

Bewertung und Reformbedarf – Sicht betroffener Bürger –

INGRID HÖNLINGER

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr, dass ich Ihnen heute das Thema „Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben aus Bürgersicht“ darstellen kann. Wir als Grüne Bundestagsfraktion beschäftigen uns mit diesem Thema ungefähr seit einem Jahr sehr intensiv.¹ Anlass waren unter anderem die Auseinandersetzungen um „Stuttgart 21“. Ich selbst komme aus Ludwigsburg. Das liegt 15 km von Stuttgart entfernt, und so habe ich ganz hautnah diese Entwicklungen miterlebt. Es stellt sich schon die Frage, warum die Menschen sich an der Planung dieses Projekts nicht richtig beteiligt gefühlt haben, obwohl doch dort die gesetzliche Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat. Es stellt sich die Frage, warum die Hausfrauen, die Banker, die Architekten und die Juristen auf die Straße gehen und das Gefühl haben, nicht richtig informiert worden zu sein.

In Stuttgart gibt es inzwischen zwei Bewegungen: Die eine für den Kopfbahnhof, die andere für den unterirdischen Bahnhof. Sie alle wissen, dass am 27. November die Volksabstimmung stattfindet. Ich denke, wir können aus „Stuttgart 21“ einiges lernen.

Wir haben als Bundestagsfraktion ein Positionspapier zum Thema „Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert“ erstellt. Darin haben wir die Schwierigkeiten, die sich aus unserer Sicht darstellen, niedergeschrieben und Lösungsansätze aufgenommen. Wir haben Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern sowie mit Sachverständigen geführt.

¹ S. dazu den Beschluss der Fraktionsklausur vom 1. September 2011, Bürgernahe und effiziente Planung im 21. Jahrhundert, abrufbar unter <http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/389/389419.buergerbeteiligung.pdf>(13.02.2012).

Das Ergebnis möchte ich Ihnen jetzt aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger vorstellen. Gliedern möchte ich meinen Beitrag in die Ausgangslage, die Bedeutung der Bürgerbeteiligung und die Lösungsansätze.

I. Die Ausgangslage

Wir haben ein Spannungsfeld zwischen einerseits einer fehlenden Beteiligung und andererseits dem Wunsch nach Beteiligung. Hinzu kommt eine sinkende Zustimmung bei verschiedenen Planungsvorhaben.

Das Thema „fehlende Beteiligung“, habe ich bereits am Beispiel „Stuttgart 21“ aufgezeigt. Es gab jahrelange Vorbereitungen, es gab Entscheidungen in den demokratisch gewählten Gremien und trotzdem haben die Menschen sich nicht richtig beteiligt gefühlt. Oft entsteht der Eindruck, dass schon viel an Planungen gelaufen ist, bevor die Menschen vor Ort überhaupt realisieren, dass es ein neues Planungsvorhaben gibt, vielleicht sogar vor ihrer Haustür. Schwierigkeiten sind die schwere Verständlichkeit von Planungsunterlagen, aber auch eingeschränkte Einwendungsmöglichkeiten. Um Einwendungen erheben zu können, müssen Privatpersonen vom Planungsvorhaben unmittelbar und direkt betroffen sein. Für die Naturschutzverbände gibt es erweiterte Möglichkeiten. Aber auch hier sind die Einwendungsmöglichkeiten rechtlich so eng, dass sehr oft das Naturschutzrecht bemüht werden muss. Es wird der Juchtenkäfer thematisiert oder die Mopsfledermaus. Das ist dann oftmals eine Angriffsfläche gegen uns Grüne, die wir sehr eng mit den Naturschutzverbänden zusammenarbeiten. Für uns stellt sich die Frage: Wie können wir Öffentlichkeitsbeteiligung sicherstellen, ohne diese kleinen Tierchen einbeziehen zu müssen? An welchen anderen Stellschrauben im Planungsverfahren müssen wir drehen?

Ich habe gestern eine ganz interessante Art des Bürgergesprächs geführt: Ich bin nämlich einfach in einen Ludwigsburger Linienbus eingestiegen, um auch im Vorfeld zur Volksabstimmung zu hören, was die Leute im Bus bewegt. Dort habe ich eine gewisse Ohnmacht wahrgenommen und Sätze gehört wie: „Es ist doch sowieso egal, was wir sagen, die machen doch, was sie wollen“. Das ist durchaus ein großes Demokratieverständnisproblem. Auf der anderen Seite nehme ich aber

auch wahr, dass es einen immensen Wunsch nach Beteiligung gibt. Richard von Weizsäcker hat gesagt: „Demokratie lebt vom Streit, von der Diskussion um den richtigen Weg“. Wenn wir uns die Situation in Stuttgart anschauen, dann ist das eine richtige Sternstunde der Demokratie. Dort gehen die Menschen auf die Straße, zum Glück zum großen Teil gewaltfrei, und streiten für ihre Interessen.

„Stuttgart 21“ wird sehr eng mit uns Grünen verbunden. Es gibt andere öffentlichkeitswirksame Vorhaben, die mit anderen Parteien verbunden sind, so zum Beispiel das Thema „Stromtrassen im Thüringer Wald“ mit der FDP. Direkt bei mir in Ludwigsburg gibt es eine CDU-Fraktion, die sich für Lärmschutzvorhaben einsetzt. Die Frage also, wie Öffentlichkeit einbezogen wird, steht durchaus auch im Fokus anderer Parteien.

Wenn ich an meinen Linienbus gestern zurückdenke, fand ich es erstaunlich, wie viele Menschen tatsächlich zur Volksabstimmung gehen wollen. Das ist sehr positiv, denn wir haben ein sehr hohes Quorum in Baden-Württemberg. Wir haben dort eigentlich ein „Volksabstimmungsverhinderungsgesetz“. Nun werden die Unterlagen zur Volksabstimmung fast in dem Umfang angefordert, wie die Briefwahlunterlagen bei der letzten Landtagswahl. Das lässt ganz optimistisch stimmen.

II. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung

Ich meine, eine gute Bürgerbeteiligung ist eine erweiterte Legitimationsgrundlage für politische Entscheidungen. Natürlich sind wir mit unseren Planungsvorhaben an Recht und Gesetz gebunden. Wir Grünen wollen auch gar nicht unsere repräsentative Demokratie durch Bürgerbeteiligung oder durch direkte Demokratie ersetzen. Wir meinen aber, dass es Sinn macht, sie zu ergänzen. Ich bin davon überzeugt: Wenn Menschen die Möglichkeit haben, sich an Verfahren zu beteiligen, haben sie ein anderes Verständnis für das Projekt, das vor ihrer Haustür gebaut wird. Im Rahmen der Energiewende stellt sich die Frage, an welchen Standorten Windkraftanlagen gebaut werden. Wenn hier eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, entsteht vor Ort ein anderes Verständnis für die Vorhaben. Hinzu kommt auch, dass Bürgerbeteiligung zu einer Planungsverbesserung führen kann. Die Menschen vor Ort haben oftmals fundierte Kennt-

nisse über mögliche Standorte. Sie haben ein eigenes Interesse an einer sinnvollen Planung, denn das Projekt wird für sie immer sichtbar sein. Im Rahmen von Bürgerbeteiligung können auch kritische Fragen nach der Sinnhaftigkeit eines Projekts aufgeworfen werden. Hier gilt der Satz: „Vier Augen sehen mehr als zwei“.

Ich meine auch, dass das Demokratiebewusstsein in der Bevölkerung durch eine umfassende Bürgerbeteiligung gefestigt und belebt wird. Es entsteht das Gefühl „Wir können ja doch etwas bewirken“. Dadurch entsteht im besten Falle ein positiver Kreislauf: Wer sich beteiligt, merkt, es wird gehört was ich sage. So entsteht mehr Interesse an Beteiligung. Dieses setzt sich in aktiver Beteiligung um. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Frage: „Wie bewegen wir die Bürgerinnen und Bürger, sich an der Gestaltung von Vorhaben zu beteiligen?“ Dazu gehört aus unserer Sicht, dass Demokratiebewusstsein schon im Kindergarten, in der Schule und natürlich auch darüber hinaus entwickelt werden muss. Wir sollten auch überlegen, wie wir Kinder und Jugendliche in die Gestaltung von Planungsvorhaben einbeziehen können.

III. Lösungsansätze

Was sind nun die Lösungsansätze, die wir uns anhand dieser Fragestellungen überlegt haben?

Wir haben insgesamt sechs Grundpfeiler entwickelt, die aus unserer Sicht eine bessere Bürgerbeteiligung ermöglichen. Das ist zum einen mehr Transparenz, dann mehr Dialog, mehr Partizipation, neue Strukturen, neue staatliche Zuordnung und ein effektiver Rechtsschutz.

1. Mehr Transparenz

Wir haben wunderbare Gesetzesvorschriften, die die Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglichen. Das reicht aber nicht aus. Schon das Thema „Akteneinsicht“ ist in der Praxis ein großes. Mir erzählen Vertreterinnen und Vertreter von Naturschutzverbänden oder auch Bürgerinnen und Bürger, die sich an Vorhaben beteiligen wollen, dass sie hier hohe faktische Hürden wahrnehmen, *Open Government*, *Open Data* könnten hier gute Dienste leisten. Das Internet bietet uns gute Möglichkeiten, mehr Öffentlichkeitsbeteiligung zu ermöglichen. Natur-

lich ist es auch wichtig, dass Menschen, die keinen Internetzugang haben, Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte wahrnehmen können.

Man müsste auch darüber nachdenken, ein „Grundrecht auf Informationsfreiheit“ in das Grundgesetz aufzunehmen. Oftmals werden von Verwaltungsseite Informationen mit dem Argument verweigert, Geschäftsgeheimnisse von Vorhabenträgern seien betroffen. Ein Grundrecht auf Informationsfreiheit würde den Informationszugang auch im Hinblick auf Eigentumsrechte von Vorhabenträgern stärken.

Überlegenswert wäre auch, dass Verwaltungen von sich aus viel stärker auf die Bürgerinnen und Bürger zugehen sollten. Es sollte nicht so sehr die Holschuld bei den Menschen, die sich beteiligen wollen, liegen. Wir sollten eine Bringschuld für die Behörden etablieren. Wichtig ist auch, dass Informationen verständlich und barrierefrei aufgebaut werden. Dies könnte Inhalt einer neuen Verwaltungskultur sein. Es ist durchaus denkbar, in die Ausbildung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, der Beamtinnen und Beamten viel stärker das Thema Bürgerbeteiligung aufzunehmen. Denn Bürgerbeteiligung kann eine wichtige Ressource sein.

2. Dialog

Wir haben gute und wirksame formelle Verfahren. Ergänzend könnten informelle Verfahren Bürgerbeteiligung erleichtern: Bürgerbefragungen, Weißbücher, Konsultationen, internetgestützte Dialogforen, Mediation und Schlichtung sind solche Verfahren. Wir stehen kurz vor der Verabschiedung des Mediationsgesetzes. Es gibt Länder, z. B. in Skandinavien, in denen in bestimmten Verfahren zwingend Mediation vorgeschaltet ist. Wir meinen, mit diesen informellen Methoden gibt es mehr Dialog, mehr sachliche Auseinandersetzung zwischen Verwaltung und Bürger. Es kann ein besserer Austausch von Wissen und Informationen stattfinden. Dies geschieht bestenfalls auch auf Augenhöhe, mit dem Ziel, gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Bürgerbeteiligung darf nicht am Geldmangel scheitern. Jetzt haben wir die Situation, dass sehr viel Geld und Zeit in Planungsverfahren investiert wird, in denen nur eine geringe Bürgerbeteiligung stattfindet. Durch die späte Bürgerbeteiligung, die sich ihren Weg oftmals auch in Rechtsmittelverfahren sucht, zieht sich das Verfahren in die Länge. Das verursacht Kosten und benötigt Zeit. Es wäre sinnvoll, diese Kosten und diesen Arbeitsaufwand vorab in Bürgerbeteiligung zu investieren. Natürlich müssen Behörden personell und

finanziell angemessen ausgestattet sein, um die Verfahren zügig durchzuführen.

3. *Partizipation*

Eine frühzeitige Beteiligung ist das A und O dafür, weshalb die Menschen sich mitgenommen fühlen. Bürgerbeteiligung muss frühestmöglich ansetzen. In diesem Rahmen können die Bürgerinnen und Bürger auch über Alternativenprüfungen nachdenken. Voraussetzung hierfür ist ein Informationsgleichgewicht mit der Verwaltung. Die Bürgerinnen und Bürger bzw. Verbände müssten von der Verwaltung Geldmittel zur Verfügung gestellt bekommen, um eigene Sachverständige zu beauftragen. Auch direkte Demokratieelemente in Planungsverfahren sind denkbar. Es ist schon ein Unterschied, ob die Menschen mitentscheiden oder ob sie sich „nur“ beteiligen können. Die Einleitung dieser direkten Demokratieverfahren muss nicht unbedingt von der Verwaltung ausgehen. Sie könnten durchaus nur dann zum Zuge kommen, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern selbst eingeleitet werden.

4. *Strukturen*

Das Raumordnungsverfahren könnte im Bereich Bürgerbeteiligung aufgewertet werden. Wenn wir Bürgerbeteiligung ermöglichen, ist wichtig, dass nicht während der gesamten Dauer des Verfahrens alle Fragen immer wieder neu aufgerollt werden können. Wir sollten die Verfahren gliedern in die Frage des „Ob“, in die Frage des „Wie“ und die Fragen, die dann noch im Genehmigungsverfahren eine Rolle spielen. Wenn Problemfelder abgeschichtet entschieden werden, können sie nicht das gesamte Verfahren blockieren.

5. *Staatliche Zuordnung*

Die Zuständigkeiten für die Genehmigungen von Planvorhaben sind teilweise kurios. International bedeutsame Verkehrsinfrastrukturen, wie Flughäfen und Seehäfen, können auf lokaler Ebene bewilligt werden, aber das Thema „Bundesstraßen“ ist dann wieder eine Bundesfrage. Hier macht es Sinn, die staatliche Zuordnung von Planungsverfahren in Frage zu stellen und neu zu ordnen. Außerdem sollten die Landesentwicklungsgesetze der Länder vereinheitlicht,

Raumordnungspläne abgestimmt und länderübergreifende Verfahren ermöglicht werden.

6. Rechtsschutz

Wir denken, wenn eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, dann führt das zu weniger Streitigkeiten. Natürlich wissen wir, dass es einzelne Personen geben wird, die sich mit der besten Öffentlichkeitsbeteiligung, mit der besten alternativen Konfliktlösung nicht davon abhalten lassen, Rechtsmittel im Planungsverfahren einzulegen. Wir denken aber, dass wir dieses Problem mit einer frühzeitigen und umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung entschärfen können. Die Themen, die wir im Bereich Rechtsschutz andenken, sind die Stärkung der Verbandsklage, die Einschränkung der Präklusion, die Optimierung der Vorverfahren, Rechtsmittel in frühen Verfahrensstadien, eventuell eine Streichung von § 44 a VwGO, keine Faktenschaffung im laufenden Verfahren und die Ermöglichung einer zweiten Instanz. Durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz wurde das Bundesverwaltungsgericht als erste Gerichtsinstanz in zahlreichen Planungsverfahren etabliert. Dies hat inzwischen zu einem „Flaschenhals“ geführt, der Verfahren sehr lange dauern lässt. Deshalb macht es Sinn, zum Zwei-Instanzen-Zug zurück zu kehren und die Sachkenntnis vor Ort bei den Verwaltungsgerichtshöfen zu nutzen.

Ich meine, dass Bürgerbeteiligung eine Stärkung der Demokratie bedeutet und bin davon überzeugt, dass die Zukunftsfähigkeit unserer Demokratie von der Qualität der Bürgerbeteiligung abhängt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.