

# FRAKTIONSBSCHLUSS VOM 27.02.2013

## » MEHR BÜRGERBETEILIGUNG FÜR BESSERE PLANUNG



Ein neues Planungsrecht für mehr Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

### I. BÜRGERNAHE UND EFFIZIENTE PLANUNG IM 21. JAHRHUNDERT

Von wegen demokratiemüde und beteiligungsfaul: Bürgerinnen und Bürger fordern Beteiligung ein, das haben sie in Stuttgart, Berlin und vielen anderen Orten in unserem Land gezeigt. Diese Anliegen nehmen wir gerne auf. Öffentlichkeitsbeteiligung auf Augenhöhe ist unverzichtbar in einer modernen Demokratie. Und wir wissen aus Erfahrung: Projekte werden mit frühzeitiger Bürgerbeteiligung in aller Regel besser, dauern aber nicht automatisch länger.

Auch die Bundesregierung fordert mittlerweile eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings nur in Sonntagsreden. Die politischen Initiativen von Union und FDP sprechen eine andere Sprache: das Planungsvereinheitlichungsgesetz von Innenminister Friedrich zementiert nur den unzulänglichen Status Quo, beispielsweise die Möglichkeit auf einen Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren zu verzichten. Das Handbuch Bürgerbeteiligung von Verkehrsminister Ramsauer ist ein Sammelsurium von Möglichkeiten, wie Großprojekte den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern schmackhaft gemacht werden sollen. Und die Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes durch Umweltminister Altmaier ist in Sachen Bürgerbeteiligung eine Rolle rückwärts.

Wir wollen dagegen ernsthafte und konkrete Vorschläge machen, wie Bürgerinnen und Bürger in Planungsprozesse künftig besser einbezogen werden. Wir haben ein neuartiges dreistufiges Planungsrecht für Infrastrukturprojekte entworfen, das Bürgerinnen und Bürger, aber auch Naturschutz- und Umweltverbände auf jeder Stufe einbezieht. Inhaltlich betrifft dies insbesondere Verkehrsprojekte und Energietrassen. In Stufe eins geht es darum, festzustellen, ob es für ein angedachtes Projekt überhaupt einen Bedarf gibt. Unsere Definition von Bedarf geht dabei weiter als bisher, denn sie bezieht die Frage sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit sowie Klimaverträglichkeit mit ein. Sobald in Stufe eins die Frage des „Ob“ geklärt ist, wird in Stufe zwei die Frage gestellt, „wie“ ein Vorhaben umgesetzt werden soll. Dazu ziehen wir die bisherigen Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren zusammen zu einer Trassen- und Standortbestimmung. Die dritte Stufe umfasst die Detailplanung. Diese ist aufgrund der schon in den ersten beiden Stufen gefällten Entscheidungen im Vergleich zum heutigen Planfeststellungsverfahren zeitlich deutlich gestrafft. In allen drei Stufen haben Bürgerinnen und Bürger, aber auch Verbände, die Möglichkeit, sich umfassend zu informieren und zu beteiligen.

Wir sehen Transparenz als Voraussetzung für Bürgerbeteiligung. Das gilt nicht nur für die Planung von Infrastrukturprojekten, sondern für jedes Handeln der Verwaltung. Dafür brauchen wir Verwaltungen, die umdenken und den überfälligen Wandel hin zu einer modernen, offenen Verwaltung als Chance erkennen. Eine moderne und offene Verwaltung fällt nicht vom Himmel. Sie muss von den Verwaltungsspitzen und politischen Entscheidungsträgern gewollt und durchgesetzt werden. Vorbehalte gegenüber Transparenz und Partizipation in den Verwaltungen wollen wir durch Informationen, Schulungen und verbesserte Ausbildungen der Bediensteten abbauen. Es gehört zur Wahrheit dazu, dass mehr Öffentlichkeitsbeteiligung auch mehr Personalkapazitäten erfordert.

Die neue, transparente Verwaltung wird unter anderem die Aufgabe haben, in Planungsverfahren alle planungsrelevanten Daten und Dokumente im Original im Internet zu veröffentlichen. Über Großprojekte wie S21 und die Bundesverkehrsplanung soll zukünftig über alle Planungsstufen hinweg durch ein zentrales Infoportal im Internet informiert werden. Damit werden Bürgerinnen und Bürgern

auch die verschiedenen Möglichkeiten der Beteiligung aufgezeigt. Für Menschen, die das Internet nicht nutzen können oder wollen, muss es entsprechende Informationsmöglichkeiten, etwa durch Zeitungsanzeigen und Auslegung geben.

Anstatt die Betroffenen vor vollendete Tatsachen zu stellen, geben wir Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden die Möglichkeit, ihre Fragen zu stellen, sich in Konfliktlagen zu positionieren und ihr Fachwissen beizusteuern lange bevor entschieden wird. Die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger werden den Gestaltungs- und Entscheidungsprozess bereichern und helfen, potenzielle Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Deshalb müssen sie von der Verwaltung transparent dokumentiert und bei der Entscheidung ernsthaft berücksichtigt werden. Passiert dies nicht, kann gerichtlich geklagt werden.

Viele Verwaltungsentscheidungen sind Abwägungsentscheidungen im Rahmen enger rechtlicher Grenzen. Transparenz bedeutet auch, dass deutlich gemacht wird, an welchen Rechtsrahmen Behörden gebunden sind und in welchem Rahmen Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden können.

Mediation ist eine oft vielversprechende Möglichkeit der Konfliktlösung, der wir im neuen Planungsverfahren mehr Raum geben. Die moderne Verwaltung wird zukünftig auf eigene Initiative oder auf Antrag prüfen können, ob sich ein Planungsverfahren für eine freiwillige Mediation eignet. Wir wollen dazu Qualitätsstandards für die Mediation festlegen und die Verwaltung verpflichten, die transparent gemachten Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen.

Die Bürgerbeteiligung werden wir durch direkte Demokratie ergänzen. Dabei soll es Volksabstimmungen über Großprojekte nicht erst geben, wenn die Bagger rollen. Sie sollen schon über die Frage möglich sein, ob ein Projekt überhaupt realisiert wird und wie es ausgestaltet werden soll.

Unsere ernsthafte und breite Öffentlichkeitsbeteiligung sowie das transparente Verwaltungshandeln werden dazu führen, dass wesentlich weniger Streitfragen gerichtlich geklärt werden müssen. Dennoch wollen wir Bürgerinnen, Bürgern und Verbänden mehr Rechtsschutzmöglichkeiten bieten als bisher. Unter anderem wird es auf allen drei Stufen des Planungsverfahrens gerichtlichen Rechtsschutz geben.

## **II. EFFIZIENTE NEUE PLANUNGSVERFAHREN**

Wir wollen die Planungsverfahren für große Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straße, Schiene, Energienetze, Flughäfen und Wasserwege klarer, einfacher und bürgerfreundlicher gestalten. In drei Stufen soll über

1. den Bedarf und den öffentlichen Nutzen von Vorhaben,
2. die konkrete Ausgestaltung vor Ort und
3. die endgültige Genehmigung in allen Details

entschieden werden. Dieses dreistufige Verfahren ermöglicht eine sinnvolle Abschichtung von Regelungskomplexen. Dadurch werden Planungen nicht nur besser, sondern auch schneller. Ökologische Belange sollen schon bei der ersten Entscheidung über das „Ob“ eines Projektes stärker berücksichtigt werden. Bürgerinnen und Bürger sollen über alle drei Planungsstufen hinweg umfassend und verständlich informiert werden und erweiterte Beteiligungs- und Entscheidungsrechte erhalten.

Für den Ausbau der Energienetze haben die Reform des Energiewirtschaftsgesetzes und des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes durch die Schaffung einer im Wesentlichen dreistufigen Planungskaskade mit verstärkten Beteiligungsmöglichkeiten die richtige Richtung eingeschlagen. Auch hier besteht aber noch Verbesserungsbedarf bei Transparenz und Bürgerbeteiligung.

## 1. Erste Stufe – Bedarfsfeststellung

Auf der ersten Planungsstufe soll mit Beteiligung der Öffentlichkeit über das „Ob“ des Vorhabens entschieden werden. Zu diesem Zweck muss festgestellt werden, ob das Projekt unter Abwägung des Bedarfs, der zu erwartenden Kosten und der ökologischen Auswirkungen das Allgemeinwohl steigert. Dabei sind auch alternative Wege zur Bedarfsdeckung in die Prüfung einzubeziehen – etwa der Bau eines Schienenwegs statt einer Straße oder Energieeinsparungen, die neue Stromleitungen entbehrlich machen können. Die Ermittlung der ökologischen Auswirkungen erfolgt im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung. Dabei ist stärker als bisher auf die Klimaverträglichkeit des Vorhabens zu achten, zum Beispiel darauf, ob das geplante Straßennetz mit den Vorgaben eines nationalen Klimaschutzgesetzes für die CO<sub>2</sub>-Minderung im Verkehrssektor vereinbar ist. Nur wenn der Nutzen eines Projekts auch unter ökologischen Aspekten verantwortet werden kann und seine Finanzierbarkeit nicht in Frage steht, kommt es für den Bedarfsplan in Betracht.. Dadurch greift die erweiterte Bedarfsfeststellung über die bisher praktizierte, verengte Bedarfsfeststellung hinaus, die faktisch einer ungeprüften Sammlung von Wunschprojekten von Bund und Ländern gleicht.

Sofern ein Bedarf festgestellt ist, ist diese Entscheidung für die nachfolgenden Planungsstufen bindend. Umgekehrt ist die öffentliche Finanzierung von Vorhaben ohne erweiterte Bedarfsfeststellung ausgeschlossen. Wenn nachfolgende Verfahren ergeben, dass ein Vorhaben nicht oder nur mit größeren Modifikationen gebaut werden kann, bedarf es einer Rückkopplung zur Bedarfsfeststellung einschließlich einer erneuten ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung.

Für überregionale Verkehrswege und Energieleitungen kann die Bedarfsfeststellung nicht isoliert für ein Einzelprojekt, sondern zweckmäßiger Weise nur unter Betrachtung des Gesamtnetzes erfolgen. Für Verkehrswege geschieht dies in einem Bundesmobilitätsplan, der den bisherigen Bundesverkehrswegeplan ersetzt und über den Infrastrukturbereich hinaus eine strategische Mobilitätsplanung umfasst, für die Energienetze im Bundesbedarfsplan Netze.

Das Verfahren zur Aufstellung des Bundesmobilitätsplanes, das bislang ausschließlich auf exekutiver Ebene erfolgte, sowie die dabei zu berücksichtigenden inhaltlichen Kriterien wollen wir gesetzlich regeln. Dabei sind auch die Belange der Länder zu berücksichtigen. Die erweiterte Bedarfsfeststellung erfolgt im Bundesmobilitätsplan selbst, der von der Bundesregierung als Rechtsverordnung mit einem Zustimmungsvorbehalt des Bundestages erlassen wird.

Anders als der heutige Bundesverkehrswegeplan soll der Bundesmobilitätsplan künftig neben Fernstraßen, Schienen- und Wasserwegen wegen ihrer weiträumigen Auswirkungen auch Flughäfen und perspektivisch Häfen erfassen. Hingegen macht die Einbeziehung rein regionaler Vorhaben wie Ortsumgehungen in den Bundesmobilitätsplan in der Regel keinen Sinn.

## 2. Zweite Stufe – Trassen- und Standortbestimmung

Nach der Grundsatzentscheidung über das „Ob“ eines Vorhabens, ist auf einer zweiten Stufe das „Wie“ zu klären. Zu diesem Zweck wollen wir die Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren zu einem neuen Trassen- und Standortbestimmungsverfahren zusammenlegen. Für den Energiebereich erfolgt die Festlegung der Trassenkorridore bereits heute im Rahmen der Bundesfachplanung im Bundesnetzplan. In diesem Verfahren soll nicht der parzellenscharfe, aber grobe Verlauf oder Ort des Vorhabens festgelegt werden. Das umfasst eine sorgfältige Alternativenprüfung einschließlich einer Raumverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund der regionalen Fachplanung. Die zuständige Behörde muss eigenständig alle naheliegenden Trassen- bzw. Standortvarianten einbeziehen und

prüfen und auch Technologiealternativen (zum Beispiel Erdverkabelung statt Überlandleitungen) berücksichtigen. Das Ergebnis dieses Verfahrens sollte, anders als bisher, für die nachfolgende Planfeststellung oder Genehmigung verbindlich und gerichtlich überprüfbar sein. Sofern die Trassen- und Alternativenprüfung auf Landesebene erfolgt, sind ihre Ergebnisse mit der Bundesebene rückzukoppeln.

### 3. Dritte Stufe – Detailplanung in einem verschlankten Planfeststellungsverfahren

Im dritten Planungsschritt, dem Planfeststellungsverfahren, werden nur noch die Punkte geklärt, die auf den vorherigen Planungsstufen nicht verbindlich entschieden wurden. Dadurch fallen Aufwand und Dauer des Verfahrens auf dieser Stufe deutlich geringer aus. Der Vorhabenträger erhält schneller Rechtssicherheit.

Grundsätzlich muss gelten: Inhaltliche Vorgaben aus den vorangegangenen Planungsstufen sind verbindlich. Das bedeutet aber keine bedingungslose Pflicht zur Befolgung der Festlegungen der Trassen- und Standortbestimmung. Stellt die Planfeststellungsbehörde fest, dass die zuvor festgelegte Trasse nicht geeignet ist, muss sie das Verfahren aussetzen und eine neue Trassenbestimmung herbeiführen. Bestehen aufgrund neuer Tatsachen Zweifel am Nutzen, kann die Behörde wie bislang die Planrechtfertigung verneinen und einen Planfeststellungsbeschluss ablehnen. Der Bundesplanungsbehörde muss dies mitgeteilt werden, damit über die freigewordenen Mittel zeitnah neu entschieden werden kann.

Unterm Strich ist wegen der geplanten stringenten Abschichtung von Planungsentscheidungen mit einer Beschleunigung des Verfahrens auf der dritten Planungsstufe zu rechnen. Für den Ausnahmefall, dass nur noch wenige und konfliktfreie Entscheidungen zur Projektzulassung zu treffen sind, sollte weiterhin die Möglichkeit bestehen, nur ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen.

Pläne müssen den aktuellen Bedingungen entsprechen. Das gilt für Bedarfspläne, wie auch Entscheidungen über Standort- und Trassenalternativen sowie Planfeststellungsbeschlüsse. Dass Planfeststellungsbeschlüsse für Verkehrsprojekte nach geltendem Recht auch nach 15 Jahren noch wirksam und bindend sind, ist widersinnig. Denn Verkehrsbedürfnisse und Verhältnisse ändern sich erfahrungsgemäß auf einigen Streckenabschnitten bereits innerhalb weniger Jahre. Sinnvoll erscheint deshalb eine Beschränkung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf acht Jahre.

## **III. TRANSPARENZ IN ALLEN PLANUNGSSCHRITTEN: VORAUSSETZUNG FÜR BÜRGERBETEILIGUNG UND NEUTRALITÄT VON VERWALTUNGSENTSCHEIDUNGEN**

Geheimniskrämerei im Planungsverfahren wecken Misstrauen und Unmut bei Bürgerinnen und Bürgern. Mangelnde Transparenz schlägt sich negativ in der Planungsqualität nieder, weil potenzielle Konfliktherde und die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger ungenutzt bleiben. Wenn der Öffentlichkeit nicht sämtliche Informationen zu Planungsverfahren offengelegt werden und komplexe Fachinformationen nicht verständlich erklärt werden, wird effektive Bürgerbeteiligung unmöglich. Wenn der Vorhabenträger als kompetenter Informant und Gesprächspartner der Verwaltung dominiert, besteht die Gefahr, dass sich in der Verwaltungsentscheidung statt behördlicher Neutralität vor allem die Interessen des Vorhabenträgers niederschlagen. Öffentlichkeitbeteiligung und Mitbestimmungen funktionieren aber nur, wenn alle Fakten auf dem Tisch liegen. Transparenz ist daher kein Ersatz für Bürgerbeteiligung, sondern die Voraussetzung dafür.

Bisher ist die Transparenz von Planungsprozessen in Deutschland mangelhaft. Behörden sind bei der Veröffentlichung von Dokumenten sehr zurückhaltend. Die Möglichkeiten zur Bereitstellung

öffentlicher Daten im Internet werden – anders als z.B. in Großbritannien oder den USA – kaum genutzt. Das wollen wir ändern. Auch bei herkömmlichen Informationsmethoden wie der öffentlichen Auslegung von Planentwürfen lässt sich die Bürgerfreundlichkeit verbessern.

Außerdem wollen wir das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) stärken, indem wir es Behörden z.B. schwerer machen, Auskunftsbeglehen unter pauschalem Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abzulehnen.

Wir fordern:

- eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörden bzw. Vorhabenträger, in Planungsverfahren alle planungsrelevanten Daten und Dokumente im Original im Internet zu veröffentlichen (zum Beispiel Planungsunterlagen, Sachverständigengutachten, Stellungnahmen und Einwendungen, Verträge zwischen der Öffentlichen Hand und Privaten). Ausnahmen von diesem Grundsatz soll es nur geben, wenn überwiegende private oder öffentliche Belange wie etwa der Datenschutz dem entgegenstehen;
- eine Verpflichtung der Behörden bzw. Vorhabenträger, komplexe Verfahren, Sachverhalte und Pläne, im Internet einschließlich der Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung bürgernah und allgemeinverständlich aufzubereiten;
- die Einrichtung eines zentralen Informationsportals für große Infrastrukturprojekte, das den Verlauf des Planungsverfahrens und die Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Planungsstufen in Bund und Ländern hinweg transparent macht. Flankierend muss in Bund und Ländern in traditionellen Medien über das Informationsportal und die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung informiert werden;
- eine Neuregelung des Rechts auf Information nach dem IFG, so dass Behörden Informationen nur noch in begründeten Ausnahmefällen nach einer Interessenabwägung verweigern dürfen;
- um Menschen, die das Internet nicht nutzen, nicht auszugrenzen, ist zusätzlich auf andere Wege der Kommunikation und Veröffentlichung zurück zu greifen, etwa durch Anzeigen in Zeitungen oder Auslegung von Dokumenten. Weitere Erklärung und Diskussion der dann öffentlichen Dokumente kann dann im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe dazu Kapitel IV) stattfinden.

## **IV. UMFASSENDE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG VON ANFANG AN**

### **1. Öffentlichkeitsbeteiligung auf Augenhöhe: große Chance für eine moderne Verwaltung**

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung hilft die Qualität von Planungen zu verbessern, Konflikte zu vermeiden und Lösungen mit breiter Akzeptanz zu finden. Diese Chancen werden gegenwärtig kaum genutzt. Wir wollen, dass Bürgerbeteiligung künftig mehr ist als eine Anhörung zur Vorbereitung bzw. zum Ausschluss späterer Klagen vor Gericht. Eine verbesserte Bürgerbeteiligung soll Mitwirkung auf Augenhöhe ermöglichen und dazu dienen, dass die Beiträge eines großen Kreises von Bürgerinnen und Bürgern und Verbänden in die Verwaltungsentscheidungen mit einbezogen werden. Nur so können Lösungen mit breiter Akzeptanz in der Bevölkerung gefunden und Verzögerungen durch gerichtliche Klagen minimiert werden.

Nach geltendem Planungsrecht haben die Bürgerinnen und Bürger meist erst dann die Möglichkeit, sich in den Planungsprozess einzubringen, wenn die Entscheidungen über das „Ob“ und auch häufig sogar schon über das „Wie“ längst gefallen sind. So funktioniert das Planungsverfahren in der Praxis häufig als Instrument zur Durchsetzung von Einzelinteressen.

Wir wollen stattdessen, dass alle Fragen, Probleme und Fakten auf den Tisch kommen, bevor sie entschieden sind. Planungsverfahren müssen so offen gestaltet sein, dass die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger ernsthafte Berücksichtigung finden. Der Kreis der Beteiligten sollte möglichst weit gefasst werden. Dabei möchten wir der Dominanz von Partizipationseliten vorbeugen: Es müssen Methoden entwickelt werden, um auch partizipationsferne Bürgerinnen zur Beteiligung zu bewegen – insbesondere solche, die von einem Vorhaben unmittelbar betroffen sind. Thematisch sollte die Bürgerbeteiligung möglichst breit angelegt sein.

Die Anregungen der Bürgerinnen und Bürger sind zu dokumentieren und mit einem zusammenfassenden Bericht im Internet zu veröffentlichen. Durch eine qualifizierte Begründungs- und Berücksichtigungspflicht der Planungsbehörden ist sicherzustellen, dass im weiteren Verfahren eine Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung stattfindet.

Schwerwiegende Fehler bei der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen stärker als bisher Konsequenzen haben. Geht aus den Planungs- bzw. Verwaltungsentscheidungen nicht erkennbar hervor, dass sich die Verwaltung mit den Argumenten und Vorschlägen aus der Öffentlichkeit auseinandergesetzt hat oder liegen andere gewichtige Verstöße gegen die neuen und erweiterten Vorschriften zur Transparenz und Bürgerbeteiligung vor, ist dies ein beachtlicher Verfahrensfehler, der von den Klagebefugten in späteren Gerichtsverfahren geltend gemacht werden kann.

### **2. Eine offene Verwaltung braucht Beteiligungskompetenz und eine neue Kultur**

Ebenso wie in der Politik, bei Investoren und in der Öffentlichkeit brauchen wir einen Kulturwandel in den Amtsstuben: Verwaltungen müssen lernen, dass Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung keine Bedrohung sind, sondern eine Chance für bessere Verwaltungsentscheidungen und höhere Akzeptanz.

Wir wollen in der Bürgerbeteiligung neue Wege gehen. Moderne Methoden auch informeller Öffentlichkeitsbeteiligung wie etwa Planungszellen, der Einsatz von Bürgervertrauensleuten und Verwaltungshelfern oder interaktive Beteiligungsplattformen sollen stärker genutzt werden. Dafür und für den notwendigen Wandel der Kommunikations- und Beteiligungskultur brauchen wir den entsprechenden politischen Willen der Verwaltungsspitzen aber auch Schulung, Fortbildung und adäquate Ausstattung der Verwaltung. Es sollte über alle Stufen des Vorhabens hinweg ein begleitendes, einheitliches Verfahrens- und Kommunikationsmanagement geben.

Es muss Partizipationskompetenz in der Verwaltung aufgebaut werden. Nach dem Vorbild etwa des grün mitregierten Baden-Württemberg sind Leitfäden zur besseren Öffentlichkeitsbeteiligung in

Planungsverfahren aufzustellen, die hohe Standards setzen und an denen sich die Verwaltungsbediensteten orientieren können. Außerdem muss die Ausbildung der Verwaltungsbediensteten verbessert werden. Bisher werden Grundsätze und Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern sträflich vernachlässigt. Das muss sich ändern. Mangelnde Ausbildung und mangelnde personelle Ressourcen dürfen nicht länger Vorwand sein, Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung zu verweigern. Wer hier spart, spart an der falschen Stelle.

Zur institutionellen Stärkung der Bürgerbeteiligung wollen wir eine unabhängige Stelle, zum Beispiel eine Stiftung einrichten, die Erfahrungen aus Beteiligungsverfahren dokumentiert und auswertet und die Verwaltung durch Handreichungen, Leitfäden und Schulungen zu modernen Methoden der Bürgerbeteiligung wie zum Beispiel Internetbefragungen, Open-Space-Konferenzen, Planungszellen und Runde Tische unterstützt.

### **3. Förderung von Mediation und anderen Methoden der alternativen Konfliktlösung**

Bei manchen Projekten ist absehbar, dass Interessen so widersprüchlich sind und Fronten sich so verhärten können, dass das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltung nicht ausreicht, um Lösungen mit breiter Akzeptanz zu entwickeln. Es hat sich gezeigt, dass in solchen Fällen durch den Einsatz unabhängiger Konfliktmittler bzw. Mediatoren gute Ergebnisse erzielt werden können. Die Durchführung eines freiwilligen Mediationsverfahrens ist vor allem dann erfolgreich, wenn die wesentlichen Verwaltungsentscheidungen noch nicht gefallen sind, da die Beteiligten dann noch frei sind, Lösungen und Kompromisse zu finden. Deshalb möchten wir die Durchführung von Mediationsverfahren und anderen Verfahren der alternativen Konfliktlösung, wie etwa Schlichtungsverfahren und Moderation, in geeigneten Fällen fördern. Dazu wollen wir

- ein neuartiges Verfahren einführen, in dem die Verwaltung aus eigener Initiative oder auf Antrag prüft, ob sich ein Verfahren für eine freiwillige Mediation eignet. Das Ergebnis der Prüfung bindet die Beteiligten nicht und ist auch nicht justiziabel;
- gesetzlich regeln, dass die Verwaltung ein Verwaltungsverfahren bis zum Abschluss eines laufenden Mediationsverfahrens aussetzen soll, sofern es wesentliche im Rahmen des Mediationsverfahrens zu verhandelnde Entscheidungen vorwegnehmen würde;
- Rahmenregelungen und Qualitätsstandards für die Mediation und andere alternative Konfliktlösungsmethoden in Verwaltungsverfahren festlegen, u. a. die Transparenz- und Dokumentationspflichten des Mediators, soweit dies nicht bereits von dem Mediationsgesetz und dessen Ausführungsvorschriften erfasst ist;
- der Verwaltung ermöglichen, Ergebnisse einer Data Mediation (Mediationsverfahren über die Faktenlage) bei der Ermittlung eines Sachverhalts zu Grunde zu legen (§ 24 VwVfG);
- die Verwaltung verpflichten, das Vorbringen aus Mediationsverfahren und die Ergebnisse von Mediationsverfahren im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen;
- die Möglichkeit einer Mediationskostenhilfe auf Bundesebene prüfen.

### **4. Insbesondere: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau der Energienetze**

Für den Bereich der Energienetze begrüßen wir, dass nach erfolgter Neuregelung auf den verschiedenen Planungsstufen Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgesehen ist und praktiziert wird. Wir wollen die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau aber an folgenden entscheidenden Stellen noch verbessern. Wir fordern

- verbesserte gesetzliche Verpflichtung zur Transparenz nach Maßgabe der oben in Kapitel III formulierten Anforderungen;
- gesetzliche Vorschriften zur Dokumentation und Auswertung von Beteiligungsprozessen;

- die Qualifizierung wesentlicher Fehler bei der Öffentlichkeitsbeteiligung als rechtlich relevante und gerichtlich überprüfbare Verfahrensfehler und
- eine Verlängerung der Einwendungsfristen.

## 5. Insbesondere: Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bundesverkehrsplanung

Für den Verkehrsbereich schlagen wir folgende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den verschiedenen Planungsstufen vor.

Auf der ersten Stufe, der Nutzenfeststellung im Bundesmobilitätsplan, wollen wir die Behörden verpflichten, Umweltvereinigungen und Experten bereits sehr frühzeitig, nämlich bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung (Scoping) zu beteiligen. Zudem wollen wir gesetzlich regeln, dass die allgemeine Öffentlichkeit über das Internet beteiligt wird, sobald ein Entwurf des Bundesmobilitätsplans vorliegt. Damit wollen wir eine möglichst breite und eine möglichst weite Beteiligung der Öffentlichkeit erreichen. Alle, die sich für das Thema interessieren, sollen sich zu dem Planentwurf äußern können und alle potenziell kritischen Fragen sind im Beteiligungsverfahren zu beleuchten. Weiterhin wollen wir die verfahrensrechtliche Stellung der Umweltvereinigungen in der europarechtlich vorgesehenen Strategischen Umweltprüfung stärken. An alle relevanten Umweltvereinigungen muss der Planentwurf mit einer Rückäußerungsfrist von zwei Monaten verschickt werden.

Damit gehen wir über die jüngsten Reformvorschläge der Bundesregierung für die Bundesverkehrswegeplanung hinaus. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bekommt auf der frühen ersten Stufe der Planung schon viel größeres Gewicht, da nach unserem Drei-Stufen-Konzept der Bundesmobilitätsplan für die nachfolgenden Planungsstufen verbindlich ist. Wir wollen eine *verpflichtende Beteiligung der breiten Öffentlichkeit* nicht nur zu Umweltbelangen, sondern *zu allen Themen*, die sich im Zusammenhang mit dem Plan stellen. Insbesondere die verkehrliche Notwendigkeit bestimmter Vorhaben und die ernsthafte Prüfung von Alternativen müssen Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung über das Internet sein.

Auch auf der zweiten Stufe des reformierten Planungsverfahrens, dem Trassen- und Standortbestimmungsverfahren, wollen wir die Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern. Durch die von uns vorgesehene Zusammenführung von Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren wird diese verbindliche zweite Stufe zugleich gestrafft und effektiviert. Zu Beginn des Verfahrens soll eine Antragskonferenz mit dem privaten oder öffentlichen Vorhabenträger, den Trägern öffentlicher Belange und Umweltvereinigungen stattfinden. Im Rahmen der Antragskonferenz sollen alle Fragen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeit und der Raumverträglichkeit, also Untersuchungsumfang und -gegenstände, erörtert werden.

Als nächstes Element der Öffentlichkeitsbeteiligung wollen wir auch in der zweiten Stufe eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit über das Internet verpflichtend vorschreiben. Bei einem verpflichtenden öffentlichen Erörterungstermin mit Vorhabenträger, Trägern öffentlicher Belange und Einwendern soll eine Diskussion auf Augenhöhe zwischen allen Beteiligten stattfinden.

Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung wollen wir die verfahrensrechtliche Stellung der Umweltvereinigungen durch besondere Informationsrechte, Verlängerung der Einwendungsfristen und eine Klagebefugnis vor Gericht auf dieser Stufe stärken.

Auf der dritten Planungsstufe, der Projektzulassung durch Planfeststellung, soll ein Verfahren der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu Beginn des Genehmigungsverfahrens verbindlich vorgeschrieben werden. Dafür muss die ohnehin stattfindende Antragskonferenz bzw. der Scopingtermin auch die Umweltvereinigungen und Vertreter/-innen der Bürgerinteressen einbeziehen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung zu diesem frühen Zeitpunkt ist erforderlich, da auf diesem Termin mit

Untersuchungsumfang und -tiefe der Rahmen für Verlauf und Ergebnis des jeweiligen Genehmigungsverfahrens verbindlich gesteckt wird. Diese frühe Beteiligung gewährleistet einerseits eine öffentliche Akzeptanz für das Genehmigungsverfahren und sein Ergebnis. Und sie bewahrt andererseits Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden vor unerwarteten Forderungen im weiteren Verlauf des Verwaltungsverfahrens.

Zudem soll – anders als bisher – auf der dritten Stufe die breite Öffentlichkeit über das Internet beteiligt werden, sobald ein Planentwurf vorliegt. Die Einwendungsfristen sollen verlängert werden. In einem Erörterungstermin sollen schließlich der Planentwurf und die Einwendungen diskutiert werden.

## V. DIREKTE DEMOKRATIE

Themenbezogene Volksabstimmungen zu einzelnen Bauprojekten sind in der Praxis einiger Bundesländer gut verankert. Anders sieht es häufig bei Volksabstimmungen zu Infrastrukturgroßprojekten aus. Hier wollen wir die Regelungen zu Volksabstimmungen auf Landesebene verbessern und dabei mit den politisch Verantwortlichen in den Ländern zusammenwirken. Zusätzlich möchten wir Volksabstimmungen auch auf Bundesebene ermöglichen. Im Rahmen von Volksabstimmungen kann frühzeitig über Kosten und Nutzen anvisierter Großprojekte diskutiert werden.

Durch einen Volksentscheid können frühzeitig grundsätzliche Entscheidungen über das „Ob“ und „Wie“ eines Vorhabens getroffen werden können. Anders als bisher (siehe Stuttgart 21) ist es dann nicht mehr möglich, dass umstrittene und kostenintensive Großprojekte allein deswegen realisiert werden, weil sich Einzelne damit profilieren möchten.

Soweit öffentliche Gelder für das Projekt verwendet werden sollen, könnte sich die Abstimmungsberechtigung danach richten, ob Bundes-, Landesmittel oder kommunale Gelder eingesetzt werden. Abstimmungsberechtigt wären dann die Bundes- oder Landesbürger bzw. die Einwohner der Gemeinde. Eine andere Möglichkeit könnte sein, die Abstimmungsberechtigung entlang der Zuständigkeit für die jeweilige planerische Entscheidung zu bestimmen. Wenn die Umweltauswirkungen eines Projekts im Mittelpunkt der Kritik und Diskussion stehen, könnten die potenziell Betroffenen abstimmungsberechtigt sein, also beispielsweise diejenigen, die im weiteren Umfeld eines geplanten Flughafens mit Fluglärmbelastungen rechnen müssen. Insoweit bedarf es einer differenzierten Regelung über Abstimmungsberechtigung und -quoten, die es ermöglicht, auch über Länder- und Verwaltungsgrenzen hinweg den Kreis und die Anzahl der Personen zu ermitteln, denen ein Recht auf Abstimmung im Rahmen eines Volksentscheids zusteht. Planerische Entscheidungen über Großprojekte haben Wirkung für die Zukunft. Jugendliche sind daher von dieser Zukunftsentscheidung am stärksten betroffen. Wir wollen sie daher in die Entscheidung einbinden. Entsprechend unserer Forderung zur Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei den Wahlen zum Bundestag und zum Europaparlament, wollen wir das Abstimmungsalter im Planungsverfahren ab 16 Jahren einführen.

Wir sehen Volksabstimmungen als Ergänzung zu einem effizienten Planungsverfahren. Direkte Demokratie kann weder planerische Abwägungsentscheidungen noch die behördliche Abwägung zwischen divergierenden Interessen in der Bevölkerung ersetzen. Auch die Einhaltung von Umwelt- und Fachplanungsvorschriften kann bei einer Volksabstimmung selbstverständlich nicht zur Entscheidung stehen. Denn das wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

## **VI. PLANUNGSQUALITÄT BRAUCHT EFFEKTIVEN RECHTSSCHUTZ**

### **1. Effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld vermindert Zahl der gerichtlichen Verfahren**

Wenn Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeder Stufe des Planungs- und Entscheidungsverfahrens verbessert werden, wird es in den meisten Fällen keinen Bedarf mehr geben, Streitfragen gerichtlich klären zu lassen. Das kann zu erheblicher Beschleunigung beim Bau von Infrastrukturprojekten führen.

### **2. Rechtsschutz auf allen Planungsstufen**

Anders als andere Parteien und Fraktionen verfolgen wir aber nicht das Ziel, gerichtlichen Rechtsschutz durch Öffentlichkeitsbeteiligung zu ersetzen. Im Gegenteil: Wir wollen den Bürgerinnen, Bürgern und Verbänden mehr Rechtsschutzmöglichkeiten bieten als bisher. Denn das gehört zu unserem Verständnis vom Rechtsstaat: Wenn Verwaltungshandeln gegen das Recht verstößt, muss es gerichtlich angreifbar sein.

Klagemöglichkeiten sind nicht in erster Linie Verhinderungsinstrumente, wie es unsere politische Konkurrenz gern darstellt. Vielmehr sichert die rechtliche Überprüfbarkeit von behördlichen Entscheidungen ein Mindestmaß an Planungsqualität.

Deswegen haben wir für den Verkehrsbereich vorgesehen, dass Naturschutz- und Umweltvereinigungen auf allen 3 Stufen des Planungsverfahrens klagen können. Anders als bisher sind dadurch auch die Trassen- und Standortalternativverfahren rechtlich überprüfbar. Bürgerinnen und Bürger können immer dann klagen, wenn die Entscheidung der Verwaltung so hinreichend konkret ist, dass eine mögliche Verletzung ihrer Rechte festgestellt werden kann. Dies entspricht der geltenden Systematik zum Zugang zu Gerichten. Die Verbesserung des Rechtsschutzes erfordert dabei eine bessere vor allem personelle Ausstattung der Gerichte.

### **3. Mehr Rechtsschutz gegen mangelhafte Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung**

Solange Verstöße gegen die neuen Vorschriften zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Konsequenz bleiben, wird sich eine neue Kultur der Bürgerbeteiligung nicht durchsetzen. Deswegen wollen wir den Trend der letzten Jahre umkehren, in denen vergeblich versucht wurde, Verfahrensbeschleunigung durch neue Vorschriften zur Unbeachtlichkeit von Fehlern und zu nachträglichen Heilungsmöglichkeiten zu erreichen. Wir wollen, dass schwerwiegende Verstöße gegen Vorschriften zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung gerichtlich geltend gemacht werden können und zur Unwirksamkeit der Verwaltungsentscheidung führen. Erhöhte Dokumentations- und Begründungspflichten der Verwaltung im Hinblick auf den Prozess der Bürgerbeteiligung kosten die Verwaltung zwar erst einmal Zeit. Sie zwingen aber dazu, sich mit den vorgebrachten Hinweisen und Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verbände auseinander zu setzen. Fehler in der Öffentlichkeitsbeteiligung werden dadurch auch für die Gerichte sichtbar.

### **4. Bessere Klagemöglichkeiten für Umweltverbände**

Die Verbandsklage gegen Vorhabengenehmigungen im Umweltbereich ist entsprechend den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auf alle Umweltnormen zu erweitern. Der EuGH hat die deutsche Konzeption, nach der Klagen von Umweltverbänden nur auf nach deutschem Verständnis drittschützende Normen begrenzt sind, für europarechtswidrig erklärt. Die schwarz-gelbe Bundesregierung nutzte die erforderlich gewordene Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes nicht etwa dazu, die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände zu stärken, sondern schränkte sie noch weiter ein. Die Grüne Bundestagsfraktion dagegen hat zur

Umsetzung des Urteil bereits einen Gesetzentwurf vorgelegt, nach dem zusätzlich auch wesentliche Verfahrensfehler gerügt werden können (BT Drs 17/7888).

#### 5. Rechtsschutzmöglichkeiten für Städte und Kommunen schaffen

Die Rechtsbetroffenheit von Kommunen ist auch bei groben Trassen- und Standortbestimmungen offensichtlich. Daher sind auch den Städten und Gemeinden Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen. Kommunen, deren Gebiete von den jeweiligen Trassen oder dem jeweiligen Standort berührt werden, ist die behördliche Entscheidung zum Abschluss des Verfahrens bekannt zu geben.

#### 6. Wir brauchen zwei gerichtliche Instanzen

Anders als in anderen Verwaltungssachen ist bei einer Vielzahl von gerichtlichen Streitigkeiten in Planungsverfahren direkt das Bundesverwaltungsgericht die Eingangsinstanz, nicht die Landesverwaltungsgerichte. Das bedeutet, dass es für viele Verfahren keine zweite Instanz zur gerichtlichen Überprüfung gibt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in erster und letzter Instanz. Dies gilt zum Beispiel in einer Reihe von Planungsverfahren nach dem Schienenwegeausbaugesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz und künftig dem Bundesbedarfsplangesetz Netze. Dadurch wird der Zugang zum Recht für Betroffene sowie für Naturschutz- und Umweltverbände eingeschränkt. Die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichtes müssen sich mühevoll mit den spezifischen Situationen vor Ort sowie dem jeweiligen Landesrecht vertraut machen. Folglich ist das Bundesverwaltungsgericht überlastet, Rechtsstreitigkeiten werden verzögert. Die zur Beschleunigung von Planverfahren gedachte Reduzierung auf eine gerichtliche Instanz hat sich als Hemmschuh herausgestellt und muss zurück genommen werden.