

Innenministerium verweigert effektive, faire und transparente Bürgerbeteiligung bei Großprojekten.

Das CDU geführte Innenministerium hatte sich mit der Erarbeitung einer Novellierung gesetzlicher Regelungen ein Jahr Zeit gelassen, heraus gekommen ist enttäuschend wenig: Immerhin, im Januar 2011 war der Gesetzesentwurf noch von Regelungen weiterer Beschränkungen des Bürgerbeteiligungsverfahrens geprägt - ganz im Sinne der so genannten „Planungsbeschleunigungsgesetze“, mit welchen seit den 90er Jahren der Abbau der Rechte von betroffenen Bürgern immer weiter vorangeschritten ist. Es ist einem breiten gesellschaftlichen Widerstand zu verdanken, dass das Innenministerium sein Vorhaben des weiteren Abbaus von Beteiligungsrechten zunächst zurückzog.

Die Messlatte war hoch gesetzt. Nach den massiven Bürgerprotesten um Stuttgart 21 hatte auch die CDU signalisiert „Wir haben verstanden.“ Man wolle sich für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung einsetzen, um in Zukunft „Bahnhofs-kämpfe auf der Straße“ zu vermeiden. Die CDU startet zum 1.2.2012 sogar einen eigenen Bürgerdialog zur Zukunft Deutschlands.

Nun liegen mit dem sogenannten Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren einige konkrete Vorstellungen aus einem CDU-Ministerium vor, wie unsere Bundesregierung in Zukunft die Bürger bei der Genehmigung von Großanlagen und Infrastrukturvorhaben beteiligen möchte. Dieses Gesetz hat weitreichende Bedeutung für viele Bürger, für die Umwelt und für die Infrastrukturpolitik in Deutschland. Denn es betreffen die Planung und Genehmigung von neuen Autobahnen, Bundesstraßen, Bergbauvorhaben, Flussausbauten, neuen Kanälen und Bahnbauprojekten auf Bundesebene.

Die Bedeutung ergibt sich aus zwei Komplexen: Einerseits haben solche Vorhaben in der Regel massive jahrzehntelange Auswirkungen auf Natur und Umwelt und die Gesundheit betroffener Bürger. Sie greifen oft massiv in Eigentum der betroffenen Menschen ein. Zusätzlich zu diesen direkten Auswirkungen werden diese Vorhaben aber oft aus übergeordneten Gründen grundsätzlich diskutiert: Bürger sind nicht mehr „per se“ für neue Vorhaben, sondern wollen wissen, ob die jeweiligen Vorhaben, die in der Regel milliardenschwer sind, auch sinnvoll im Rahmen einer bundesweiten bürgerorientierten Infrastrukturpolitik benötigt werden. Denn es geht jeweils um viele Steuergelder, bei denen die Menschen z.B. wissen wollen, ob es sich um fragwürdige Prestigeprojekte wie z.B. den Stuttgarter Tiefbahnhof oder um sinnvolle Bahntrassen handelt, mit denen dann z.B. LKW-Verkehr auf die Schiene verlagert wird oder ein bürgernahes Schienennetz entwickelt wird.

Doch der Versuch Bürgerbeteiligung neu zu organisieren, ist mit dem vorliegenden Entwurf vom 9.1.2012 gründlich misslungen. Zwar soll mit dem Gesetz erstmals eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ eingerichtet werden. Das soll offenbar ein Entgegenkommen zu Forderungen von Bürgerbewegungen, Verbänden und Wissenschaft sein. Dies ist sicherlich ein kleines positives Zeichen des Gesetzesentwurfes.

Darüber hinaus findet sich in dem Gesetz keinerlei weitere materielle Verbesserung für Bürger, sich bei Planungen aktiver und fair einbringen zu können. Im Gegenteil. In dem Gesetzesentwurf werden viele Regelungen, die bisher in einzelnen Fachgesetzen für bestimmte Planungen vorgesehen waren, nun bundesweit für alle Planungen verbindlich gemacht. Konkret heißt dies, dass Bürgerbeteiligung nicht verbessert wird, sondern Verschlechterungen der letzten 20 Jahre, die immer mit einer notwendigen Planungsbeschleunigung begründet wurden, nun zum Standard erhoben werden.

Wie wird Bürgerbeteiligung verhindert? Das Rezept des Bundesinnenministeriums:

1. Unzureichende Information der Öffentlichkeit über die Planung

Es fängt schon zu Anfang der Planungen an. Die derzeitigen Regelungen begünstigen, dass viele Bürger und sogar die in ihren eigenen Rechten Betroffenen von einer Vorhabensplanung überhaupt keine Kenntnis erhalten. Wer nicht am richtigen Tag an der richtigen Stelle die Tageszeitung oder gar den Amtsanzeiger oder Aushangkasten der Gemeinde liest, konnte im Extremfall Monate oder Jahre später vom Bagger in seiner Nachbarschaft überrascht werden. Daher hatte der BUND gefordert, dass betroffene Bürger aktiv informiert werden und die Planungsunterlagen auf jeden Fall auch per Internet zugänglich sein müssen.

Doch leider fehlt es in dem Gesetzesentwurf an sinnvollen bürgerfreundlichen Regelungen zu diesen Fragen. Obwohl es in der Praxis viele gute Beispiele für aktives Informationsmanagement der Behörden gibt, will das Innenministerium diesen ersten zentralen Schritt eines fairen Umgangs mit dem Bürger „Transparenz der Planung“ offenbar weiter verhindern. Die BUND Stellungnahme zum Gesetz beinhaltet konkrete Forderungen, wie dies besser zu machen wäre.

2. Planungen gegen Recht und Gesetz genehmigen – ein deutscher Sonderweg

In den bisherigen Genehmigungsverfahren wurde in den letzten Jahren ein Instrument immer mehr gestärkt, mit dem es den Behörden und den Gerichten immer besser gelang, auch Anlagen oder Projekte zu genehmigen, die eindeutig gegen Recht und Gesetz verstoßen. Das ist die sogenannte „Präklusionsregelung“. Sie besagt, dass die Bürger und Verbände schon zu Anfang in ihren Einwendungen alle Argumente und Fakten nennen müssen, die gegen eine Genehmigung der Planung sprechen. Wenn diese Argumente von den Bürgern oder uns als BUND erst später im Verfahren genannt werden, so sind sie nach der Präklusionsregelung nicht mehr gegen die Planung rechtlich wirksam.

Besonders unfair ist es, dass der Planer eines Vorhabens seine Antragsunterlagen jederzeit ändern und nachbessern kann. Den Bürgern, die sich ehrenamtlich oder mit

Hilfe des BUND an solchen Planungen beteiligen möchten, wird dies aber in Deutschland nicht zugestanden.

Für die Umwelt und die betroffenen Bürger bedeutet dies, dass Anlagen und Projekte genehmigt werden, die faktisch gegen bestimmte Umweltgesetze verstoßen. Das schürt Enttäuschung und Wut bei den betroffenen Bürgern, denn es führt zu vom Gesetzgeber nicht gewollten Umwelt- oder Gesundheitsbelastungen oder Eingriffen auf Eigentum der betroffenen Bürger.

Leider kommen solche Fälle immer wieder vor. Denn die Behörden setzen zum vollständigen Lesen und Bearbeiten der Antragsunterlagen (die auf 5 – 10, in Extremfällen bis 70 Aktenordner verteilt sind) oft Fristen von 2 – 6 Wochen. In dieser Zeit können Bürger, aber auch Verbände unmöglich die Gesamtmaterie durchdrungen haben.

Der BUND hatte daher gefordert, diese Präklusionsregelung, die es in keinem Land Europas gibt und letztlich gegen Völkerrecht (Aarhus Konvention) verstößt, komplett zu streichen. Leider ist das Innenministerium darauf in keiner Weise eingegangen. Damit zeigt sich ein weiteres Mal der Geist dieses Gesetzesentwurfes: Man setzt nicht auf fairen Dialog mit dem Bürger, sondern versucht, mit Verfahrenstricks berechnete Einsprüche der Bürger zu umgehen, und nimmt den Bürgern dabei gleich die Klagemöglichkeiten in solchen Fällen.

3. Altes Denken in neuen Gesetzen: Freibrief für Behördenwillkür

Ein weiteres Beispiel für die „Obrigkeitsdenke“ des Gesetzes findet sich in §75 des Gesetzesentwurfes. Dort soll auch geregelt werden, dass die genehmigende Behörde ein wesentlich erweitertes Recht bekommt, von Bürgern oder Verbänden im Verfahren entdeckte Mängel einer Planung oder eines Projektes eigenständig auf ihre Bedeutung abzuwägen. Die Behörde soll so entscheiden, ob bestimmte „Mängel bei Abwägung unbeachtlich seien“. In der Praxis kann die Genehmigungsbehörde damit letztlich relativ willkürlich umgehen. Denn von außen lassen sich solche Entscheidungen der Behörde praktisch nicht mehr überprüfen.

Das ist eine weitere Verschlechterung der Rechtstellung von Bürgern und Verbänden, wie sie sich im gesamten Gesetzesentwurf an vielen Stellen findet.

4. Möglichkeit eines unbegrenzten Aufschubs der Vorhabensrealisierung

Ein weiteres erschreckendes Beispiel, wie der Gesetzesentwurf die Belange der Bürger umgehen möchte, ist ebenfalls in §75 des Entwurfes zu sehen. Bisher war es so, dass Genehmigungen für Projekte, die im Zeitraum 5 Jahre nach der Genehmigung nicht begonnen wurden, automatisch wieder erloschen. So sollte sichergestellt werden, dass tatsächlich nur Vorhaben realisiert werden, die dem aktuellen Stand der Umwelttechnik, der Gesetzeslage oder der Situation vor Ort entsprachen. Doch dem Innenministerium sind solche Grundregeln des gesellschaftlichen Umgangs offenbar abhandengekommen. In Zukunft soll die Genehmigung erhalten bleiben, wenn der Planer oder Betreiber nur

einmal für kurze Zeit mit der Realisierung begonnen hat und danach die weitere Umsetzung für Jahre stillsteht. In der Praxis wird dies z.B. zu noch mehr isolierten Brückenbauwerken ohne Anbindung an das Straßennetz und andere „Baustelleneinrichtungen“ für Vorhaben führen, die - aus welchen Gründen auch immer - ihre Planrechtfertigung verloren haben und nicht mehr kurzfristig zur Realisierung stehen.

Fazit

Der Gesetzesentwurf bleibt weit hinter modernen Anforderungen an eine faire, transparente und effektive Bürgerbeteiligung zurück. Zentrale Forderungen des BUND und anderer gesellschaftlicher Gruppen an eine Neugestaltung der Bürgerbeteiligung wurden nicht aufgegriffen. Die im Entwurf vorgestellte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird in der Praxis eher ein Warnzeichen an die Bürger sein, dass sie sich besser außerhalb des Genehmigungsverfahrens organisieren müssen, wenn sie gehört werden und Einfluss auf die Planung nehmen wollen.

Der vorgestellte Gesetzesentwurf wird mit Sicherheit Konflikte um neue Großprojekte wie Stuttgart 21 etc. nicht verhindern, sondern weiter verschärfen. Er ist auch keine Grundlage, um die von der Bundesregierung gewünschte Planungssicherheit der Betreiber für neue Infrastruktur aufzubauen. Denn den Bürgern wird mit diesem Gesetz einmal mehr die Möglichkeit genommen, im Rahmen offizieller Genehmigungsverfahren zu Recht und Gesetz zu kommen.

Es ist schon jetzt zu prophezeien, dass die gesellschaftlichen Konflikte um solch neue Vorhaben verstärkt auf der Straße und im Konflikt ausgetragen werden, statt im rationalen Dialog zwischen Bürger, Staat und Vorhabenbetreiber.

Damit hat die Bundesregierung mit diesem Entwurf die Chance vertan, aktiv auf die Bürger zuzugehen. Der BUND wird sich dafür einsetzen, dass dieser Entwurf niemals Gesetzeskraft bekommt.

Olaf Bandt, Berlin den 7.2.2012
BUND Bundesgeschäftsführer