

# Fünf-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung

Version 2.0, Oktober 2011

**Dies ist eine erweiterte und konkretisierte „Version 2.0“ des im Januar 2011 erschienenen Fünf-Punkte-Programm des BUND. Das Papier unterliegt einer ständigen Überarbeitung und Diskussion mit Betroffenen, Juristen, Planern und interessierten Mitgliedern.**

### **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. Nach einer Forsa-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.

Als eindeutig kontraproduktiv erwiesen, haben sich Beteiligungsverfahren, die gerade nicht ergebnisoffen angelegt waren, sondern vorrangig der Durchsetzung eines gesellschaftlich hoch umstrittenen Projektes dienen. Prominentestes Beispiel ist hier die so genannte „Mediation zum Ausbau des Frankfurter Flughafens“. Trotz vielfach wiederholter Zusagen der Landesregierung und eindeutiger Landtagsbeschlüsse, mit denen ein Junktim zwischen dem Flughafenausbau und der Einführung eines Nachtflugverbotes zwischen 23 und 5 Uhr versprochen wurde, wurde der Flughafen dann ohne Einführung der versprochenen Nachtruhe genehmigt. Das Kungeln hinter verschlossenen Türen und der Ausschluss Betroffener von Planungen 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 zaghafte aufzunehmen. So hat etwa die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur „Planungsvereinfachung“ auf Eis gelegt, der – ganz in der „Tradition“ ähnlicher Gesetze seit Anfang der 90er Jahre – weitere Beschneidungen der Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen, Bürgern und Umweltverbänden vorgesehen hatte. 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 Lippenbekenntnisse, sondern muss neben einer Änderung des politischen Selbstverständnisses auch durch eine Änderung der Gesetzeslage verbessert werden.

Der BUND fordert deshalb mit folgendem Fünf-Punkte-Programm eine bewusste Stärkung der Bürger- und Verbandsbeteiligung und eine grundsätzliche Reform der Umwelt- und

Planungsgesetzgebung. Wir verstehen dieses Papier als Fundament, um die notwendigen tief greifenden und komplexen Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehr, Energie und Telekommunikation der nächsten Jahre überhaupt noch im Einklang mit unserer demokratischen Kultur und den widerstreitenden Technologien und wirtschaftlichen Interessen planen, genehmigen und realisieren zu können. Ebenso sollen die Vorschläge des BUND dazu führen, dass endlich eine „Waffengleichheit“ zwischen den Vorhabensträgern, Anlageplanern und den Betroffenen hergestellt wird.

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

#### **Problem:**

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. Hat ein Vorhabensträger für seine konkrete Planung bereits mehrere zehntausend oder hunderttausend Euro an Planungskosten ausgegeben und hat sich „die Politik“ bereits hinsichtlich des „Ob“ und der Lage des Standorts festgelegt, gibt es keine vorurteilslose Prüfung des Vorhabens mehr. Nachdem diese Vorfestlegungen bereits erfolgt sind, findet die Bürger- und Verbandsbeteiligung mithin zu einem Zeitpunkt statt, in welchem ein Umschwenken in der Grundsatzfrage zur Vorhabensverwirklichung oder auch nur auf eine andere Planungsvariante nur mit einem erheblichen, mehrjährigen Zeitverlust und hohen zusätzlichen Planungskosten einhergehen würde. 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 zu Beginn des Planungsprozesses in Form einer ergebnisoffenen „Grundsatzanhörung“ in einem verbindlich vorzusehenden Raumordnungs- und Standortbestimmungsverfahren. Der BUND geht davon aus, dass mit diesem Schritt eine Vereinfachung und Beschleunigung sowie möglicherweise eine Kostensenkung der

weiteren Genehmigungsverfahren erzielt werden kann. Denn mit frühzeitiger Abfrage der Akzeptanz des Vorhabens und des Standorts sowie der Klärung von Alternativen können Fehlplanungen verhindert und langjährige politische Auseinandersetzungen um Entscheidungen ausgeräumt werden. 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 der raumordnerischen Grundsatzentscheidung kann eine Abschichtung 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 gegen** 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 2 - 3 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 1 - 2 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.
  - 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 2 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)
- (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.

## 2. 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 (**Grundsatz der so genannten „materiellen 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 den 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 im Raumordnungsverfahren 16, in der ersten Offenlage zur Planfeststellung 60 und in der zweiten gar 65 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 müssen 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 Bürgerinnen und Bürger sowie 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 Beiziehung professionellen Sach- und Rechtsbeistands erstellen. Es wird auch von den Bürgerinnen, 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 „Waffengleichheit“ 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 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 Fotokopie 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 3 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. Bestellung von Ombudslenten für die Anhörungsverfahren (Bürgeranwälte)

#### 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 werden, die/der die Kompetenzen hat, für einen fairen Verfahrensablauf zu sorgen, falls sie/er angerufen wird. Die Bestellung der Bürgeranwälte erfolgt durch die Parlamente (je nach Verfahren Bundes- oder Landesparlamente). Die anerkannten Umweltverbände können mit einer Mehrheit die Berufung der Bürgeranwälte ablehnen.
- Wenn jeweils alle Umweltverbände einerseits und die einwendenden Bürger eines Vorhabensverfahrens andererseits mit Dreiviertelmehrheit zustimmen bzw. einer Mediation nicht widersprechen, können die Bürgeranwälte eine Mediation durchführen.

#### **4. 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 so genannte 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.

Weiter ist zu konstatieren, dass die Beteiligung an Gerichtsverfahren sehr teuer geworden ist. Verfahrenskosten von über 50.000 € und (deutlich) mehr pro Großverfahren sind keine Seltenheit. Ebenso erfordert die Verfahrensbegleitung durch die Bürgerinitiativen und Umweltverbände eine hohe Bereitstellung von 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 „drittbeschützenden Rechtsvorschriften“ – überprüfen werden: Es bedarf hierfür lediglich einer Aufhebung des Satzteiles „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.

- 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 § VwGO folgende Regelung aufgenommen:

Für Verbandsklagen wird bei den Klägern maximal eine Gebühr einschließlich von gerichtlich veranlassten Sachverständigenkosten von 1000 € erhoben. Eine Kostenerstattung für die außergerichtlichen Gebühren und Kosten für Sachverständige findet nicht statt, jede Partei trägt ihre Kosten selbst.

## **5. 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.

Die direkte Demokratie ist auf Länderebene längst selbstverständlich, in allen Ländern gibt es Volksbegehren/Entscheide. 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 %)
- die Amtseintragung (z.B. Bayern, BaWü, Brandenburg)
- kurze Fristen (z.B. 14 Tage in Bayern und BaWü)
- zu hohe Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden machen Abstimmungen z.T. ungültig (der Nichtraucherschutz-Volksentscheid in Bayern wäre in sechs Bundesländern wegen der Zustimmungsquoren ungültig gewesen)
- zu kurze Bindungsfristen des Bürgerentscheides
- fehlendes Klagerecht der Initiatoren des Bürgerentscheides auf Einhaltung des Bürgerbegehrens
- entgegenstehende städtebauliche Vereinbarungen mit privaten Dritten

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 oben genannten Hürden beseitigt werden. Mit dem Volks- und Bürgerentscheid wurden sowohl in der Schweiz

als auch im Bundesland Bayern gute Erfahrungen gemacht, da dadurch strittige Politikfragen gelöst und direkt politisch legitimiert werden können.

- 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 Obergericht 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 Vereinbarungen und Verträge mit privaten Dritten können durch Bürgerbegehren aufgehoben werden.

BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND, BERLIN IM OKTOBER 2011

UNTER MITARBEIT VON RA PETER ROTTNER, RA DIRK TESSMER, OLAF BANDT (Direktor Politik und Kommunikation beim BUND)

UND VIELEN DISKUSSIONSBEITRÄGEN VON MENSCHEN AUS DEM BUND UND BEFREUNDETEN ORGANISATIONEN