs implementiert worden.

Institutionelle Veränderungen

Neben den gesetzlichen Änderungen sowie der Verbesserung des Verwaltungsvollzugs müssen auch neue Einrichtungen geschaffen werden, die den Kulturwandel hin zu mehr Demokratie befördern und begleiten. Hierfür sollten neue Stiftungen ins Leben gerufen werden, die die Beteiligung regierungsunabhängig fördern und als „Gedächtnis“ guter Beispiele fördern können. Modell hierfür ist die Stiftung Mitarbeit (im Ressort des Bundesinnenministeriums). Die Stiftung Mitarbeit fördert Bürgerbeteiligung, den Austausch darüber, bietet Schulungsangebote an und Materialien heraus.

Es braucht in jedem Bundesland zudem Einrichtungen, bei denen Bürgerinnen und Bürger 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 Chance gegeben, einen qualitativ hochwertigen Prozess für das Gemeinwesen zu erreichen. Stiftungen können darüber hinaus die Erfahrungen wissenschaftlich auswerten und dauerhaft der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

C. Implementierung von Konfliktlösungssystemen unter besonderer Berücksichtigung von Mediationsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient bislang nicht der Kompromissfindung zwischen Investor und Öffentlichkeit oder der Schlichtung von Konflikten zu Planungsvorhaben, sondern soll lediglich die Entscheidungs- und Abwägungsgrundlagen für die behördlichen Zulassungsentscheidungen „verbessern“. Aus Sicht der Betroffenen führt das Beteiligungsverfahren vielfach lediglich dazu, dass die Zulassungsentscheidung über ein umstrittenes Vorhaben „rechtsmittelfest“ gemacht wird, nicht aber dazu, dass Einwendungen und Bedenken ernst genommen oder Planungen daraufhin geändert werden. Der Planungsprozess der Vorhabenträger ist vielmehr bereits abgeschlossen, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren erfolgt, eine Beeinflussung der verfestigten Planungen ist in diesem Stadium der Planung praktisch nicht mehr möglich.

Aus diesem Grund wurde in den letzten Jahren das Verfahren der Mediation auf Anwendungsmöglichkeiten bei umweltpolitischen Konflikten überprüft. Kooperative Konfliktregelungsverfahren, wie Mediation werden - im Zusammenspiel personaler, thematischer und institutioneller Kontexte - Umweltkonflikten häufig besser gerecht als die bestehenden rechtlichen und politischen Entscheidungs-routinen formeller Verfahren. Der entscheidende Vorteil kooperativer Verfahren besteht in der Möglichkeit, einen Kommunikationsraum für Verhandlung und Diskurs zu etablieren.

Mediation gehört als Element zu einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Partizipationsverfahren und stellt auch selbst ein eigenes Verfahren dar. Unter dem übergreifenden Begriff Partizipationsverfahren werden daher 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, Mediation, mediative Verfahren, etc.

Grundsätzlich gilt: Wenn ein geplantes Projekt auf hohe Akzeptanz vor Ort (und damit auf ein geringes Konfliktpotential) stößt, genügen meistens schon gute Informationsangebote (z. B. Bürgerfragestunde, Bürgerinformationsabende). Werden dagegen Vorhaben mit komplexen technischen, wirtschaftlichen oder ökologischen Unsicherheiten geplant, nimmt der Bedarf an Konsultationsprozessen zu. Hier bieten sich daher dialogische Formate wie z.B. Runde Tische an, um mit den Betroffenen vor Ort die Grundlage für eine weitergehende Beteiligung im Planungsprozess zu schaffen. Bei einem hohen Konfliktpotenzial des Projektes, aber geringen Unsicherheiten in der Realisierung, sollten über

die strittigen Punkte Verhandlungen mit den betroffenen Interessensvertretern aufgenommen werden, um tragfähige Lösungen erarbeiten zu können (z. B. Mediation).

D. Veränderung des traditionellen Staats- und Verwaltungsverständnisses

Herausforderung für die Zukunft ist die Entwicklung eines neuen Staatsverständnisses, in dem die Bürgerinnen und Bürger mehr Teilhabe an Entscheidungen des Staates haben. Das repräsentative demokratische 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. Direkte Verhandlungen und diskursive Kommunikation vor und nach Wahlterminen zwischen staatlichen und betroffenen privaten Akteuren werden wichtiger, weil nur so Legitimation entsteht.

Die Verschränkung von Bürger- und Volksentscheiden mit der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren bzw. mit förmlichen Verwaltungsverfahren ist nicht zwangsläufig der 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 Planungsoptimierung. Für Optimierungen an sich sinnvoller Planungen eignen sich dialogorientierte Beteiligungsverfahren (Mediation, Runde Tische Dialogverfahren) daher besser als Plebiszite.

Dennoch sollte prinzipiell die Möglichkeit vorgesehen werden, ggf. entsprechende plebiszitäre Abstimmungen zu einem Vorhaben herbeiführen zu können. Entsprechende Öffnungsklauseln für den Einsatz von direktdemokratischen Formen müssten aber in vielen Bundesländern erst geschaffen werden. Auch gibt es gegenwärtig in manchen Bundesländern noch Ausschlussklauseln für die Anwendung von Plebisziten bei Planfeststellungsverfahren.