

Einführung in das Thema

HANS-JÜRGEN PAPIER

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Gesellschaft für Rechtspolitik hat mir die wissenschaftliche Leitung der Zweiten Bitburger Gespräche in München zu der außerordentlich aktuellen und gesellschaftlich besonders bedeutenden Thematik der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten anvertraut. Dies erfordert und rechtfertigt zugleich einige einführende Bemerkungen:

In meiner kurzen Einführung möchte ich mich vor allem mit dem Schlüsselbegriff der „Bürgerbeteiligung“ beschäftigen und diesen etwas näher erläutern. Im Anschluss daran werde ich zwei weitere Aspekte der Thematik aufgreifen, auf die – wie ich meine – ein besonderes Augenmerk zu legen ist. Als erstes möchte ich aber anhand einiger Beispiele den Gegenstand unserer Tagung veranschaulichen:

I.

Prominentestes Beispiel für ein Großvorhaben ist sicherlich das Bahnhofprojekt Stuttgart 21¹, das – wie Sie alle wissen – zugleich auch der Auslöser der neuerlichen² Diskussion um eine stärkere Bürgerbeteiligung war. Ein vorläufiger Höhepunkt der Bürgerbeteiligung wird dort die Ende dieses Monats stattfindende baden-württembergische Volksabstimmung sein.

¹ Zur Geschichte dieses Projekts bspw. *Groß*, DÖV 2011, 510 f.; *Stüer/Buchsteiner*, UPR 2011, 335 f.

² Zu Beispielen über bereits früher geführte Diskussionen um Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben *Durner*, ZUR 2011, 354, 355; *Gärditz*, GewArch 2011, 273.

Aber auch unser Tagungsort München bietet einige interessante Beispiele für besondere Bürgerbeteiligung bei Großprojekten: Mitte der neunziger Jahre wurde der erste Bürgerentscheid in München überhaupt über die Frage abgehalten, ob drei neue Verkehrstunnel am Mittleren Ring, Münchens wichtigster innerstädtischer Ringstraße, realisiert werden sollten. Die Bürger stimmten knapp dafür, zwei der Tunnel – einer von ihnen befindet sich in unmittelbarer Nähe zu unserem Tagungshotel an der Richard-Strauß-Straße – sind heute fertiggestellt, der dritte wird gerade gebaut. In einem weiteren Bürgerentscheid im Jahr 2001 stimmte eine deutliche Mehrheit der Münchner Bürger für den Neubau eines Fußballstadions. Nachdem zuvor eine intensive Diskussion um dessen Notwendigkeit geführt wurde, besteht heute kein Zweifel am Erfolg dieses Großprojekts: Die Allianz Arena gilt mittlerweile als neues Wahrzeichen Münchens. Hier zeigt sich – das sei nur am Rande bemerkt – das Phänomen, dass auch heftig umstrittene Großvorhaben nach ihrer Realisierung oftmals allgemeine Akzeptanz finden. Ein bereits anberaumter Bürgerentscheid gegen die Transrapidverbindung zwischen dem Münchner Hauptbahnhof und dem Flughafen im Jahr 2008 wurde im letzten Moment abgesagt, weil der Betreiber auf die Verwirklichung des Projekts verzichtet hatte. Schließlich soll im kommenden Jahr ein weiterer Bürgerentscheid stattfinden bezüglich der Erweiterung des Münchener Flughafens um eine dritte Startbahn, für die unlängst der Planfeststellungsbeschluss ergangen ist.

Neben den hier in erster Linie angeführten Verkehrsinfrastrukturprojekten dürfte sich die Problematik der Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben in Zukunft vor allem auf einem zusätzlichen Schauplatz abspielen: Wegen der Beendigung der friedlichen Nutzung der Atomenergie in Deutschland steht der Umstieg auf andere Formen der Energiegewinnung bevor. Insbesondere der Einsatz erneuerbarer Energiequellen macht dabei einen umfangreichen Um- und Ausbau der Energieleitungssysteme notwendig.³ Als weiteres Beispiel künftiger Auseinandersetzungen fällt mir in diesem Zusammenhang spontan die „Findung“ und Festlegung eines bundesweiten Endlagers für atomare Abfälle ein.

³ S. das kürzlich in Kraft getretene Netzausbaubeschleunigungsgesetz und dazu bspw. *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 ff.

II.

Was ist aber nun eigentlich mit „Bürgerbeteiligung“ bei Großprojekten konkret gemeint? Man muss hier zwischen der Betroffenenbeteiligung im Planungs- oder Genehmigungsverfahren einerseits und der Bürgerbeteiligung mittels direkter Demokratie andererseits unterscheiden.

1. Mit der Betroffenenbeteiligung meine ich die Beteiligung der unmittelbar von einem Großprojekt Betroffenen, also derjenigen, in deren subjektive Rechtspositionen eingegriffen wird oder die in sonstiger Weise (nachteilig) durch das Projekt betroffen sein können. Eine derartige Beteiligung ist in den verschiedenen Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren für Großprojekte heute bereits vorgesehen.⁴ Dabei geht die Tendenz dahin, den Kreis der so Betroffenen möglichst weit zu fassen und sie möglichst frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen. Darauf zielt auch der Vorschlag des Beirats für Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern, eine neue Form der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ für Großvorhaben einzuführen.⁵ Freilich soll weder die Durchführung dieses Verfahrens obligatorisch noch sollen die dort vorgebrachten Einwendungen verbindlich zu berücksichtigen sein.

Über die Funktionalität der bereits existierenden Formen dieser Betroffenenbeteiligung im Rahmen des Planungs- oder Genehmigungsverfahrens und etwaiger Verbesserungsmöglichkeiten ist zu diskutieren.⁶ Als Grundlage für diese Diskussion wollen wir heute Nachmittag im Anschluss an meine Einführung erst einmal eine Bestandsaufnahme der bestehenden Instrumente unternehmen und deren Erfolg in der Praxis aus der Perspektive der Betroffenen, aber auch der der Projektträger bewerten.

⁴ Durner, ZUR 2011, 354, 357 ff.

⁵ Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern, NVwZ 2011, 859 f.; s. auch Stüer/Buchsteiner, UPR 2011, 335, 341.

⁶ Hierzu Böhm, NuR 2011, 614, 618; Durner, ZUR 2011, 354, 357 f.; Schink, ZG 2011, 226, 230 ff. Vehementes Plädoyer dafür, dass die Bürgerbeteiligung im bestehenden Verfahren ausreicht: Schönenbroicher, VBIBW 2010, 466, 467 f.; kritisch zum bestehenden Verfahren hingegen Wulforth, DÖV 2011, 581 ff. (mit eigenen Verbesserungsvorschlägen, a.a.O., S. 586 ff.).

2. Sehr viel politischer und grundlegender ist die Frage, inwieweit eine stärkere Bürgerbeteiligung mittels direkter Demokratie möglich ist und worauf sie sich eigentlich beziehen könnte.

Unter direkter Demokratie verstehe ich in diesem Zusammenhang die unmittelbare Abstimmung des Wahlvolks über ein bestimmtes Großprojekt, also nicht nur die Beteiligung im Verfahren, sondern die Entscheidung über einen bestimmten Plan oder ein bestimmtes Projekt überhaupt. Ganz grundsätzlich kommen hierfür, also für die Teilhabe des „Volkes“ an der eigentlichen Planungsentscheidung, unterschiedliche Arten der Bürgerbeteiligung in Betracht, die ich teilweise schon oben bei den genannten Beispielen angesprochen habe.⁷ Zu denken ist an einen Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene oder eine Volksabstimmung auf Landesebene. Auf Bundesebene ist eine Volksabstimmung nach der jetzigen Verfassungslage jedenfalls für die hier interessierenden Fragen ausgeschlossen. Auf europäischer Ebene wurde zwar mit dem Vertrag von Lissabon ein Verfahren der so genannten Bürgerinitiative eingeführt, das eine Form direkter Demokratie darstellt; mit diesem kann aber lediglich bei der Kommission angeregt werden, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, eine echte Volksabstimmung beinhaltet dies nicht.

a) Aus diesem Überblick über die verschiedenen Instrumente ergibt sich bereits das erste Problem von Bürgerbeteiligung mittels direkter Demokratie: Wer ist im Fall von Großprojekten eigentlich „das Volk“?⁸ Gerade ein Verkehrsinfrastrukturprojekt hat oftmals nicht nur regionale Bedeutung. Wer soll aber darüber abstimmen, wenn es überregionale, nationale oder gar europäische Bedeutung hat? Nichts anderes gilt im Hinblick auf den zukünftigen Ausbau der Energieleitungssysteme: In der Regel dienen diese nur der „Durchleitung“ des Stroms. „Betroffen“ von ihnen sind daher neben denjenigen, durch deren Region die Stromleitung verläuft, die Stromproduzenten und die Empfänger des Stroms, die an ganz anderen, weit entfernten Orten gelegen sein können.

Die Bestimmung „Wer ist das Volk“ kann sicherlich nicht einem „Selbstausrufungsrecht“ spontaner Versammlungen von „Wutbür-

⁷ Dazu auch *Groß*, DÖV 2011, 510, 513 f.

⁸ *Leisner*, NJW 2011, 33, 35; so auch *Böhm*, NuR 2011, 614, 617; *Durner*, ZUR 2011, 354, 361; *Stüer/Buchsteiner*, UPR 2011, 335, 337; *Witreck*, ZG 2011, 209, 218 f.; vgl. auch *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278.

gern“ überantwortet sein. Unabhängig davon gilt: Wenn nur ein mehr oder weniger willkürlich herausgegriffener Teil des Volkes über ein Großprojekt abstimmen darf, dann muss sogar vor der Gefahr einer demokratischen Scheinlegitimation gewarnt werden. Diese Problematik lässt sich an dem Beispiel des geplanten Bürgerentscheids in München über die dritte Startbahn des Flughafens verdeutlichen. Hier wird suggeriert, die Münchner Bürger dürften über den Flughafen abstimmen, weil die Stadt München als Teilhaber der Flughafen-gesellschaft das Projekt mit ihrem Veto verhindern kann. Der Flughafen liegt aber gar nicht auf dem Münchner Stadtgebiet und hat Bedeutung weit über München hinaus, als internationaler Umsteige-flughafen sogar für ganz Deutschland und Teile Europas.

b) Das zweite Problem hinsichtlich der direkten Beteiligung des Volkes liegt in der Komplexität des Abstimmungsgegenstands.⁹ Die Zulassung eines Großprojekts ist nur scheinbar eine eng umgrenzte Fragestellung, die mit ja oder nein beantwortet werden kann. Vielmehr ist in der Regel eine schwierige Abwägungsentscheidung zu treffen, in die die verschiedensten Aspekte eingestellt werden müssen und die in Wechselwirkung mit anderen Bereichen steht, die ebenfalls im Blick behalten werden müssen. So ist bei einem Projekt wie Stuttgart 21 zu berücksichtigen, wie sich das Bauwerk als solches auf die unmittelbare Umgebung auswirkt, welche Bedeutung es für den lokalen Nahverkehr hat, wie sich eine Region im nationalen und europäischen Verkehrsnetz positioniert, welche Chancen sich für die Stadtentwicklung bieten, wenn Flächen durch die Verlegung von Gleisen und Bahnhof in den Untergrund frei werden und welche finanziellen Auswirkungen ein solches Vorhaben hat, um nur einige der für die Abwägungsentscheidung relevanten Aspekte zu nennen.

c) Gerade wegen der Komplexität des Entscheidungsgegenstands bei Großprojekten sollte man sich wieder auf die Vorzüge der repräsentativen Demokratie besinnen. In der Debatte um die Bürgerbeteiligung wird teilweise übersehen, dass auch durch die Entscheidung demokratisch gewählter Vertreter über ein bestimmtes Großvorhaben

⁹ So auch *Durner*, ZUR 2011, 354, 361; *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1329 f.; *Gär-ditz*, GewArch 2011, 273, 278; *Steinberg*, ZRP 1982, 113, 116; *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581, 585 f.; *Wittreck*, ZG 2011, 209, 222 Fn. 81 sieht dies hingegen offensichtlich nicht als Problem an.

demokratische Legitimation vermittelt wird. Die repräsentative Demokratie hat dabei den Vorteil, dass durch sie eine gleichförmige Beteiligung aller Gruppen und Interessen sichergestellt werden kann.¹⁰ Stimmen hingegen Bürger selbst unmittelbar über ein Großprojekt ab, so besteht die Gefahr, dass sich die regelmäßig kleine Gruppe der unmittelbar negativ Betroffenen gegen die regelmäßig große Gruppe der nicht unmittelbar negativ Betroffenen durchsetzt, weil letztere einfach kein so großes Interesse an dem Projekt hat und einer Abstimmung mit einer gewissen Gleichgültigkeit gegenübersteht. Dieser Effekt – auch das ist zu bedenken – könnte durch die demographische Entwicklung verstärkt werden: Eine alternde Gesellschaft dürfte Veränderungen eher ablehnend gegenüberstehen, zugleich dürften die älteren Bürger gegenüber jüngeren, Erwerbstätigen schlichtweg mehr Zeit haben, sich zu engagieren und zu organisieren, um Abstimmungen im Rahmen der direkten Demokratie in ihrem Sinne zu beeinflussen.

d) Die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten mittels direkter Demokratie wirft schließlich schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf. Jedenfalls soweit es um Volksabstimmungen auf staatlicher Ebene geht, muss man diese dem Bereich der Gesetzgebung zuordnen. Bei der Planungs- oder Genehmigungsentscheidung über Großprojekte geht es aber grundsätzlich um den Vollzug von Gesetzen, der in der Hand der Verwaltung liegt. Folgerichtig beziehen sich die Volksabstimmungen bislang – wie im Fall von Stuttgart 21 – nicht auf die Entscheidung über das Projekt als solches. Es wird stattdessen versucht, sie über den Hebel der Finanzierung mittelbar zum Scheitern zu bringen. Inwieweit eine unmittelbare Abstimmung über ein Großprojekt selbst mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung vereinbar wäre, bedürfte einer vertieften Betrachtung.¹¹

3. Nachdem ich aufgezeigt habe, dass der Begriff der „Bürgerbeteiligung“ in die Verfahrensbeteiligung der unmittelbar Betroffenen ei-

¹⁰ Langguth, BRJ 2011, 63; vgl. auch Gärditz, GewArch 2011, 273, 275; Leindecker, Stadt und Gemeinde 2011, 138, 139.

¹¹ S. hierzu BVerfGE 95, 1, 15 ff. – Südumfahrung Stendal; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Befugnis zur Detailplanung der Legislative nicht völlig entzogen. Sie kann die Entscheidung an sich ziehen, „wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen“; Ewer, NJW 2011, 1328, 1330; Gärditz, GewArch 2011, 273, 278.

nerseits und die Bürgerbeteiligung mittels direkter Demokratie andererseits unterschieden werden kann und muss, möchte ich zumindest noch auf eine außerhalb dieses Schemas stehende Beteiligungsform hinweisen. Ich meine damit die so genannte Verbandsbeteiligung, wie sie schon heute vor allem im Bereich des Umweltrechts geregelt ist. Sie ermöglicht es den Bürgern über private Vereine und Vereinigungen Einwendungen auch jenseits konkreter eigener Betroffenheit oder rein objektive Belange in das Verfahren einzubringen und diesen durch das kollektive Vorbringen besonderen Nachdruck zu verleihen. Von besonderer Bedeutung ist, dass sie die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben gegebenenfalls anschließend im gerichtlichen Verfahren überprüfen lassen können. Ein Recht, das durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs unlängst ausgeweitet wurde.¹² Ohne dass ich hier auf die Einzelheiten eingehen kann, möchte ich nur darauf verweisen, dass eine Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung bei Großprojekten auch das Potential dieses Instruments im Blick behalten sollte.¹³

III.

Nach diesen einführenden Gedanken zu dem Begriff der „Bürgerbeteiligung“ will ich noch kurz auf zwei weitere Aspekte der Thematik eingehen, die im Rahmen unserer Tagung Berücksichtigung finden sollten.

1. In den vergangenen Jahren wurde die Diskussion um Großprojekte in erster Linie durch Überlegungen zur Beschleunigung des Verfahrens geprägt.¹⁴ Als Beispiel sei hier nur das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2006 genannt,¹⁵ mit dem die Verwaltungsverfahren bei bestimmten Großprojekten verkürzt werden sollten.¹⁶ Darüber hinaus wurde unter anderem die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für derartige Vorhaben

¹² EuGH NVwZ 2011, 801 ff.

¹³ S. hierzu *Schmidt*, ZUR 2011, 296 ff.

¹⁴ S. auch *Durner*, ZUR 2011, 354, 356.

¹⁵ Weitere Beispiele: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte aus dem Jahr 2007; Netzausbaubeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2011.

¹⁶ Dazu *Otto*, NVwZ 2007, 379, 380 ff.

ausgeweitet, womit der Rechtsweg ebenfalls abgekürzt wurde.¹⁷ Auch im Hinblick auf den Um- und Ausbau der Energieleitungssysteme wird wegen des unerwartet schnellen Ausstiegs aus der Atomenergienutzung von vielen Seiten eine Verfahrensbeschleunigung gefordert, um die Umstellung auf die Versorgung mit anderen Energieformen bewältigen zu können.

Die Frage ist, wie sich dieses Ziel der Verfahrensbeschleunigung mit der Forderung nach stärkerer Bürgerbeteiligung in Einklang bringen lässt, scheint es doch fast zwangsläufig, dass mehr Bürgerbeteiligung zu längeren Verfahren führen muss.¹⁸ Es ist also näher zu untersuchen, ob und wie sich dieses Dilemma lösen und ein Weg finden lässt, stärkere Bürgerbeteiligung mit Verfahrensbeschleunigung zu verbinden.¹⁹

2. Angesichts des Fokus des Tagungsthemas auf die Frage stärkerer Bürgerbeteiligung darf die Stellung des Projektträgers nicht übersehen werden. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass – jedenfalls soweit es sich um private Projektträger handelt – der Staat deren Grundrechtspositionen ebenso zu berücksichtigen hat, wie die der vom Vorhaben betroffenen Bürger.²⁰ Wenn auch Verkehrsinfrastrukturprojekte bislang in erster Linie durch öffentliche Träger oder private Träger, die überwiegend in öffentlicher Hand stehen, realisiert werden, so dürften bei dem zukünftigen neuen Schwerpunkt der Vorhaben im Energiebereich vor allem rein private Träger betroffen sein. Nicht zuletzt deshalb sollte neben der Sichtweise der betroffenen Bürger auch die der Projektträger zur Sprache kommen. In diesem Zusammenhang ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass auch eine Abstimmung des Volkes nicht „rechtsfrei“ erfolgen kann, sondern als staatliche Entscheidung dem Vorrang von Verfassung und Gesetz unterliegt und insbesondere an die Grundrechte gebunden ist.²¹

¹⁷ Otto, NVwZ 2007, 379, 382.

¹⁸ Stüer/Buchsteiner, UPR 2011, 335, 340.

¹⁹ Hierzu Böhm, NuR 2011, 614, 618; Schütte, ZUR 2011, 169 f.; Wulfhorst, DÖV 2011, 581, 586.

²⁰ Böhm, NuR 2011, 614, 617.

²¹ Vgl. Schink, ZG 2011, 226, 247.

IV.

Sie sehen also, dass wir uns auf dieser Tagung mit einem hochaktuellen, gesellschaftspolitisch bedeutenden und rechtlich spannendem Thema befassen werden. In diesem Sinne freue ich mich darauf, die 2. Bitburger Gespräche in München heute und morgen zu begleiten. Ich hoffe auch, dass diese Tagung Ihrem Interesse an Erkenntnisgewinnung voll entspricht und dass die Tagung auch objektiv die Diskussion in diesem Land ein Stück voranbringen und versachlichen kann.