

## Sechs-Punkte-Programm

# Ausbau und Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung



# Inhalt

<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>1 Bürgerbeteiligung von Anfang an</b>	<b>4</b>
<b>2 Chancengleichheit erhöhen</b>	<b>7</b>
<b>3 Bürgeranwälte</b>	<b>9</b>
<b>4 Effektivität der Bürgerbeteiligung</b>	<b>10</b>
<b>5 Volks- und Bürgerentscheide</b>	<b>12</b>
<b>6. Nachhaltige Verkehrsentwicklung</b>	<b>14</b>

Der BUND legt hiermit seine um einen Punkt erweiterte und konkretisierte Konzeption für einen Ausbau und eine Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung vor. Die Konzeption wurde ursprünglich im Januar 2011 als „Fünf-Punkte-Programm“ erarbeitet und sodann im Oktober 2011 in einer überarbeiteten „Version 2.0“ weiterentwickelt. Das Papier unterliegt in Reaktion auf die öffentlichen, fachlichen und parteipolitischen Diskussionen des Themas einem Prozesse weiterer Überarbeitung.

Im neu aufgenommenen sechsten Punkt sind die Anforderungen an vorlaufende Planungsprozesse (z. B. Verkehrswegeplanung) beschrieben.

# Vorbemerkung

Stuttgart 21, die Aufkündigung des Atomkonsenses, Proteste gegen Castortransporte oder lärmende Flugrouten – die Liste des Unmutes von Bürgerinnen und Bürgern gegen intransparente und „von oben“ durchgedrückte Entscheidungen ist lang. Laut einer Umfrage meinen 79 Prozent der Bundesbürger, dass auf ihre Interessen zu wenig Rücksicht genommen werde. Lediglich 17 Prozent gehen davon aus, dass die Bürger bei wichtigen Entscheidungen tatsächlich einbezogen werden.

Das Kungeln hinter verschlossenen Türen und der Ausschluss Betroffener von Planungen in beschleunigten Verfahren sind nicht mehr zeitgemäß und führen zu ökologisch und ökonomisch mehr als fragwürdigen Ergebnissen. Zerstörtes Vertrauen in das politische System in Deutschland lässt sich nur wiederherstellen, wenn die Öffentlichkeit von den politischen Prozessen nicht länger ausgeschlossen, sondern wenn sie stärker als bisher beteiligt wird.

Die Politik beginnt diesen Unmut teilweise aufzunehmen. So hatte etwa die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur „Planungsvereinfachung“ zurückgezogen, der – ganz in der „Tradition“ ähnlicher Gesetze seit Anfang der 90er Jahre – weitere Beschneidungen der Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen, Bürgern und Umweltverbänden vorgesehen hatte. Nach der aktuellen Neufassung des Gesetzesentwurfes soll nunmehr im Verwaltungsverfahrensgesetz die Möglichkeit einer „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ integriert werden. Dies ist aus Sicht des BUND ein Schritt in die richtige Richtung, stellt aber keinesfalls für sich die Lösung der Aufgabe einer Verbesserung der Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerschaft bei Großvorhaben dar. Auch in dem neuen Gesetzesentwurf werden weiterhin verschiedene erhebliche Hürden und Erschwernisse für die Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten fortgeschrieben bzw. neu geschaffen.

Jetzt gilt es dafür zu sorgen, dass den Versprechungen zur Schaffung neuer und wirksamerer Partizipationsmöglichkeiten an Raum- und Vorhabensplanungen auch Taten

folgen. Die gegenwärtig unbefriedigende Situation beschränkter Bürger- und Verbandsbeteiligung kann nicht durch Absichtserklärungen und Lippenbekenntnisse sondern allein durch eine substantielle Änderung der Gesetzeslage verbessert werden.

Ebenso ist es dringend erforderlich, mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern außerhalb und insbesondere vor formalen Planungsverfahren zu ermöglichen: Mündige Menschen wollen frühzeitig über die Ziele und die groben Rahmendaten einer Planung informiert werden und ggf. darüber entscheiden können (Bsp. Gotthard-Basis-Tunnel oder Naturstromspeicher Gaildorf).

Der BUND fordert deshalb mit folgendem Sechs-Punkte-Papier eine aktive Stärkung der Bürger- und Verbandsbeteiligung im Rahmen einer grundsätzlichen Reform der Gesetze zum Umwelt-, Planungs- und Verfahrensrecht und einer Verbesserung und Ausweitung der direkten Bürgerbeteiligung. Wir verstehen dieses Papier als Fundament, um die notwendigen tief greifenden und komplexen Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehr, Energie, Telekommunikation der nächsten Jahre überhaupt noch im Einklang mit unserer demokratischen Kultur und den widerstreitenden Technologien und wirtschaftlichen Interessen zu planen, zu genehmigen und zu realisieren. Ebenso sollen die Vorschläge des BUND dazu führen, dass endlich eine „Chancengleichheit“ zwischen den Vorhabensträgern, (Anlage-)Planern und den Betroffenen hergestellt wird. Diese fehlt bis heute, nur bspw. sei darauf hingewiesen, dass bis vor kurzem Vorsorgeaspekte im Immissionsschutzrecht nicht von den Verbänden geltend gemacht werden konnten. Betroffene Nachbarn dürfen es auch heute nicht.

# 1. Bürgerbeteiligung von Anfang an

## **Frühzeitigkeit der Bürgerbeteiligung mit offener Bedarfs- und Alternativenprüfung sichert fairen, ergebnisoffenen Planungsprozess**

### **Problemstellung:**

Bei nahezu allen Vorhabensplanungen findet die Bürgerbeteiligung erstmals in einem Verfahrensstadium statt, in welchem die Entscheidung von Vorhabensträger – und zuweilen auch „der Politik“ – längst gefallen ist. Ab dem Zeitpunkt, in dem ein Vorhabensträger für seine konkrete Planung bereits mehrere zehntausend oder hunderttausende Euro an Planungskosten ausgegeben und „die Politik“ sich bereits hinsichtlich des „Ob“ und der Lage des Standorts festgelegt hat, ist eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung kaum noch möglich. Denn nachdem diese Vorfestlegungen bereits erfolgt sind, wird die Bürger- und Verbandsbeteiligung in aus Sicht des Vorhabenträgers – und eben ggf. auch der Politik und Verwaltung – aller Regel unter der Prämisse einer Befriedung von Konflikten um die Realisierung des Vorhabens gestellt. Eine Bereitschaft, im Ergebnis der Bürgerbeteiligung das Projekt selbst in Frage zu stellen, besteht dann nicht mehr. Ein Umschwenken in der Grundsatzfrage zur Vorhabensverwirklichung oder auch nur das Ausweichen auf eine andere Planungsvariante ist dann nur noch mit einem erheblichen, mehrjährigen Zeitverlust und hohen zusätzlichen Planungskosten möglich, was Vorhabensträger praktisch immer schon grundsätzlich ausschließen wollen. Das gegenwärtige System der Vorhabensplanung und -genehmigung führt hierdurch dazu, dass das fachgesetzliche Planungsverfahren zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr ergebnisoffen geführt wird. Sowohl der Vorhabensträger als auch häufig die staatlichen Entscheidungs- und Fachbehörden empfinden die Bürgereinwände gegenüber der im Wesentlichen bereits nahezu abschließend verfestigten Planung nicht als Bereicherung und Verbesserung des Planungsprozesses, sondern nur als lästig zu überwindendes Hindernis.

### **Lösung:**

(1) Platzierung der Bürgerbeteiligung an den Beginn des Planungsprozesses in Form einer ergebnisoffenen „Grundsatzanhörung“ in einem verbindlich vorzusehenden, neu gestalteten Raumordnungs- und Standortbestimmungsverfahren, das in eine raumordnerische Grundsatzentscheidung mündet. Der BUND geht davon aus, dass mit diesem Schritt eine Kostensenkung, Vereinfachung und Beschleunigung der weiteren Genehmigungsverfahren erzielt werden kann, weil mit frühzeitiger Abfrage der Akzeptanz des Vorhabens und des Standorts sowie der Klärung von Alternativen Fehlplanungen verhindert und langjährige politische Auseinandersetzungen um Entscheidungen ausgeräumt werden können. Anders als eine rechtlich unverbindliche und mangels Formalisierbarkeit für eine mit Rechtswirkung ausgestattete raumordnerische Grundsatzentscheidung ungeeignete Mediation kann auf diesem Wege eine verfahrensökonomische Vorklärung entscheidender Planungsparameter verbindlich festgelegt werden. Mit dieser raumordnerischen, im Nachfolgenden beschriebenen Grundsatzentscheidung kann eine Abschtung des Verfahrens und über diese eine frühzeitigere Verfahrenssicherheit sowie eine qualitative Aufwertung des Planungsprozesses sowie dessen Legitimation und Transparenz bei gleichzeitiger Beschleunigung des Verfahrens insgesamt erreicht werden.

- In diesem Raumordnungsverfahren soll eine ergebnisoffene aber auch verbindliche Klärung zu wesentlichen Grundsatzfragen erfolgen, nämlich
- nach dem Bedarf für das Vorhaben und die tragenden Aspekte einer etwaigen planerischen Rechtfertigung des Projektes einschließlich der Prüfung der Nullvariante,
- nach dem Standort und möglichen Standortalternativen und
- nach Verfahrensalternativen.

- Grundlage der „Grundsatzanhörung“ soll eine Grobplanung sein, welche die zur Beurteilung des Projekts und seinen Auswirkungen notwendigen Aufstellungen der Untersuchungsergebnisse und Prüfung der Umweltauswirkungen enthält.
- Die raumordnerische Grundsatzanhörung hat unmittelbar zu dem Zeitpunkt zu erfolgen, in dem die „Anmeldung“ der Vorhabensplanung bei der Behörde eingeht.
- Nach Eingang der Anmeldung der Vorhabensplanung sorgt die Behörde bereits im Raumordnungsverfahren für eine umfassende öffentliche Information (siehe hierzu auch Punkt 2.) über das Vorhaben, so wie dieses sich zum Zeitpunkt der Anmeldung der Planung darstellt. Darzustellen sind die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen der für und wider eine Realisierung des Vorhabens sprechenden Gründe sowie erkannte Konflikte und Vorschläge zu deren planerischen Lösung.
- Die Bürgerinnen und Bürger erhalten Gelegenheit, sich binnen eines angemessenen Zeitraums, der nicht unter zwei bis drei Monaten bemessen wird, mit der Planung zu befassen und sodann in einem mündlichen Anhörungstermin zu diesem äußern sowie Anträge hinsichtlich zusätzlich erforderlicher Unterlagen stellen zu können.
- Nachdem alle für die grundsätzliche Beurteilung des Vorhabens benötigten Unterlagen vorliegen, erhalten Bürger, Verbände, Kommunen und sonstige Träger öffentlicher Belange Gelegenheit, sich binnen eines angemessenen Zeitraums, der nicht unter ein bis zwei Monaten bemessen wird, positiv oder ablehnend schriftlich zu dem Vorhaben zu äußern. Im Bedarfsfalle kann ein zweiter Erörterungstermin festgesetzt werden, um die schriftlichen Einwände mit dem Vorhabensträger, den Trägern öffentlicher Belange und den Einwendern zu diskutieren.
- Im Ergebnis der Anhörung wird eine „Grundsatzentscheidung“ getroffen. Diese Entscheidung ist abweichend von der jetzigen Gesetzessituation nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Bürger und die beteiligten Umweltverbände – auch für ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren – verbindlich. Der Vorhabensträger, Umweltverbände, Kommunen, Bürger und Behörden erhalten die Möglichkeit, die im Raumordnungsverfahren ergangene Entscheidung einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen.
- Nach rechtskräftigem Abschluss des Raumordnungsverfahrens können im Folgeverfahren Einwendungen zur planerischen Rechtfertigung und zur mangelnden Alternativenprüfung sowie der Raumverträglichkeit des Vorhabens nicht mehr vorgetragen und zur Überprüfung gestellt werden. Hiervon ist dann eine Ausnahme zu machen, wenn sich im nachgeschalteten Genehmigungsverfahren neue Aspekte ergeben, die im Raumordnungsverfahren nicht bekannt waren.
- Die raumordnerische Grundsatzentscheidung kann durch anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände sowie durch das Vorhaben potenziell in eigenen Rechten betroffene Privatpersonen sowie Kommunen zur gerichtlichen Überprüfung gestellt werden. Die gerichtliche Überprüfung ist auf die Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung beschränkt, erfolgt in diesem Rahmen aber vollumfänglich (vgl. hierzu auch Punkt 4.).
- Die Bindungswirkungen des Raumordnungsverfahrens enden zwei Jahre nach Bestandskraft der Raumordnungsentscheidung.
- Das Raumordnungsverfahren ist bei allen Vorhaben vorzuschalten, für welche nach den Vorschriften des UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch ist. Für kleinere Projekte kann ein vereinfachtes Standortbestimmungsverfahren vorgesehen werden, für das aber der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfbarkeit auf planerische Rechtfertigung, Alternativen- und Standortprüfung auch gilt (vgl. oben)

- Im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) wird eine Verknüpfung zum Raumordnungsverfahren hergestellt, welche dessen Durchführung auch im Hinblick auf das fachgesetzliche Genehmigungsverfahren sicherstellt.

(2) Alle Vorschriften, die eine Überprüfung der Planrechtfertigung ausschließen (z. B. Fernstraßenausbaugesetz und ähnliche Beschleunigungsvorschriften) werden aufgehoben, damit die ergebnisoffene Grundsatzanhörung als erster Verfahrensschritt gewährleistet ist.

(3) Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz werden Vorschriften etabliert, welche die Möglichkeiten einer außerhalb förmlicher Verfahren liegender Mediations- oder „Runde-Tische“-Gespräche regeln .

Die Mediation soll auch ausdrücklich dazu dienen, eine Verständigung über die Ziele des Vorhabens einschließlich seiner ökologischen, gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen herzustellen.

Die Ergebnisse dieser Mediation sind nur dann verbindlich, wenn es sich um ein verbindliches Mediationsverfahren während eines Genehmigungsverfahrens oder Raumordnungs- und Standortsicherungsverfahrens handelt (vgl. Punkt 3, Lösungen, 2. Spiegelstrich). Ergebnisse anderer Mediationsverfahren können durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden.

## 2. Chancengleichheit ermöglichen

### Langfristigkeit und verbesserte Qualität der Bürgerbeteiligung

#### Problem:

Die Bürgerinnen und Bürger werden gegenwärtig nicht fortlaufend am Planungsverfahren beteiligt und erhalten zu wenig Zeit, sich mit den Planungsunterlagen beschäftigen zu können. Ferner werden die Einwendungen der Bürger nicht hinreichend ernst genommen. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden werden den Bürgern vor dem Erörterungstermin in aller Regel nicht zur Verfügung gestellt.

Mit den Beschleunigungsgesetzen wurde auch verfügt, dass die Einwendungen der Bürger vollständig sein müssen, da sie ansonsten in einem späteren gerichtlichen Verfahren nicht mehr berücksichtigt werden können (so genannte „materielle Präklusion“). Hinzu kommt, dass die Gerichte häufig dazu neigen, die daraus folgende Vortragslast der Einwender zu überspannen. Kann im Gerichtsverfahren dem Vortrag der Kläger zur Begründung der Rechtswidrigkeit der Vorhabensgenehmigung nicht mehr anders begegnet werden, wird von der Gerichten nicht selten herausgearbeitet, dass der betreffende Einwand gegen die Planung nicht genauso bereits im Genehmigungsverfahren vorgebracht wurde. Dies freilich kann in der Realität auch unmöglich geleistet werden. Nicht selten finden sich Vorhabensplanungen auf fünf bis zehn Ordner verteilt (bei der Planung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens waren es gar zweiundsechzig Ordner). Unabhängig von Umfang, Komplexität und Konfliktpotential der Planung beträgt der Zeitraum, in welchem die Planung eingesehen werden kann immer nur einen Monat. Die schriftlichen Einwendungen gegen die Planung muss sodann binnen einer Frist von zwei weiteren Wochen eingereicht werden. In dieser Zeit eine sämtliche Angriffspunkte gegen eine Planung vorbringende Einwendung in allen Details anzufertigen ist praktisch unmöglich. Dies überfordert die Bürger und auch die Umweltverbände sowohl organisatorisch als auch finanziell, denn de facto lässt sich eine den Anforderungen vieler Gerichte entsprechende Einwendung – wenn überhaupt – nicht mehr ehrenamtlich, sondern nur mit Beziehung professionellen Sach- und Rechtsbeistand erstel-

len. Es wird auch von den Bürgern und Verbänden mehr verlangt als vom Vorhabensträger, der seine Planung jederzeit – auch noch im Gerichtsverfahren – nachbessern kann. Damit ist auch der wichtige Grundsatz der „Chancengleichheit“ zwischen Bürger und Vorhabensträger verletzt.

#### Lösung:

- Während des behördlichen Genehmigungsverfahrens werden der Öffentlichkeit die für die Bewertung des Vorhabens vorliegenden Unterlagen permanent zugänglich gemacht. Bekanntmachungen müssen in sämtlichen am Standort verbreiteten regionalen Tageszeitungen abgedruckt werden. Die Veröffentlichung hat zwingend an einem Samstag zu erfolgen, damit die Bürgerinnen und Bürger sich darauf einstellen können, dem Bekanntmachungsteil der Zeitung an diesem Tag besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Eigentümer von zur Inanspruchnahme vorgesehenen Grundstücken werden über die Planung individuell schriftlich informiert.
- Sofern die Umwelt- und Naturschutzverbände anzeigen, dass sie sich an dem Planungsprozess beteiligen möchten, erhalten Sie die Planungsunterlagen und sonstige relevanten Information in Papierform und digital übermittelt. Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände, die der Behörde ihre Beteiligung am weiteren Verfahren angezeigt haben, erhalten auf Wunsch bis zu drei komplette Plansätze überlassen.
- Alle Bekanntmachungen sind zusätzlich auf einer zentralen, allgemein zugänglichen Internetplattform einzustellen. Die Plattform wird mit einer Newsletterfunktion versehen. Zusätzlich werden die Unterlagen auf den Internetseiten der Behörde zum Abruf bereitgestellt und es wird eine angemessene Anzahl der Unterlagen (ausgerichtet am jeweils absehbaren Interesse der Bevölkerung) in der Behörde und in der/den Standortgemeinde(n) zur Einsicht und Entleihung sowie zur Fo-

tokopie angeboten. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden müssen mindestens zwei Wochen vor dem Erörterungstermin veröffentlicht werden.

- Sobald die Behörde die Unterlagen für vollständig ansieht, findet hierüber eine Information der Öffentlichkeit statt.
- Die Behörde gibt im Zuge dessen eine angemessene Frist bekannt, bis zu der Bürgerinnen und Bürger ihre Einwendungen bei der Behörde einreichen sollen. Die Frist soll im Regelfall drei Monate betragen, kann im Einzelfall aber auf zwei Monate verkürzt werden, wenn dies aufgrund einer Überschaubarkeit der Unterlagen oder einer dringenden Eilbedürftigkeit gerechtfertigt ist.
- Zur Vorbereitung der behördlichen Entscheidung findet – wie bislang – ein Erörterungstermin statt, in welchem die Planung, deren Problematik und angedachte Lösungen sowie die Bedarfsfrage und die gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen erörtert werden. Die Ausgestaltung des Termins ist so zu regeln, dass dieser in höherem Maße als bislang eine effektive Beteiligung der erörterungswilligen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet.
- Nach dem Erörterungstermin vorgelegte Unterlagen müssen mit einer Erläuterung zu ihrer Einsortierung in die Antragsunterlagen und in das Verfahren neu ausgelegt werden.
- Der Grundsatz der materiellen Präklusion für die Einwendung wird aufgegeben. Der Staat selbst ist verpflichtet, auf eine Gesetzmäßigkeit seiner Entscheidungen zu achten. Es stellt ein schweres Legitimationsproblem des Staates dar, wenn dieser seine rechtswidrigen Entscheidungen, die direkt in die Grundrechte der Bürger eingreifen, nur deshalb nicht revidieren muss, weil ein Betroffener dies nicht richtig eingewendet hat.

# 3. Bürgeranwälte

## Bestellung von Bürgeranwälten (Ombudsleuten) für die Anhörungsverfahren, verbindliches Mediationsverfahren

### Problem:

Nicht nur im Rahmen des Verfahrens um Stuttgart 21 wurde deutlich: Die Bürger haben in vielen Fällen kein Vertrauen mehr in staatliche Genehmigungsbehörden oder politische Entscheidungsträger, weil sie in den meisten Fällen ebenfalls „Partei“ sind. Nur ein „neutraler Schlichter“ wie Heiner Geißler hatte noch das Vertrauen eine Klärung der Fakten zu moderieren.

Neben diesen „menschlichen Faktoren“ gibt es auch juristische Widrigkeiten, die ein faires Genehmigungsverfahren und eine ergebnisoffene Prüfung von Vorhaben erschweren:

Fehler im Anhörungs- und Erörterungsverfahren können wegen § 44a VwGO nicht gerichtlich gerügt werden, die Verfahrensbeteiligten müssen das Verfahren mehr oder weniger hinnehmen. Dies führt zu Glaubwürdigkeits- und Legitimitätsverlusten bei den Bürgern und entspricht auch nicht dem Grundsatz der Bürgerpartizipation, wie er in der Aarhus-Konvention niedergelegt ist und von der Bundesrepublik als bindendes Völkerrecht zu beachten ist.

### Lösung:

- Für die Einhaltung der Verfahrensvorschriften wird ein/e Bürgeranwältin/-anwalt bestimmt, die/der die Kompetenzen hat, für einen fairen Verfahrensablauf zu sorgen, falls sie/er angerufen wird. Seine/ihre Ernennung ist davon abhängig, dass die im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannten Umweltverbände dem Vorschlag mit einfacher Mehrheit zustimmen. Die Bestellung der Bürgeranwälte erfolgt durch die Parlamente (je nach Verfahren Bundes- oder Landesparlamente).
- Durchführung eines verbindlichen Mediationsverfahrens Wenn jeweils alle anerkannten, einwendenden Umweltverbände einerseits mit einer Dreiviertelmehrheit zustimmen und die einwendenden klageberechtigten Bürger eines Vorhabensverfahrens andererseits mit Mehrheit zustimmen bzw. einer Mediation nicht widersprechen, können die Bürgeranwälte während eines Genehmigungsverfahrens nach Ablauf der Auslegungsfrist eine verbindliche Mediation durchführen. Stimmen alle Beteiligten dem Mediationsergebnis zu, so ist dieses in das Verwaltungsverfahren zu übernehmen.
- Die Bürgeranwaltschaft soll einem Verwaltungsgerichtsprozess beitreten können und ähnliche Befugnisse wie die Landesanwaltschaft bekommen.

## 4. Effektivität der Bürgerbeteiligung

### **Effektivität der Bürgerbeteiligung und Gewährleistung der Rechtmäßigkeitskontrolle einschließlich der Kostendämpfung des finanziellen Aufwandes der Umweltverbände**

#### **Problem:**

Am Ende des behördlichen Prüfungsverfahrens steht eine Entscheidung. Diese kann der Vorhabensträger – im (bislang sehr seltenen) Falle einer Ablehnung seines Genehmigungsantrages – vor Gericht vollumfänglich überprüfen lassen, d. h. jeden Verstoß der Behörde gegen Rechtsvorschriften vom Gericht feststellen und beseitigen lassen. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen demgegenüber nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur Veranlassung der gerichtlichen Prüfung eines Genehmigungsbescheides zur Verfügung, nämlich nur wenn und soweit der Bescheid gegen bestimmte sog. „drittschützende“ Vorschriften verstößt. Rechtsverstöße gegen andere Gesetze und Vorschriften bleiben vom Gericht ungeprüft und das Gericht darf sein Urteil nicht auf solche festgestellten Rechtsverstöße begründen, die nicht „drittschützende Vorschriften“ betreffen. Dies führt auch dazu, dass die Entscheidungsbehörden häufig nur auf die strikte Einhaltung der drittschützenden Vorschriften achten, weil nur diese gerichtlich überprüft werden können.

Zusätzlich gehen die Gerichte zunehmend dazu über, bei komplexeren Entscheidungen den Genehmigungsbehörden eine sog. Entscheidungsprärogative (Entscheidungsvorrang bei verschiedenen Planungsfachfragen als besondere Ausprägung der „Basta-Mentalität“) einzuräumen. Dies führt dazu, dass behördliche fachliche Feststellungen nur auf willkürliche oder missbräuchliche Sachverhaltsermittlung und Rechtsanwendung überprüft werden können. In der Konsequenz werden fachliche Einwände der Kläger nicht tiefgehend geprüft und eine fachliche Diskussion wird somit sinnlos, wenn Klagen trotz besserer Argumente verloren gehen, weil die Gerichte die behördlichen Prüfungsergebnisse nicht hinterfragen und auf Fundiertheit überprüfen.

Ebenso wird in Großverfahren meistens der Sofortvollzug angeordnet, d. h. der Vorhabensträger darf das Projekt umsetzen und mit dem „Bauen“ beginnen, bevor die gerichtliche Entscheidung ergangen ist. Dies erschwert es den Gerichten erheblich, falsche Entscheidungen zu korrigieren, weil bei einem Erfolg der Klage dann Investitionen in den „Sand“ gesetzt wurden und/oder der Natureingriff schon verwirklicht ist.

Weiter ist zu konstatieren, dass die Beteiligung an Gerichtsverfahren sehr teuer geworden ist. Verfahrenskosten von über 50 000 Euro und (deutlich) mehr pro Großverfahren sind keine Seltenheit. Ebenso erfordert die Verfahrensbegleitung durch die Bürgerinitiativen und Umweltverbände eine hohe Bereitstellung von sachverständigen Personen, die die Beteiligten finanziell stark belastet.

#### **Lösung:**

- Durch sehr einfache Rechtsänderungen in der Verwaltungsgerichtsordnung lässt sich erreichen, dass die Verwaltungsgerichte die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns umfänglich – und nicht nur bezogen auf den sehr eingeschränkten Bereich der „drittschützenden Rechtsvorschriften“ – überprüfen werden: Es bedarf hierfür lediglich einer Aufhebung des Satzteilens „und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist“ in § 113 Abs. 1 VwGO (welcher dann lautet: „soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf“).
- Dies bedeutet, dass weiterhin keine „Popularklage“ eingeführt wird, also – wie bislang – nicht Jedermann/-frau gegen jede hoheitliche Entscheidung Klagen darf. Zulässige Klagen allerdings führen zu einer umfassenden gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns. Diese Gesetzesänderung wird auf einfachem Wege dazu führen, dass die Behörden die geltenden Vorschriften auch anwenden.
- Überprüfung aller Heilungsvorschriften bei Fehlern im Verwaltungsverfahren und Streichung aller Unbedenklichkeitsklauseln.

- Ferner wird im § 113 VwGO folgender 6. Absatz aufgenommen:

Bei der Beurteilung von Planungs- und Genehmigungsentscheidungen zu Grunde liegenden Sachverhalten und Auswirkungsprognosen beruht die Beurteilung des Gerichts auf zu begründender eigener Überzeugung; behördlichen Einschätzungen kommt keine Entscheidungsprärogative zu.

- Ferner wird in die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) folgende Regelung aufgenommen:

Für die Rechtsbehelfe von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wird gegenüber diesen im Falle der Klageabweisung maximal eine Gebühr von 1 000 Euro, einschließlich gerichtlich veranlassten Sachverständigenkosten erhoben. Eine Kostenerstattung für die außergerichtlichen Gebühren sowie Kosten für Sachverständige findet nicht statt. Jede Partei trägt ihre Kosten selbst.

- Erschwerung des Sofortvollzuges von Entscheidungen vor gerichtlicher Überprüfung

Die Dauer des Sofortvollzuges soll auf maximal ein Jahr Verfahrensdauer ab Einreichung der Klage im Hauptsache-Verfahren beschränkt werden. Der Sofortvollzug darf nur angeordnet werden, wenn besondere, schwere Nachteile für das Allgemeinwohl unter Abwägung der durch der Klage geschützten Rechtsgüter mit denen durch das Vorhaben geschützten Rechtsgüter zu befürchten sind oder private Belange die öffentlichen Belange deutlich überwiegen.

# 5. Volks- und Bürgerentscheide

## Einführung eines verbindlichen Volks- und Bürgerentscheides für den Bund und die Länder

### Problem:

Entscheidungen der Politik zu grundsätzlichen Weichenstellungen, neuen Technologien und der Verwaltung zur Errichtung von (Groß-)Projekten werden aufgrund ihrer nachteiligen Wirkungen und der mangelnden Berücksichtigung des Bürgerwillens oft nicht mehr akzeptiert. Langjährige gesellschaftliche Konflikte mit Polizeieinsätzen und sogar Verletzten sind häufige Begleiterscheinungen umstrittener neuer Technologien, Großprojekte und nicht akzeptierter technischer Verfahren.

Vor diesem Hintergrund macht sich bei vielen Menschen eine allgemeine Politikverdrossenheit breit, die weit über die einzelnen konfliktbeladenen Entscheidungen hinausgeht. Wenn Menschen sich in Einzelfragen ohnmächtig erleben, schlägt dies oft in Misstrauen gegenüber dem gesamten demokratischen System um.

Grundsätzlich fehlt der bundesweite Volksentscheid. Seit 2002 gab es dazu immer wieder Vorstöße im Bundestag, die aber sämtlich an der Unionsfraktion gescheitert sind. Alle Bundestagsfraktionen – außer der Unionsfraktion – haben eigene Vorschläge unterbreitet.

Der Volksentscheid bietet den Vorteil, dass in bester Weise das ganze Volk über einen Gesetzentwurf demokratisch entscheiden kann. In der Schweiz wurden damit gute Erfahrungen gemacht, vor allem weil Entscheidungen des ganzen Volkes eine höhere Akzeptanz bei der Bevölkerung aufweisen als Entscheidungen von gewählten Abgeordneten. Bei Änderungen sollten aber zur Sicherheit des Bestandes unserer Grundrechte 2/3-Abstimmungsmehrheiten vorgesehen werden, ebenso ist zu berücksichtigen, dass verfassungsrechtlich auch der Volksgesetzgeber die Grundrechte nicht in ihrem Wesen beeinträchtigen darf. Die direkte Demokratie ist auf Länderebene längst selbstverständlich, in allen Ländern gibt es Volksbegehren/Entscheide. Dort führte diese Möglichkeit zu fortschrittlichen Gesetzesvorhaben (z.B. Gesetz zur Rundfunkfreiheit in

Bayern), Missbrauchsfälle gab es nicht. Umso unverständlicher ist es, dass sie uns auf Bundesebene vorenthalten wird. In den Ländern gibt es jedoch diverse bürokratische Hürden, die dazu führen, dass dieses „Instrument“ nicht wirklich als glaubwürdiges und akzeptiertes Instrument zur Beteiligung der Menschen an staatlichen Entscheidungen funktioniert:

- zu hohe Hürden für Volksbegehren (z.B. BaWü mit 16,6 Prozent),
  - die Amtseintragung (z.B. Bayern, BaWü, Brandenburg),
  - kurze Fristen (z.B. vierzehn Tage in Bayern und BaWü),
  - keine Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden (der Nichtraucherschutz-Volksentscheid in Bayern wäre in sechs Bundesländern wegen zu hoher Zustimmungsquoren ungültig gewesen),
  - zu kurze Bindungsfristen des Bürgerentscheides,
  - fehlendes Klagerecht der Initiatoren des Bürgerentscheides auf Einhaltung des Bürgerbegehrens.
- Für den kommunalen Bereich werden in einigen Ländern Abstimmungen über die Bauleitplanung nicht gestattet. Dies ist für eine echte Bürgerbeteiligung aber kontraproduktiv, weil bundesweit gesehen zu Bauleitplanungen sehr viele kommunalen Bürgerbegehren vorgebracht werden.

### Lösung:

- Der BUND schlägt die Einführung eines verbindlichen Volks- und Bürgerentscheides auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vor (auf der EU-Ebene befindet sich ein Verfahrensvorschlag zu EU-weiten Bürgerbegehren derzeit im politischen Verfahren).
- Erster und dringlicher Schritt ist eine Grundgesetzänderung auf Bundesebene um den bundesweiten Volksentscheid zu ermöglichen. In den Ländern müssen die o.g. Hürden beseitigt werden. Mit dem Volks- und Bürgerentscheid wurden sowohl in der Schweiz als auch im Bundesland Bayern gute Erfahrungen gemacht, da da-

durch strittige Politikfragen gelöst und direkt politisch legitimiert werden können. Änderung von Grundrechten, Art. 19, 20 sind nur möglich, wenn der Deutsche Bundestag ein entsprechendes Gesetz mit 2/3-Mehrheit billigt. Sie bedürfen auch einer 2/3-Mehrheit bei der Volksabstimmung. Eine Änderung von Artikel 1 (Menschenwürde), 101–104 GG ist unzulässig.

Ferner ist zu beachten, dass eine Änderung der Grundrechte in ihrem gesetzlich geschützten Kernbereich ohnehin ausgeschlossen ist.

- Im Bereich der Großvorhaben schlägt der BUND bereits jetzt vor, dass bei allen Vorhaben, in denen der Vorhabensträger eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes ist und die einer unbedingten Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen oder über deren Zulassungsentscheidung erstinstanzlich ein Oberverwaltungsgericht zu bestimmen hat, ein Volksentscheid auf der betroffenen Politikebene (Gemeinde / Landkreis / Planungsregion) durchgeführt werden kann, dessen Ergebnis für den Vorhabensträger bindend ist. Eine gerichtliche Überprüfung der Zulassungsentscheidung bleibt auch bei einem das Projekt befürworteten Volks- oder Bürgerentscheid weiterhin zulässig.
- In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg müssen die bisherigen Restriktionen gegen Bürgerbegehren zu Bauleitplanungen aufgehoben werden.
- Die Bindungsfristen für ein Bürgerbegehren/Volksbegehren müssen auf fünf Jahre erhöht werden, ebenso müssen die Initiatoren ein Klagerecht auf Einhaltung des Bürgerbegehrens/Volksbegehrens haben.
- Städtebauliche Verträge und Vereinbarungen mit privaten Dritten können durch Bürgerbegehren aufgehoben werden. Die privaten Dritten sind zu entschädigen, beschränkt aber auf das negative Interesse.

# 6. Nachhaltige Verkehrsentwicklung

## Reform der Verkehrsinfrastrukturplanung zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung

### Problem:

Die Planung bundesweiter Verkehrsnetze erfolgt bisher im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP). Ihr Zeithorizont ist auf 15 Jahre ausgerichtet. Im Rahmen des BVWP, der formal nur behördeninterne Bindungswirkung entfaltet, werden faktisch die Rahmenbedingungen für die künftige Verkehrsentwicklung festgelegt, Langfristprognosen erstellt, über die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Verkehrsträger entschieden und die Dringlichkeiten für die Investitionsprojekte der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) sowie für die Bundesschienenwege bestimmt. Die gesetzlichen Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbauänderungsgesetze) übernehmen diese politischen Setzungen des BVWP fast vollständig.

Mehr als ein Drittel der BVWP-Projekte werden ohne jede Überprüfung aus den Vorgängerplänen als so genannter „Überhang“ oder „indisponibler Bedarf“ übernommen. Investitionen im Umfang von ca. 40 Mrd. Euro werden somit jeglicher politischer Mitwirkung und einer Neubewertung entzogen.

Das Aufstellungsverfahren der Bedarfspläne ist intransparent und wird bei den Fernstraßen durch die Meldungen aus den Ländern, bei den Schienenwegen durch die Vorschläge von DB Netz als Teil des Wirtschaftsunternehmens Deutsche Bahn AG sowie durch außerordentlich manipulationsanfällige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestimmt. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei bisher nicht vorgesehen. Umweltziele spielen bei der Projektauswahl nur eine völlig untergeordnete Rolle, eine Strategische Umweltprüfung (SUP), die die Umweltwirkungen der gesamten Investitionen und der Projektalternativen auf Bundesebene prüft, fand bisher nicht statt.

Die Prioritätensetzung bei der Auswahl und der Umsetzung der Projekte folgt nicht einem inhaltlichen Konzept wie z. B. Zielnetzen oder dem Erreichen von Umwelt- und Klimaschutzziele. Sie orientiert sich auch nicht an den im Planungszeitraum verfügbaren Finanzmitteln sondern ist Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit den Verwaltungen und Regierungen der Länder. Der Erhalt und die Sanierung der bestehenden Infrastruktur ist bisher nicht ausreichend gesichert. Die Wasserstraßen sind bisher überhaupt nicht Teil der Bundesverkehrswegeplanung, gerade hier wäre eine vernünftige Planung unter Einbezug von Kosten- und Nutzererwägungen erforderlich.

### Lösung:

- Kein Bau von Bundesverkehrswegen ohne den nachfolgend geschilderten Planungsprozess:
- Klare Abschichtung der Zuständigkeiten in drei Stufen:
  - (a) Planung eines Zielnetzes der Verkehrsinfrastrukturen nach einen integrierten Ansatz einschl. SUP und Bürgerbeteiligung;
  - (b) Raumordnungsverfahren, um in den festgelegten Korridoren die verträglichste Trasse und Projektvariante abzustimmen und verbindlich festzulegen (vgl. Punkte 1–5);
  - (c) die Projektumsetzung, die die Details festlegt (vgl. Punkte 2–5).
- Beteiligung der Öffentlichkeit bereits an der Projektentwicklung bzw. Anmeldung von Vorhaben durch die Länder, um Projektalternativen (z. B. Ausbau statt Neubau) mit zu erfassen und die Informationsgrundlagen entscheidend zu verbessern.
- Beteiligung der Öffentlichkeit bereits zu den Parametern und Rahmenbedingungen der Prognose und um Gestaltungsszenarien zu entwickeln, die auch andere Steuerungsinstrumente zusätzlich zu Infrastrukturinvestitionen einbeziehen (vgl. z. B. die Anhörung zum „NABEG“: Netzausbaubeschleunigungsgesetz im Sommer 2011, wo es speziell um die Parameter der Netzentwicklung ging, wie Einspar- und Effizienzmöglichkeiten, Ausbau regionaler statt bundesweiter Netze). Die Prognosen

müssen dann regelmäßig, spätestens alle fünf Jahre überprüft werden.

- Strategische Umweltprüfung (SUP) durchführen einschl. Öffentlichkeitsbeteiligung mit Evaluierung der Auswirkungen der Zielnetzes, alternativer Mittelverteilungen auf die verschiedenen Verkehrsträger und von Projektalternativen; Im Rahmen der SUP ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung EU-rechtlich vorgeschrieben.
- Zielnetze und konkrete Planungsaufträge für die für die Durchführung zuständigen Behörden bzw. Institutionen festlegen und in den Bedarfsplan aufnehmen. Dabei sind aus Gründen des Umweltschutzes und der Wirtschaftlichkeit klare Prioritäten zu setzen: Erhalt vor Aus- und Neubau, Ausbauprojekte vor Neubauprojekte. Diese legen Korridore fest, in denen dann im Raumordnungsverfahren – auch Verkehrsträger übergreifend – die besten Varianten für die Lösungen des Verkehrsproblems und die Einhaltung von Umweltzielen bzw. –vorgaben gewählt wird. Eine Verschlechterung von Umweltzuständen ist nicht erlaubt.

# Die Erde braucht Freundinnen und Freunde

Der BUND ist ein Angebot: an alle, die unsere Natur schützen und den kommenden Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wollen. Zukunft mitgestalten – beim Schutz von Tieren und Pflanzen, Flüssen und Bächen vor Ort oder national und international für mehr Verbraucherschutz, gesunde Lebensmittel und natürlich den Schutz unseres Klimas.

Der BUND ist dafür eine gute Adresse. Wir laden Sie ein, dabei zu sein.

## Ich will mehr Natur- und Umweltschutz

Bitte (kopieren und) senden an:

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.,  
Friends of the Earth Germany, Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin**

Ich möchte

- ... mehr Informationen über den BUND  
 ... Ihren E-Mail-Newsletter \_\_\_\_\_

## Ich will den BUND unterstützen

### Ich werde BUNDmitglied

Jahresbeitrag:

- Einzelmitglied (ab 50 €) .....  
 Familie (ab 65 €) .....  
 Ermäßigt (ab 16 €) .....

Wenn Sie sich für eine Familienmitgliedschaft entschieden haben, tragen Sie bitte die Namen Ihrer Familienmitglieder hier ein. Familienmitglieder unter 28 Jahren sind automatisch auch Mitglieder der BUNDjugend.

\_\_\_\_\_  
Name, Geburtsdatum

\_\_\_\_\_  
Name, Geburtsdatum

Um Papier- und Verwaltungskosten zu sparen, ermächtige ich den BUND, den Mitgliedsbeitrag/die Spende von meinem Konto abzubuchen. Diese Ermächtigung erlischt durch Widerruf bzw. Austritt.

\_\_\_\_\_  
Name

\_\_\_\_\_  
Vorname

\_\_\_\_\_  
Straße, Hausnummer

\_\_\_\_\_  
PLZ, Ort

\_\_\_\_\_  
Kreditinstitut

\_\_\_\_\_  
Bankleitzahl

\_\_\_\_\_  
Kontonummer

\_\_\_\_\_  
E-Mail, Telefon

\_\_\_\_\_  
Datum, Unterschrift

*Ihre persönlichen Daten werden ausschl. für Vereinszwecke elektronisch erfasst und – ggf. durch Beauftragte des BUND e.V. – auch zu vereinsbezogenen Informations- und Werbezwecken verarbeitet und genutzt.*



V.i.s.d.P.: Dr. Norbert Franck  
Produktion: Natur & Umwelt GmbH  
Bestellnummer: 45 088  
Mai 2012

AutorInnen: Unter Mitarbeit von RA Peter Rottner, RA Dirk  
Tessmer, Werner Reh, Olaf Bandt und vielen  
Diskussionsbeiträgern von Menschen aus dem BUND und  
befreundeten Organisationen

www.bund.net  
Telefon: 0 30/2 75 86-40  
Fax: 0 30/2 75 86-440  
E-Mail: info@bund.net

**Impressum**  
Herausgeber:  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND),  
Friends of the Earth Germany  
Am Köllnischen Park 1 · 10179 Berlin