

Bürgernahe und effiziente Planung im 21. Jahrhundert

Beschluss Fraktionsklausur, 1. September 2011

Ob es um Stuttgart 21, den Berlin-Brandenburger Großflughafen BER, neue Stromtrassen, Kraftwerke, Umgehungsstraßen oder Bauprojekte in Städten geht: Überall in Deutschland wollen Bürgerinnen und Bürger bei der Planung und Ausführung von Projekten stärker beteiligt werden. Sie fordern frühzeitige Information und echte Mitsprache bei Entscheidungen. Zu Recht, meinen wir Grüne, denn zahlreiche Beispiele zeigen: Der kritische Blick von Bürgerinnen und Bürgern hat schon oft Fehlplanungen verhindert. Mit ihrem Sachverstand und dem oft während ihres bürgerschaftlichen Engagements angeeigneten Fachwissen kommen sie nicht selten auf umwelt- und sozialverträglichere Alternativen. Häufig kosten solche Projekte sogar weniger und sind schneller zu realisieren als das, was die Vorhabenträger ursprünglich geplant hatten.

Bürgerbeteiligung ist kein Bremsklotz, vielmehr kann sie zum Turbo für Projekte werden und sie besser, schneller und preiswerter machen. Sie kann aber noch viel mehr: Je öfter und je stärker Bürgerinnen und Bürger sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen, desto geübter werden sie im Umgang mit dem Instrumentenkasten demokratischer Beteiligung. Partizipation sollte schon vom Jugendalter an gelernt und gelebt werden. So wächst auch ganz allgemein das Bewusstsein für Demokratie und Gemeinsinn. Mehr und bessere Bürgerbeteiligung ist eine Frischzellenkur für die Demokratie und ein starkes Gegengift gegen Politikverdrossenheit.

Parlamente setzen sich aus den gewählten Vertreterinnen und Vertretern des Volkes zusammen. Parlamentsbeschlüsse brauchen aber in vielen, vor allem strittigen Fällen eine erhöhte demokratische Legitimierung, auch das zeigen Beispiele wie Stuttgart 21. Politische Partizipation findet heute längst nicht mehr nur in und über Parteien statt. Gerade wenn es um konkrete Projekte geht, organisieren sich Projekt-Befürworter wie -Gegner oftmals in Bürgerinitiativen, Vereinen und Verbänden. Sollen strittige Vorhaben nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg, sondern im gesellschaftlichen Miteinander umgesetzt werden, müssen diese Interessen gleichberechtigt eingebunden werden.

Im bestehenden Planungsrecht ist Bürgerbeteiligung äußerst schwach ausgeprägt, darüber hinaus sind die Verfahren häufig ineffizient, langwierig und lückenhaft. Die Bundesregierung und die Regierungsfractionen bekennen sich jetzt unter dem Druck zunehmender Bürgerproteste und deutlich sinkender Zustimmung angeblich zu einer Politik mit stärkerer Bürgerbeteiligung. Das sind jedoch nur Lippenbekenntnisse. In Wirklichkeit will Schwarz-Gelb unter dem Deckmäntelchen der Planungsbeschleunigung den Status Quo zementieren beziehungsweise Bürger- und Umweltinteressen sogar rechtlich schlechter stellen. So sollen die Behörden weiterhin nach Gutdünken entscheiden, ob sie einen Erörterungstermin anberaumen oder nicht. Die Revisionsinstanz vor Gericht soll gestrichen, das Raumordnungsverfahren und das Verbandsklagerecht sollen abgeschafft werden.

Dahinter steckt auch die Unterstellung, Bürgerinnen und Bürger würden immer nach dem Sankt-Florians-Prinzip entscheiden. Wie falsch das ist, zeigen aktuell die Bürgerinitiativen an der Rheintalbahn zwischen Karlsruhe und Basel. Sie erkennen ausdrücklich an, dass der Ausbau der Schienenstrecke grundsätzlich notwendig ist, fordern aber mit Nachdruck eine lärm- und umweltschonendere Ausführung des Projektes. Auch beim Netzausbau erklären viele Initiativen, dass sie an einem sinnvollen und transparenten Ausbau konstruktiv mitarbeiten würden, wenn man sie denn ließe.

Bürgerfreundliche Projektplanungen gibt es nicht umsonst. Aus unserer Sicht ist öffentliches Geld aber weit besser in Planungsqualität und breiter Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung angelegt als in kosten- und personalintensiven, langwierigen Verfahrensstreitigkeiten oder gar in extrem teuren Polizeieinsätzen wie in Gorleben, Stuttgart und anderen Orten. Dabei wiegen, wenn Konflikte eskalieren, die finanziellen Folgen noch am wenigsten schwer. Der Schaden, den Gemeinwesen, Demokratie und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat erleiden, wenn Menschen verletzt werden und Bilder wie die von der gewaltsamen Räumung friedlicher Demonstrantinnen und Demonstranten im Stuttgarter Schlossgarten durchs Land gehen, ist kaum zu ermessen. So etwas darf sich nie wiederholen.

Auch und gerade Projekte im Zusammenhang mit dem Umstieg auf Erneuerbare Energien werden von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort oft kritisch gesehen, sei es die Errichtung eines Windparks, der Bau neuer Speicherbecken oder Stromnetze. Wir wollen keinen Rabatt für "grüne" Projekte, wir messen nicht mit zweierlei Maß bei der Bürgerbeteiligung. Wir nehmen die Einwände der Bürgerinnen und Bürger gegen Projekte, die wir für notwendig halten, genau so ernst wie die Proteste gegen Vorhaben, die wir ablehnen. Allerdings können wir uns vorstellen, für dringende Projekte intensive Verfahren mit besonders weitreichenden Angeboten der Bürgerbeteiligung zu wählen. Zum Beispiel können moderne Verfahren der Bürgerbeteiligung bei Stromnetzprojekten über die Netzentgelte finanziert und so besonders weitgehend und mit vielen Möglichkeiten für die Beteiligung der Menschen vor Ort durchgeführt werden. Diese intensive Bürgerbeteiligung soll dabei nicht zu einer Verlangsamung der Planungsprozesse führen, sondern ganz im Gegenteil zu einer Beschleunigung.

Auch moderne Planungsprozesse mit einem deutlichen Mehr an Bürgerbeteiligung werden nicht immer dazu führen, dass am Ende alle zufrieden sind. Darüber sind wir uns im Klaren. Umso mehr brauchen wir in Planungsverfahren echte Transparenz, praktikable direktdemokratische Elemente, ernsthafte Öffentlichkeitsbeteiligung, taugliche Konfliktlösungsverfahren und effizienten Rechtsschutz. Wenn die Bürgerinnen und Bürger sich auf Augenhöhe mit den planenden Behörden begegnen und alle Argumente sorgsam geprüft und abgewogen werden, schafft das Akzeptanz für Entscheidungen, selbst wenn am Ende eines Verfahrens keine Konsenslösung gefunden werden kann.

Wir Grünen machen konkrete Vorschläge für eine bürgernahe und effiziente Planung im 21. Jahrhundert.

1. Eine moderne Demokratie braucht mehr Transparenz.

Die Transparenz bei der Planung von Großprojekten, wie auch von vergleichsweise kleinen Vorhaben, ist in Deutschland an vielen Stellen mangelhaft. Behörden sind bei der Veröffentlichung von Dokumenten oft sehr zurückhaltend. Neue Möglichkeiten zur Information und Transparenz von öffentlichen Daten im Internet (Open Data) werden - anders als z.B. in Großbritannien und den USA - in Deutschland bisher kaum genutzt. Das wollen wir ändern. Open Government und Open Data müssen Teil einer modernen Verwaltungskultur werden, die Transparenz, Kommunikation und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger als Chance und als selbstverständlich begreift.

Durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) - eine Errungenschaft grüner Regierungsbeteiligung - haben die Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene gegenüber der öffentlichen Verwaltung bereits ein Recht auf Zugang zu Dokumenten. In der Praxis lässt sich dieser Anspruch aber oft nicht realisieren. Behörden begründen die Ablehnung von Anträgen auf Information häufig mit dem Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. finanzielle Interessen des Bundes oder sie berufen sich auf ein laufendes Verfahren. Hinzu kommt, dass einige Bundesländer bisher keine gesetzliche Regelung analog zum IFG haben (z. B. Bayern und - bisher - Baden-Württemberg). Das ist nicht hinnehmbar.

Wir wollen eine Informationsfreiheit 2.0. Das bedeutet für uns mehr Rechte auf Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung. So soll die Verwaltung nur noch in begründeten Einzelfällen Informationen verweigern können. Dabei müssen die Informationsinteressen der Bürgerinnen und Bürger mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und finanziellen Interessen der öffentlichen Hand im Einzelfall abgewogen werden. Bereits 2008 haben wir gefordert, das Grundrecht auf Zugang zu Daten öffentlicher Stellen in das Grundgesetz aufzunehmen. Fünf Jahre nach Einführung des IFG arbeiten wir an der notwendigen Reform der Informationsfreiheit in Bund und Ländern. Ob die bessere Lösung ein einheitliches Informationszugangsgesetz ist, das auch Umwelt- und Verbraucherinformationen umfasst, wollen wir prüfen.

Nach dem Berliner Vorbild und den Erfahrungen des Berliner Wassertisches wollen wir zudem den Zugang zu Verträgen verbessern, die von der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmen abgeschlossen wurden. Wie notwendig das ist, zeigt sich etwa daran, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag seit Jahren Auskünfte über Unternehmen im Bundesbesitz, wie z.B. die Deutsche Bahn AG, verweigert. Die grüne Bundestagsfraktion klagt deswegen vor dem Bundesverfassungsgericht.

Informationsfreiheit 2.0 heißt aber auch, dass die Verwaltung von sich aus Informationen veröffentlicht. Dazu müssen die Daten durch Register für Laien verständlich aufbereitet und zugänglich gemacht wer-

den. Internet und andere moderne Kommunikationsmittel müssen genutzt werden und zwar in einer Form, die den Interessenten auch gerecht wird.

Zusätzlich zum Zugang zu Daten brauchen mündige Bürgerinnen und Bürger transparente Planungsprozesse. Dafür wollen wir im formellen Planungsrecht Vorschriften einführen, die Transparenz, Kommunikation und Partizipation verbessern.

Auch Formen der informellen Bürgerbeteiligung wie internetgestützte Dialogforen, Mediation oder Planungszellen machen Prozesse transparenter und effizienter. Beispiele für erfolgreiche, umfassende Beteiligungsverfahren findet man im Bereich des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Weitere Ansatzpunkte sind: Informationen über Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung besser verbreiten, das Auslegen von Planungsunterlagen bürgerfreundlicher gestalten, Wortprotokolle von Erörterungsterminen veröffentlichen oder die Nutzung internetgestützter Dialogprozesse ermöglichen.

Wir fordern:

- die Neuregelung des Informationszugangsrechts, das heißt insbesondere verbesserte Auskunftsansprüche und Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts,
- mehr Transparenz und Bürgerfreundlichkeit von Planungsverfahren, zum Beispiel längere Auslegungsfristen, Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen, Planungsunterlagen und Einwendungen über das Internet,
- die Einrichtung einer zentralen Internetplattform, auf der möglichst umfassend große Planungsvorhaben erfasst werden. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger informieren, Stellungnahmen zu einzelnen Projekten abgeben und miteinander kommunizieren.

2. Demokratie braucht Dialog: informelle Bürgerbeteiligung, alternative Konfliktlösung und neue Verwaltungskultur.

Eine Vielzahl von Planungsverfahren und zu beachtenden Gesetzen macht es den Bürgerinnen und Bürgern schwer Projektplanungen nachzuvollziehen. Je nach dem, was geplant ist, gelten jeweils unterschiedliche Verfahren: für einen Bebauungsplan nach dem Baugesetzbuch, für eine Straßenplanung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Fernstraßenbaugesetz, für die Errichtung einer Mastanlage oder eines Kraftwerks nach dem Immissionsschutzgesetz und für einen Braunkohleabbau nach dem Bundesberggesetz. Darüber hinaus können sich die zu Grunde liegenden Landesgesetze bspw. zur Landesentwicklungsplanung sehr stark unterscheiden. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung ist in den einzelnen Gesetzen unterschiedlich geregelt und für interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände kaum durchschaubar. Der Paragraphendschubel schreckt sie oft ab. Wir wollen prüfen, inwieweit einheitliche Verfahren und Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt werden können.

Hinzu kommt, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit von vielen Behörden häufig nur als lästige Formalie abgehandelt wird und Einwendungen und Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern fast nie zu Planänderungen führen, sondern mit vorgeschobenen Begründungen abgelehnt werden. Anhörungs- und Entscheidungsbehörde, bei einigen Projekten sogar der Vorhabenträger, liegen oft im selben Geschäftsbereich; dadurch sind die Entscheidungen dann bereits vorgeprägt. Entsprechend nimmt die Öffentlichkeit ihre "Beteiligung" häufig als Farce wahr. Die Akzeptanz für so zustande gekommene Genehmigungen fällt schwer. Die Enttäuschung über diese abgeschottete Verwaltungskultur richtet sich oft nicht nur gegen das Projekt selbst, sondern auch gegen eine politische (Un-)Kultur, die die Anregungen, Sorgen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger nicht ernst nimmt.

Deshalb muss es einen Kulturwandel in den öffentlichen Verwaltungen geben. Beteiligung darf nicht in einem top-down-Ansatz durchgeführt werden und als notwendiges Übel angesehen werden. Sie soll als Bereicherung betrachtet werden. Auch die Politik vor Ort muss einem Mehr an Beteiligung positiv gegenüber stehen, mehr Bürgerbeteiligung wollen und sie auch umsetzen.

Ernsthafte Bürgerbeteiligung bedeutet für uns zunächst einmal, mit modernen Methoden die Voraussetzungen für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Belangen der Beteiligten in komplexen Verfah-

ren überhaupt erst zu schaffen. Das kann Konfrontationen von vornherein entschärfen, vor allem dann, wenn sich im Vorfeld bereits größere Konflikte abzeichnen.

Wir wollen den Einsatz von Methoden der informellen Bürgerbeteiligung und der alternativen Konfliktlösung weiter ausbauen, um den Dialog zwischen Bevölkerung, Vorhabenträgern und Verwaltung zu verbessern. Zu den informellen Verfahren zählen unter anderem Bürgerbefragungen, Weißbücher und Konsultationen oder internetgestützte Dialogforen. Alternative Konfliktlösungsmethoden sind z.B. Mediation und Schlichtung. Diese Methoden ermöglichen Dialog, Auseinandersetzung sowie den Austausch von Wissen und Informationen zwischen allen Beteiligten auf Augenhöhe. In internetgestützten Dialogforen oder in der Mediation treten die Beteiligten nicht als Gegner auf, sondern erarbeiten gemeinsam Lösungen, die sowohl unterschiedliche Individualinteressen als auch unterschiedliche Fachkompetenzen und Perspektiven mit einbeziehen. Die Praxis hat gezeigt, dass die Beteiligten in solchen Prozessen eine sehr viel größere Bereitschaft zeigen, Lösungen auch zu Gunsten eines übergeordneten Allgemeininteresses zu suchen und auch Ergebnisse besser akzeptieren, die ihren Interessen nicht vollständig entsprechen.

Um Entscheidungen demokratisch zu legitimieren, sollte ein möglichst großer Teil der Bevölkerung einbezogen werden. Mit den herkömmlichen Methoden wird nur ein bestimmter Ausschnitt der Gesellschaft erreicht. Besonders niedrigschwellige Beteiligungsformen sollten angeboten werden, um möglichst alle einzubinden.

So können beispielsweise auch Kinder und Jugendliche aus ihrer Perspektive Planungen wertvolle neue Impulse geben. Dafür müssen sie jedoch frühzeitig und auf geeignete Weise an Entscheidungen und Planungen beteiligt werden, die ihre Lebenswelt oder ihre Zukunft betreffen. Für die Sichtbarmachung der Belange von Kindern und Jugendlichen und ihre Beteiligung gibt es je nach Zielgruppe unterschiedliche Methoden wie beispielsweise subjektive Landkarten, Stadtteildetektivprojekte, Lernakademien oder Zukunftswerkstätten. Planungsinhalte, die die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen betreffen, sollten immer in einer verständlichen und altersgerechten Sprache vorgelegt werden.

Aus den verschiedensten Gründen können und wollen sich einige Bürgerinnen und Bürger nicht oder nur passiv an Planungsprozessen beteiligen. Auch diese "Nichtbeteiligung" gilt es zu berücksichtigen. Besonders niedrigschwellige Beteiligungsformen sollten angeboten werden, um möglichst alle einzubinden.

Der Einsatz informeller Methoden der Bürgerbeteiligung darf nicht an Geldmangel scheitern. Zum Beispiel können moderne Verfahren der Bürgerbeteiligung bei Stromnetzprojekten über die Netzentgelte finanziert und so besonders weitgehend und mit vielen Einflussmöglichkeiten für die Beteiligten vor Ort durchgeführt. BürgerInnen und Behörden müssen sich auf gleicher Augenhöhe begegnen. Diese intensive Bürgerbeteiligung führt dann nicht einer Verlangsamung, sondern zu einer Beschleunigung der Planungsprozesse.

Wir fordern:

- dass ein Katalog von Methoden der informellen Bürgerbeteiligung und alternativen Konfliktlösung für die Verwaltung erarbeitet wird. Darüber hinaus wollen wir prüfen, inwieweit Ergebnisse aus solchen Verfahren rechtlich an das formelle Verfahren angebunden werden können,
- dass Verwaltungsbedienstete in Methoden informeller Bürgerbeteiligung und alternativer Konfliktlösung geschult werden und die Lehrpläne für die Aus- und Fortbildung entsprechend überarbeitet werden,
- dass die Kosten und personellen Mittel für den Einsatz informeller Methoden der Bürgerbeteiligung und alternativer Konfliktlösung bereits bei der Planung einkalkuliert werden
- dass Behörden angemessen ausgestattet werden, um Verfahren möglichst zügig und transparent durchzuführen.

3. Das Bau- und Planungsrecht braucht mehr Effizienz, Partizipation und direkte Demokratie.

Großvorhaben - aber auch kleinere, auf kommunaler Ebene angesiedelte Bauvorhaben - darf in Deutschland nur realisieren, wer einen teilweise mehrstufigen Planungsprozess durchlaufen hat. Dies gilt für Vorhaben von Privaten genauso wie für solche der öffentlichen Hand. Das Planungsrecht ist in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder überarbeitet worden. Die Europäische Union hat mehrfach vorgegeben, dass dabei die Bürgerbeteiligung und der Natur- und Umweltschutz gestärkt werden müssen. Das ist oft nur widerwillig und nicht immer logisch konsistent in deutsches Recht umgesetzt worden.

Wir sind daher der Meinung, dass wir eine umfassende Überarbeitung des Bau- und Planungsrechts brauchen, mit dem Ziel die Bürgerinnen und Bürger zu Partnern im Planungsprozess zu machen. Modernisierungsbedarf besteht insbesondere im Raumordnungsrecht, denn die Raumordnungsgesetze und die Landesplanungsgesetze regeln die Aufstellung von Raumordnungsplänen und bilden die gesetzlichen Grundlagen für Raumordnungsverfahren. Auch das Verwaltungsverfahren und die Fachgesetze, wie z.B. das Fernstraßenausbaugesetz müssen bürgerfreundlicher gestaltet werden, denn sie bilden die Grundlagen für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren. Längst überfällig ist die Modernisierung des Bergrechts, denn es ist die gesetzliche Grundlage für die Genehmigung u.a. von Braunkohle-, Kies- und Gesteinsabbau. Auch das Immissionsschutzrecht muss reformiert werden. Denn das Bundesimmissionsschutzgesetz und die zugehörige Bundesimmissionsschutzverordnungen sind die Grundlage für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, beispielsweise für Kraftwerke, Windkraftanlagen und Großviehanlagen. Nicht zuletzt muss das Baugesetzbuch überarbeitet werden. Es ist die Rechtsgrundlage für die verbindliche Bauleitplanung und Baugenehmigungen und wird beispielsweise für Kraftwerksbauten, kommunale Straßenbauvorhaben und Bauprojekte in Städten angewandt.

Wir fordern:

- dass Fristenregelungen die Dauer von Verfahren begrenzen,
- dass Vorhabenträger, Entscheidungsbehörde und Anhörungsbehörde klar voneinander getrennt werden,
- dass eine zeitsparende und effiziente Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erfolgt, z.B. durch ihre gleichzeitige Beteiligung nach dem Prinzip des so genannten Sternverfahrens. Darüber hinaus wollen wir prüfen, ob eine konzentrierende Genehmigungswirkung, die es bereits für Planfeststellungsverfahren gibt, auch auf andere Verfahren ausgedehnt werden kann.

3.1 Bürgerinnen und Bürger früh beteiligen, Entscheidungen revidierbar machen.

Die Sinnhaftigkeit eines Vorhabens wird häufig nicht hinreichend untersucht. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger haben 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. Da zu Notwendigkeit, Trassenführung oder Standort und Dimensionierung der Projekte keine Bürgerbeteiligung stattfindet, bleibt häufig nur der Weg, das Naturschutzrecht zu bemühen. Das führt dann zu Schlagzeilen wie "Juchtenkäfer soll Bahnhof verhindern". Intransparente Verwaltungsentscheidungen, bürgerunfreundliche Ankündigungen über Verfahren sowie enge Zeitrahmen für Einwendungen und Stellungnahmen erschweren die Öffentlichkeitsbeteiligung zusätzlich. Um Bürgerbeteiligung auszu-bremsen, werden teilweise sogar längst überholte Rechtsvorschriften herangezogen, die nur zu Beginn der Planung noch gültig waren. So findet in Gorleben keine formale Bürgerbeteiligung nach Atomrecht statt, weil das stattdessen angewandte Bergrecht vor Jahrzehnten noch keine Bürgerbeteiligung vorsah.

Aus all diesen Gründen muss die Öffentlichkeitsbeteiligung deshalb bereits zum frühestmöglichen Planungszeitpunkt ansetzen. In aufeinander folgenden Verfahren müssen das "Ob" und das "Wie" eines Projektes mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden. So können auch viel Zeit und Geld eingespart werden. Denn eine frühzeitige Beteiligung bedeutet, dass noch wirkliche Alternativenprüfungen erfolgen und Fragen offen diskutiert werden können - z.B. ob es nicht besser ist, statt einer neuen Autobahn die parallel verlaufende Bundesstraße auszubauen, wie im Fall der A 14 zwischen Magdeburg und Schwerin oder der A 44 zwischen Kassel und Eisenach.

Zeitgemäße Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert ein Informationsgleichgewicht zwischen Vorhabenträger, verfahrensführender Behörde und Öffentlichkeit sowie ausreichenden Mitteln, beispielsweise für unabhängige gutachterliche Hilfe. Je nach Verfahren sollten die Kosten dem Vorhabenträger übertragen oder ein Haushaltsposten in der öffentlichen Verwaltung dafür zur Verfügung gestellt werden.

Vorhabenträger haben oft genug bis zum Genehmigungsverfahren schon viel Geld in die Planung investiert. Entsprechend ungern werden derartige Entscheidungen rückgängig gemacht. Nur noch minimale Korrekturen, beispielsweise zum Naturschutzrechtlichen Ausgleich oder Lärmschutz, sind dann noch möglich. Entscheidungen müssen aber umkehrbar sein, wenn sich neue Fakten ergeben oder die Kosten zur Umsetzung eines Vorhabens den bis dato vorgesehenen Rahmen sprengen.

Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur Privatinteressen, Naturschutzverbände haben nicht nur in Naturschutzfachlichen Themen Expertise und Unternehmen sind nicht immer nur an Gewinnmaximierung interessiert. Daher sollten Regelungen, die Beteiligung beschränken (so genannte materielle Präklusion) abgeschwächt werden. Ein "Jedermannsrecht" zur Verfahrensbeteiligung sollte eingeführt werden. Sachliche Einwände sollen von allen bis zum Abschluss eines Verfahrens eingebracht werden können.

Wir fordern:

- dass Bürgerinnen und Bürger sowohl bei der Entscheidung über das "Ob" (Bedarfsermittlung und Aufstellung der Bedarfspläne) als auch über das "Wie" (Ausgestaltung der Planungsvorhaben vor Ort) beteiligt werden,
- dass in sämtlichen Planungsverfahren die Voraussetzungen für Verhandlungen auf Augenhöhe geschaffen werden,
- dass zur guten Praxis auch die Formulierung wesentlicher Planungsinhalte und -entscheidungen in allgemein verständlicher Sprache gehört,
- dass Bürgerinnen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen künftig umfassend und im Hinblick auf alle Belange beteiligt werden.

3.2 Direktdemokratische Instrumente stärken.

Bürgerinnen und Bürger sollten zu Beginn, aber auch während des Planungsprozesses die Gelegenheit haben, von direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch zu machen und über umstrittene Vorhaben abzustimmen. Sie erhalten damit die Möglichkeit, planerische Entscheidungen durch Behörden nicht einfach ungefragt hinnehmen zu müssen, sondern in letzter Konsequenz die Betroffenen über ein Projekt abstimmen zu lassen. Allein die Möglichkeit, das Volk direkt zu einem Projekt befragen zu können, dürfte einen Anreiz für die planenden Behörden schaffen, sich stärker in den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu begeben und Kompromisse zu suchen.

Die Initiative für Volksbegehren und Volksentscheide soll dabei von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen und nicht von Regierung oder Verwaltung vorgeschrieben werden. Denn direktdemokratische Instrumente können formale Verfahren entlasten und entkrampfen. Dass auch Großprojekte durch Volksabstimmungen bestätigt werden, zeigt zum Beispiel der Gotthardbasistunnel in der Schweiz. Volksentscheide können Pläne und Projekte auf den Weg bringen, sie werden nicht per se als Verhinderungsinstrumente genutzt, um Parlamentsentscheidungen zu korrigieren.

Wir fordern:

- die Einführung von direktdemokratischen Elementen auf Bundesebene,
- die Beseitigung der bestehenden bürokratischen Hindernisse in den einzelnen Ländern (zu hohe Hürden für Volksbegehren, zu kurze Fristen zur Sammlung der Unterschriften, die in einigen Ländern vorgeschriebene Amtseintragung, zu hohe Zustimmungsquoren etc.),
- die Beseitigung von Einschränkungen kommunaler Bürgerbegehren, beispielsweise zu Bauleitplanungen,

3.3 Umweltschutz, Klimaschutz und Sozialverträglichkeit im Planungsrecht verankern.

Das bisherige Planungs- und Genehmigungsrecht berücksichtigt den Umwelt- und Klimaschutz wie auch die Sozialverträglichkeit von Vorhaben zu wenig. In vielen Bereichen ist beispielsweise die Prüfung einer Maßnahme auf Klimaverträglichkeit nicht vorgesehen. So steht das Genehmigungsrecht für Kraftwerke bisher in offensichtlichem Widerspruch zu den Klimazielen und den Ausbauzielen für Erneuerbare Energien der Bundesregierung. Außerdem müssen ökologische Abwägungsgründe im Planungsrecht deutlicher benannt und stärker gewichtet werden, da sie sonst bei Abwägungsentscheidungen z.B. bei Straßenplanungen regelmäßig nicht berücksichtigt werden. Uns ist auch wichtig, dass Bauprojekte stärker unter sozialverträglichen Aspekten bewertet werden, um frühzeitig die Entstehung sozialer Probleme zu vermeiden.

Wir fordern:

- eine Modernisierung des Planungs- und Genehmigungsrechts, das konkrete Umwelt- und Klimaschutzziele künftig stärker verankert; z.B. durch Integration einer systematischen Überprüfung auf Klimaverträglichkeit in die Umweltverträglichkeitsprüfung.
- eine Prüfung, wie die Sozialverträglichkeit von Bauprojekten in Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden kann.

4. Effiziente bürgernahe Planung braucht eine neue Struktur.

Modernes Planungsrecht erfordert ein klar strukturiertes, bürgerfreundliches, möglichst einheitliches Verfahren. In drei Stufen sollte

- über den Bedarf,
- die Ausgestaltung vor Ort und
- die endgültige Genehmigung

entschieden werden. Auf allen Stufen soll die Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle spielen. Ein modernes Planungsrecht muss auch ermöglichen, einmal getroffene Entscheidungen zu revidieren, wenn die Umstände sich geändert haben oder ein Projekt nicht mehr zeitgemäß ist.

4.1 Über das "Ob" in einem Bedarfsplan oder Raumordnungsplan entscheiden.

In der ersten Stufe des dreistufigen Planungsprozesses sollte zunächst eine grundsätzliche Entscheidung über das "Ob" von Infrastrukturvorhaben getroffen werden. Dieser Bedarf sollte fakultativ durch einen Volksentscheid auf den Prüfstand gestellt werden können, der auch den Finanzierungsrahmen des Vorhabens umfasst. Für die "Ob"-Stufe bieten sich einerseits Bedarfspläne an, die Planungsgebote enthalten, wie beispielsweise für die Fernstraßen des Bundes. Andererseits können das auch Raumordnungspläne sein, die Planungsoptionen bieten. Zur Frage des "Ob" gehört für Projekte mit öffentlicher Beteiligung bereits die Festlegung eines Finanzierungsrahmens. Denn der volkswirtschaftliche Bedarf und der Sinn eines Projekts hängen immer auch von seinen Kosten ab.

Noch vor der Aufstellung von Bedarfsplänen, beispielsweise in Vorbereitung des Bundesverkehrswegeplans, benötigen wir eine umfassende Strategische Umweltprüfung sowie eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Naturschutzverbände und Umweltvereinigungen und im Streitfall Methoden zur alternativen Konfliktlösung.

Wir fordern:

- dass bereits Bedarfspläne wie auch Raumordnungspläne unter Mitwirkung der Öffentlichkeit und von Nichtregierungsorganisationen erarbeitet werden,
- dass die Öffentlichkeitsbeteiligung von den Umweltbelangen der Strategischen Umweltprüfung auf sämtliche Bedarfs- und Finanzierungsfragen erweitert wird,
- dass widerstreitende Interessen möglichst in alternativen Konfliktlösungsverfahren abgewogen und ausgeglichen werden.

4.2 Über das "Wie" in einem neuartigen Raumordnungsverfahren entscheiden.

In einer zweiten Stufe muss geprüft werden, ob es Standort- und Trassenalternativen sowie ggf. verschiedene einsetzbare Technologien gibt und wie diese konkret aussehen können. Auch andere Akteure als die Vorhabenträger sollten diese Alternativen einbringen können. Dafür ist das Raumordnungsverfahren zu einem zentralen und ergebnisoffenen Element im Planungsprozess auszubauen. Ob "Raumordnungsverfahren" künftig noch der richtige Begriff für dieses erweiterte Verfahren ist, bleibt zu diskutieren, denn in diesem Verfahren sollte nicht nur die Raumverträglichkeit geprüft werden.

Heutige Raumordnungsverfahren sind selten ergebnisoffen. Sie haben nur die Qualität eines Gutachtens und sind nicht verbindlich. Ob und wie die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren erfolgt, haben die Bundesländer sehr unterschiedlich geregelt.

Spätestens zur Frage des "Wie" muss die Verknüpfung des formellen Verfahrens mit informeller Beteiligung und alternativer Konfliktlösung ermöglicht werden. Außerdem wollen wir, dass durch fakultative direktdemokratische Instrumente das Ergebnis des "Raumordnungsverfahrens" auf den Prüfstand gestellt werden kann. Dadurch wird nicht mehr der Bedarf in Frage gestellt, allerdings die jeweilige Standort- oder Trassenalternative. Außerdem kann eine Entscheidung über das "Wie" vor Ort nur innerhalb des bereits zuvor beschlossenen Finanzrahmens getroffen werden. Das Ergebnis des Verfahrens sollte künftig verbindlich und beklagbar sein.

Zu allen größeren und konflikträchtigen Projekten sollte ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Entsprechend muss die Raumordnungsverordnung des Bundes erweitert werden, so dass mindestens alle Großprojekte sowie alle weiteren konflikträchtigen Vorhaben erfasst werden, beispielsweise auch Vorhaben wie die Planung des Berliner Hauptbahnhofs oder des Leipziger Citytunnels.

Doppelprüfungen müssen eingespart werden. Im Fernstraßenbau kann z.B. auf das Linienbestimmungsverfahren verzichtet werden. Seine Aufgaben lassen sich insbesondere in das Raumordnungsverfahren integrieren.

Wir fordern:

- dass in einer Antragskonferenz, analog zum Scoping-Verfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen, unter Öffentlichkeitsbeteiligung der Untersuchungsrahmen festgelegt wird und ein "joint fact finding" möglich wird,
- dass bundesweit einheitliche Standards für Raumordnungsverfahren gelten, beispielsweise zur Auslegung, zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Fristenregelung und zur Gültigkeit von den Ergebnissen der Raumordnungsverfahren,
- dass die Gegenstände der Raumordnungsverfahren nicht auf wenige Standorte und Alternativen eingeeengt sind, außerdem sollen sie auch Zeit- und Finanzierungspläne enthalten.

4.3 Projekte in einem schlanken Verfahren genehmigen.

Im endgültigen Genehmigungsverfahren werden alle noch offenen Punkte geklärt.

Die endgültigen Entscheidungen über Vorhaben geben dem Vorhabenträger Rechtssicherheit. Diese Stufe kann beschleunigt werden. Es müssen nur noch die Aspekte geprüft werden, die nicht bereits zuvor im Raumordnungsverfahren untersucht worden sind. Dadurch wird der Aufwand für ein Verfahren auf dieser Stufe deutlich geringer. Beispielsweise können für eine Reihe von Projekten an die Stelle von Planfeststellungsverfahren deutlich schnellere Plangenehmigungsverfahren treten.

Verfahrensführende Behörde, Vorhabenträger und Öffentlichkeit müssen auf Augenhöhe agieren. Voraussetzung ist, dass sie über die gleiche Informationsbasis verfügen und die Möglichkeit haben, Informationen und Gutachten in Auftrag zu geben.

Direktdemokratische Instrumente sollten fakultativ und mit Beschränkung auf Belange, die noch nicht behandelt wurden, möglich sein.

Heute können Planfeststellungsbeschlüsse zum Teil noch nach 15 Jahren umgesetzt werden. Nicht selten haben sich in dieser Zeit die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen längst geändert. Wir wollen, dass Genehmigungsverfahren dies künftig berücksichtigen.

Wir fordern:

- dass, analog zum Scoping-Verfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen, unter Öffentlichkeitsbeteiligung der Untersuchungsrahmen (insbesondere Planfeststellungsverfahren) festgelegt wird,
- dass den Genehmigungsbehörden ermöglicht wird, auf Kosten der Vorhabenträger zusätzliche Gutachten anfertigen zu lassen,
- dass Genehmigungen zeitlich begrenzt sind. Sinnvoll erscheint eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren mit einer Verpflichtung zur inhaltlichen Überprüfung der Aktualität der Planungsgrundlagen bei einer möglichen Verlängerung, weil sich nach diesem Zeitraum erfahrungsgemäß die Grundlage von Planungsentscheidungen verändert haben kann.

5. Planungskultur braucht neue staatliche Zuordnung.

Die Zuständigkeiten für die Genehmigung von Planvorhaben sind im Föderalismus der Bundesrepublik teilweise kurios geregelt. So können international bedeutsame Verkehrsinfrastrukturen, wie Flughäfen und Seehäfen, auf lokaler Ebene bewilligt werden. Die Umwandlung eines ehemaligen Militärflughafens in einen internationalen Verkehrsflughafen kann von Kreistagen entschieden werden. Dagegen entscheiden Bundestag und Bundesrat über jede einzelne Ortsumfahrung, sofern es sich um eine Bundesstraße handelt.

Insbesondere bei den Bundesverkehrswegen braucht es einen Neuzuschnitt. Nur noch die überregional bedeutsamen Verkehrswege, wie z.B. Autobahnen, Hauptschienenstrecken und überregional bedeutsame Wasserstraßen sollten in Bundeszuständigkeit verbleiben. Regionale Netze, auch bei den Wasserstraßen, sollten mit einer finanziellen Kompensation an die Länder abgegeben werden.

Dies würde zu einer effizienteren Planung führen, weil Fehlanreize z.B. bei der Anmeldung von Bundesstraßenprojekten, beseitigt würden. Häufig werden Ortsumfahrungen nur gebaut, weil der Bund die Kosten trägt, selbst wenn es günstigere Alternativen gibt, für die aber das Land oder die Kommune aufkommen müssten. Viele Konflikte um Ausbauten ließen sich dadurch entschärfen. Sie würden zudem auf der richtigen politischen Ebene entschieden: vor Ort und nicht in Berlin.

Umgekehrt müsste die Planungshoheit für internationale Verkehrsinfrastrukturen, wie Flughäfen und Seehäfen, auf den Bund übertragen werden. Teure und sinnlose Doppelplanungen wie Regionalflughäfen, die sich gegenseitig kannibalisieren, würden damit verhindert. Das nationale Hafenkonzept müsste überarbeitet und eine enge Kooperation zwischen den Seehäfen erreicht werden. Ziel sollte es sein, dies zukünftig sogar auf EU-Ebene zu koordinieren bzw. zumindest Standards in den Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Auch die Planung der überregional bedeutsamen Energienetze gehört in Bundeszuständigkeit, d.h. in die Hände der Bundesnetzagentur.

"Kleinstaaterei" gibt es auch in Planungsprozessen. Die Landesentwicklungsgesetze der Länder unterscheiden sich z.T. sehr stark. Die Untersuchungsräume für Raumordnungsverfahren wie auch die Raumordnungspläne enden an Landesgrenzen, so dass gerade für grenzüberschreitende Projekte die weitere Planung problematisch werden kann.

Wir fordern,

- dass die Raumordnungspläne der Länder besser aufeinander abgestimmt werden,
- dass die Landesentwicklungsgesetze stärker vereinheitlicht werden,
- dass stärker länderübergreifende Raumordnungsverfahren und Genehmigungsverfahren geführt werden
- dass der Bundesverkehrswegeplan neu zugeschnitten wird und dabei nur noch überregional bedeutsame Verkehrswege in Bundeszuständigkeit verbleiben.

6. Planungsqualität braucht effizienten Rechtsschutz.

Rechtsmittel dienen dazu, behördliche Verfahren zu überprüfen. Aber nur selten wird gegen Planungsentscheidungen geklagt, denn die Klagemöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen sind auf wenige Belange beschränkt.

Ernsthafte und effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung beugt späteren Klageverfahren vor. Hierzu gehört auch die bessere Gestaltung von Vorverfahren. Prüfen wollen wir daher, ob Mediationsverfahren zum Beispiel auch im Widerspruchsverfahren angewendet werden können. Gestärkte Rechtsschutzmöglichkeiten verzögern gute Planungen und öffentlich akzeptierte Projekte nicht, wenn die Menschen frühzeitig beteiligt werden. Denn Rechtsmittel - wie das Verbandsklagerecht - sind in erster Linie ein präventives Instrument, das lediglich ein Minimum an Planungsqualität gewährleistet. Das reicht aber bei Weitem nicht aus, um eine effiziente Planung zu erreichen. Daher sind die Klagemöglichkeiten zu einem effektiven Instrument weiterzuentwickeln, so dass sie Planungsprozesse verbessern und nicht aufhalten. Dazu gehört auch, den Bürgerinnen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen zum richtigen Zeitpunkt Rechtsmittel einzuräumen. In den meisten Planungsverfahren kann eine rechtliche Überprüfung erst am Ende des Planungsprozesses stattfinden, beispielsweise wenn der Planfeststellungsbeschluss gefasst ist. Dann sind aber viele Entscheidungen längst gefallen und kaum wieder "aufzurollen". Sinnvoll ist daher, bereits zu einem früheren Zeitpunkt einen Rechtsschutz zu ermöglichen, der aufwändige späte Widerspruchs- oder Klageverfahren unnötig macht. Das Raumordnungsverfahren bietet sich für Rechtsmittel an.

Außerdem sollte es möglich sein, Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nicht erst mit der Klage gegen die Endentscheidung vorzubringen, wie es jetzt durch § 44a VwGO geregelt wird. Dies führt etwa dazu, dass zurückgewiesene Ablehnungsgesuche gegen im Verfahren tätige Beamte immer erst im Verfahren gegen die Genehmigung überprüfbar werden. Folge ist, dass die Gesuche fast immer abgelehnt werden, weil es zu drastisch wäre, die gesamte bereits erteilte Genehmigung aufzuheben. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko für den Vorhabenträger immens, da er sich nicht sicher sein kann, dass seine Genehmigung nicht wegen der Befangenheit eines einzelnen Behördenangestellten aufgehoben wird. § 44 a VwGO sollte daher gestrichen werden. Dies dient dem möglichst rechtzeitigen Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger und zugleich der Verfahrensbeschleunigung, da - wie beim Flughafen München II geschehen - nicht das ganze Verfahren nochmals neu durchgeführt werden muss.

Anders als in anderen Verwaltungssachen ist bei einer Vielzahl von gerichtlichen Streitigkeiten in Planungsverfahren direkt das Bundesverwaltungsgericht die Eingangsinstanz, nicht die Landesgerichte. Das bedeutet, dass es für viele Verfahren keine zweite Instanz zur gerichtlichen Überprüfung gibt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in erster und letzter Instanz. Dies gilt z. B. in einer Reihe von Planungsverfahren nach dem Schienenwegeausbaugesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz und dem Energieleitungsausbaugesetz.

Dadurch wird der Zugang zum Recht für Betroffene und Naturschutzverbände 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. Das zur Beschleunigung von Planverfahren gedachte Instrument hat sich in sein Gegenteil verkehrt und muss geändert werden.

Wir wollen

- die rechtliche Überprüfbarkeit auch von juristischen Entscheidungen wiederherstellen, zugleich muss die Überlastung der Gerichte reduziert und besonders für dringende Projekte eine zügige Bearbeitung gewährleistet werden,
- ein Klagerecht in einem frühen Planungsstadium (vorzugsweise bereits gegen Entscheidungen im Raumordnungsverfahren) einführen, um rechtzeitig Planungen auf den richtigen Weg zu bringen und späteren Klageverfahren vorzubeugen, wobei der Vorhabenträger bereits unter Vorbehalt in die Plangenehmigung einsteigen kann,

- prüfen, ob gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten von Genehmigungsentscheidungen eingeschränkt werden können, wenn im vorhergehenden Raumordnungsverfahren bereits Entscheidungen abschließend geregelt wurden,
- prüfen, ob sich die Bearbeitung durch Verwaltungsgerichte durch Fristensetzung beschleunigen lässt (und entsprechend möglicherweise Gerichte besser ausgestattet werden),
- die Klagemöglichkeiten für Naturschutzverbände (Verbandsklage), der Umweltvereine sowie der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere im Hinblick auf die zeitliche Präklusion und die vorzubringenden Inhalte (materielle Präklusion) modernisieren,
- dass im Verlauf von Klage- oder Widerspruchsverfahren gegen Planungsentscheidungen grundsätzlich keine Fakten geschaffen werden.

7. Fazit: Sieben Kernprojekte sichern eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung

Moderne Öffentlichkeitsbeteiligung heißt für uns

- ein umfassendes Informationsrecht und die leichte Zugänglichkeit von Informationen zu gewährleisten,
- die Öffentlichkeit in allen Planungsstufen auf Augenhöhe einzubeziehen, angefangen bei der Ermittlung von Bedarfen,
- gesetzliche Vorgaben für die Anwendung informeller Beteiligungsmethoden und alternativer Konfliktlösung für die Verwaltung zu formulieren,
- direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene einzuführen und diese Instrumente auf Landesebene zu verbessern,
- unnötige, insbesondere doppelte, Verfahrensschritte abzuschaffen und langwierige behördliche Bearbeitungszeiten zu vermeiden,
- ein modernisiertes Entscheidungsverfahren einzuführen und die Bürgerbeteiligung in diesem frühen Planungsstadium zu stärken, z.B. auch durch die Einführung eines Klagerechts,
- die Qualität der Rechtsmittel für Bürgerinnen und Bürger wie auch für Nichtregierungsorganisationen zu erhöhen, um Planungsqualität zu sichern.

Anlage

(Stand 10.8.2011)

Kurzübersicht: Öffentlichkeitsbeteiligung von Bürgern beim Bau von Bundestrassen, (Schienen) und Netzen

1. Stufe vorgeschaltete Pläne (Netze)

a. Pläne

Für Energieversorgungsnetze ist jährlich ein Szenariorahmen zu erstellen, der die wahrscheinliche Entwicklung der energiepolitischen Ziele auf zehn Jahre darstellt.

Ebenfalls jährlich ist auf Grundlage des Szenariorahmens ein nationaler Netzentwicklungsplan zu entwickeln, der Maßnahmen zur Optimierung und den Ausbau des Netzes enthält.

b. Akteure

Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan werden von den Betreibern erstellt und von der Bundesnetzagentur (BNetzA) genehmigt.

c. Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Szenariorahmenplan wird von der BNetzA im Internet veröffentlicht. Der Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Bei der Genehmigung sind die Ergebnisse der Beteiligung zu berücksichtigen.

Der Entwurf des Netzentwicklungsplans plus "alle weiteren Informationen" ist von den Betreibern vor Übermittlung an die BNetzA im Internet zu veröffentlichen. Der Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Dem Netzentwicklungsplan ist sodann eine zusammenfassende Erklärung über berücksichtigte Ergebnisse der Beteiligung und über geprüfte "anderweitige Planungsmöglichkeiten" beizufügen.

Für den der BNetzA übermittelten Plan (einschließlich ggf. geforderter Änderungen) und den Umweltbericht ist sodann ebenfalls eine Öffentlichkeitsbeteiligung durch die BNetzA durchzuführen. Die Unterlagen sind für sechs Wochen am Sitz der BNetzA auszulegen und im Internet zu veröffentlichen. Die "betroffene" Öffentlichkeit kann innerhalb von zwei Wochen nach Ende der Auslegung Stellung nehmen.

Im weiteren Verlauf kann sich die Beteiligung der Öffentlichkeit eines bestehenden Szenariorahmens oder Netzentwicklungsplans auf deren Änderungen beschränken.

Das genauere Verfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Szenariorahmen- oder dem Netzentwicklungsplan kann eigenständig durch die BNetzA festgelegt werden, § 12c Abs. 6 EnWG. Dies gilt insbesondere für Auslegungsfristen etc.

Gegen den Netzentwicklungsplan bestehen für Bürger keine Klagemöglichkeiten.

2. Stufe Bedarfsplanung

a. Pläne

Für Bundesfernstraßen, Schienenwege des Bundes und Energieversorgungsnetze werden durch den Bundesgesetzgeber Bedarfspläne verabschiedet (§ 12e EnWG, FStrAbG, BSWAG, EnLAG). Die in den Plänen genannten Vorhaben sind für die spätere Planfeststellung verbindlich (Planrechtfertigung).

Für den Verkehrsbereich wird zusätzlich der - von den Bedarfsplänen zu unterscheidende - Bundesverkehrswegeplan (BVWP) beschlossen. Der BVWP legt den Investitionsrahmen für mehrere Jahre fest. Er ist ohne unmittelbare rechtliche Bindung.

Der Ausbau erfolgt entsprechend den im Bedarfsplan genannten Stufen, §§ 2 FStrAbG, 2 BSWAG und 12e Abs. 4 EnWG.

b. Akteure

Der Bundesverkehrswegeplan wird vom Kabinett beschlossen. Die Aufstellung der Bedarfspläne für Straßen, Schiene, und Energieversorgungsnetze erfolgt durch Gesetz. Letztverantwortlich ist damit der Bundestag.

c. Öffentlichkeitsbeteiligung / Umweltverträglichkeit o.ä.

αα. SUP- Prüfung

Für die Bedarfspläne der Energieversorgungsnetze, Straßen und Schienen ist nach §§ 14b, 19b i.V.m. Anlage 3 UVPG eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen. Doppelprüfungen mit dem Verkehrswegeplan oder den vorgeschalteten Plänen sind zu vermeiden, §§ 14f Abs. 3, 19b Abs. 1 UVPG, 12c Abs. 3, 12e Abs. 5 EnWG. Soweit bekannt arbeitet die BReg derzeit an einer Rechtsverordnung zur Umsetzung der Prüfung (jedenfalls für den Bereich Verkehr).

bb. Öffentlichkeitsbeteiligung

Aus der SUP ergibt sich eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Der Entwurf des Planes, der Umweltbericht und sonstige von der Behörde für zweckmäßig gehaltene Unterlagen sind öffentlich für einen angemessenen Zeitraum (mindestens einen Monat) auszulegen, § 14i UVPG. Innerhalb einer angemessenen mindestens einmonatigen Frist kann die "betroffene" Öffentlichkeit sich zu dem Plan äußern. Betroffen ist, wessen Belange (wirtschaftlich, ökologisch, sozial, ideell etc.) berührt werden.

Ein Erörterungstermin ist nur im Falle gesetzlicher Anordnung vorgesehen.

d. Rechtsschutz

Gegen den BVWP bestehen keine Rechtsschutzmöglichkeiten. Auch eine direkte Klage durch Bürger gegen die weiteren Bedarfspläne wird aufgrund fehlender Rechtsverletzung nicht in Betracht kommen.

Mittelbar spielen Pläne im Übrigen Verfahren insb. im Planfeststellungsverfahren eine nicht geringe Rolle. So kann bspw. die Planrechtfertigung (für Straßen) aufgrund unsicherer Finanzierung entfallen, wenn ein Vorhaben herabgestuft wurde (BVerwG, Urteil vom 21.03.2006, 9 B 18.05). Im Einzelfall möglich ist eine fehlende Planrechtfertigung trotz Ausweisung im Bedarfsplan, soweit der Gesetzgeber sein Ermessen überschritten habe sollte (Stüer, HdB, Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 3948; BVerfG, NvwZ 1996, 261).

3. Stufe Raumordnungsverfahren

a. Verfahren

Ziel der Raumordnung ist es Nutzungskonflikte im Raum durch überörtliche Planung zu lösen. Für raumbedeutsame Vorhaben ist ein Raumordnungsverfahren durchzuführen.¹ Gemäß RoV gilt dies für den Bau einer Bundesfernstrasse, die einer Linienbestimmung bedarf, der Bau oder die wesentliche Änderung von Schienenstrecken und für die Errichtung von Hochspannungsfreileitungen mit 110 kv oder mehr.

Mit Inkrafttreten des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) gilt für im Bundesbedarfsplan als länder - oder grenzüberschreitende ausgewiesene Höchstspannungsleitungen die Bundesfachplanung. Diese ersetzt das Raumordnungsverfahren. Durch sie werden Trassenkorridore für die Leitungen bestimmt.

b. Akteure

Zuständig für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens sind die Länder. Die Bundesfachplanung übernimmt die BNetzA

c. Öffentlichkeitsbeteiligung

αα. Raumordnungsverfahren

¹ Nicht zu verwechseln mit der Aufstellung der Raumordnungspläne etc. der Länder oder des Bundes.

Nach § 15 Abs. 3 S. 3 ROG kann die Öffentlichkeit am Raumordnungsverfahren beteiligt werden. Die Entscheidung hierüber liegt damit grundsätzlich bei der Behörde. Das Maß der Beteiligung ist nicht geregelt. Bei Erlass des ROG bestehendes Landesrecht besteht aber im Übrigen fort, § 28 Abs. 3 ROG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich daher nach Landesrecht. Die Beteiligung reicht in den Ländern von der Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung, über eine Ermessensentscheidung der Behörden bis hin zu keiner Beteiligung. Eine Pflicht besteht insbesondere dann, wenn die Länder nach § 16 UVPG das Raumordnungsverfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen haben.

bb. Bundesfachplanung²

Nach Eingang eines Antrages auf Bundesfachplanung führt die BNetzA eine Antragskonferenz durch.

Die Antragskonferenz ist öffentlich, wobei das Maß der Beteiligung nicht geregelt ist. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über das Stattfinden der Konferenz hat auf den Seiten der BNetzA und in örtlichen Tageszeitungen in betroffenen Gebieten zu erfolgen.

Ist der Untersuchungsrahmen festgelegt erfolgt eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP: Die Unterlagen sind für einen Monat in der BNetzA und dem Trassenkorridor nächstgelegene Außendienststellen der BNetzA (ggf. an anderen Stellen) auszulegen. Eine Woche vor Auslegung ist diese auf den Internetseiten, dem Amtsblatt der BNetzA und den im Gebiet verbreiteten örtlichen Tageszeitungen bekannt zu machen.

Jede Person kann sich innerhalb eines Monats nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist zu den Trassenkorridoren äußern. Danach erfolgt ein Erörterungstermin mit dem Vorhabenträger und den Einwendern. Die abschließende Entscheidung ist für die Dauer von sechs Wochen an den genannten Orten zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung ist bekannt zu machen.

d. Rechtsschutz

Gegen das Ergebnis des Raumordnungs- oder Bundesfachplanverfahrens bestehen keine unmittelbaren Rechtsschutzmöglichkeiten § 16 Abs. 3 UVPG, 15 Abs. 3 NABEG.

4. Stufe Linienbestimmung

a. Verfahren

Für Straßen bestimmen Bund und die beteiligten Länder die Linienführung einvernehmlich, § 16 FStrG. Soweit im vorgelagerten Verfahren (Raumordnungsverfahren) eine UVP durchgeführt wurde, ist sie zur Linienbestimmung entbehrlich, § 15 Abs. 1 UVPG.

Für Energienetze wird keine Linienbestimmung durchgeführt.

b. Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist nur im Falle einer UVP durchzuführen. Die Unterlagen sind für einen Monat zur Einsicht auszulegen. Die Auslegung ist vorher ortsüblich bekanntzugeben (bspw. Veröffentlichung im Amtsblatt). Innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist besteht eine Äußerungsmöglichkeit für Jedermann. Die Entscheidung ist ebenfalls öffentlich bekannt zu machen.

c. Rechtsschutzmöglichkeiten

Gegen die Entscheidung über die Linienbestimmung für Bundesfern- und Wasserstraßen bestehen für Bürger keine Rechtsschutzmöglichkeiten, § 15 Abs. 5 UVPG. Die Linienbestimmung wird als verwaltungsinterne Entscheidung gewertet.

5. Stufe: Bauleitplanung³

² Abweichungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung gelten für vereinfachte Verfahren. Dieses gilt für Bauten bei oder an bestehenden Höchstspannungsleitungen und in Raumordnungsplänen ausgewiesenen Trassenkorridoren.

³ Die Bauleitplanung ist keine zwingende Stufe für das Planverfahren von bspw. Straßen. Sie dient der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung.

α. Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist die Öffentlichkeit grundsätzlich zu beteiligen. Zunächst erfolgt die frühzeitige (§ 3 Abs. 1 BauGB) und sodann die förmliche Beteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB).

Bei der frühzeitigen Beteiligung ist die Öffentlichkeit "möglichst frühzeitig" über u.A. die Ziele und Zwecke der Planung einschl. verschiedener Lösungsmöglichkeiten zu unterrichten. Hierzu können Äußerungen abgegeben und es kann eine Erörterung durchgeführt werden.

Bei der danach folgenden förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Entwürfe für einen Monat auszulegen. Die Auslegung ist eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Hierzu kann das Internet genutzt werden, § 4a Abs. 4 BauGB. Innerhalb der Auslegungsfrist können Stellungnahmen abgegeben werden.

In bestimmten Fällen kann von der frühzeitigen Beteiligung abgesehen werden (bspw.: vereinfachtes Verfahren im Falle einer Planänderung, § 13 BauGB) und die förmliche Beteiligung modifiziert durchgeführt werden.

b. Rechtsschutz

Klagen gegen Bebauungspläne sind grundsätzlich möglich. Unzulässig sind Klagen von Personen, die sich auf Einwendungen beziehen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden und hierauf im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen wurden, § 47 VwGO (Präklusion).

6. Stufe Planfeststellung/ Plangenehmigung

α. Verfahren

Straßenbau-, Energieleitungs-, und Schienenausbauvorhaben bedürfen als letzte Stufe zusätzlich eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung.⁴ Eine Plangenehmigung kann u.A. erteilt werden, wenn das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist, Rechte anderer "nur unwesentlich" beeinträchtigt werden oder Betroffene sich mit der Beanspruchung ihrer Rechte einverstanden erklärt haben.

Zuständig für das Verfahren bei Straßen sind die Landesbehörden. Gleiches gilt grundsätzlich für Energieversorgungsnetze, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates kann für Planfeststellungsverfahren für grenz- oder länderübergreifende Energieversorgungsnetz die BNetzA für zuständig erklärt werden, § 2 Abs. 3 NABEG.

b. Öffentlichkeitsbeteiligung

αα. Planfeststellung

(1) Allgemeines Verfahren

Zunächst ist der Plan für die Dauer von einem Monat auszulegen. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und diese innerhalb angemessener Frist Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird. Auf die Auslegung ist grds. ortsüblich hinzuweisen (Bekanntmachung).

Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen erheben.

Während in den "allgemein üblichen" Verfahren sodann eine Erörterung stattfinden muss, kann im Falle von Straßen (§ 17a Nr. 5), Schienen (§ 18a Nr. 5) und Netzen (§ 43a EnWG) nach der Entscheidung der Behörde auf eine Erörterung verzichtet werden. Der Plan ist denjenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, zuzustellen.

(2) Verfahren nach NABEG

⁴ Ein Bebauungsplan kann eine Planfeststellung ersetzen, § 17b Abs. 2 FStrG.

Ist die BNetzA nach NABEG für das Planfeststellungsverfahren zuständig, führt sie eine Antragskonferenz durch. Die Konferenz ist öffentlich. Auf sie ist im Internet, im amtlichen Verkündungsblatt und in örtlichen Tageszeitungen hinzuweisen.

Sind die Unterlagen für das Verfahren vollständig, sind sie für die Dauer eines Monats auszulegen und der Plan im Internet zu veröffentlichen. Jede Person, deren Belange berührt sind, kann innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben. Darauf folgend ist ein Erörterungstermin durchzuführen, in dem die erhobenen Einwendungen erörtert werden. Die Entscheidung über das Verfahren ist für die Dauer von sechs Wochen auszulegen und auf der Internetseite der BNetzA zu veröffentlichen.

Für die Vorbereitung und Durchführung einzelner Verfahrensschritte kann die BNetzA einen Projektmanager beauftragen, § 29 NABEG.

bb. Plangenehmigung

Im Falle einer Plangenehmigung findet kein förmliches Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren statt.

c. Rechtsschutz

Grundsätzlich können (in ihren Rechten verletzte) Bürger gegen Planfeststellungsbeschlüsse und -genehmigungen Klage erheben. Gestützt werden kann der Rechtsschutz jedoch nur auf rechtzeitig eingebrachte Einwendungen (materielle Präklusion). Bürger müssen sich daher in gerichtlichen Verfahren auf die Ergänzung und Präzisierung der fristgemäß erhobenen Einwendungen beschränken.