

Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten – Ansatzpunkte für eine verbesserte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland

Felicia Petersen

Einleitung

Viele Infrastrukturprojekte haben erhebliche Auswirkungen auf die Gesellschaft und unsere Umwelt, so auch der hoch umstrittene Ausbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes (Stuttgart 21). Der Fall Stuttgart 21 ist deshalb so interessant, da er exemplarisch gezeigt hat, dass unsere Planungsverfahren und die diesen Planungsverfahren innewohnenden formalen Beteiligungsprozesse an Grenzen stoßen. Sie werden unserer heutigen Gesellschaft und den immer komplexer werdenden Anforderungen an die Fachplanungen nicht mehr gerecht. Im Grunde war es nur eine Frage der Zeit, bis Proteste, wie in Stuttgart, den Finger in die Wunde legen. Die Proteste haben vor allem eines deutlich gemacht: Unserer Gesellschaft fehlt es momentan an einem bürgerschaftlich getragenen Weg, um einen Konsens zu Großprojekten zu erreichen. Aus diesem Grunde sollte der sich trotz Schlichtung immer wieder neu formierende Widerstand von der Politik ernst genommen werden und nicht mit dem Hinweis auf die Legitimation unserer repräsentativen demokratischen Grundordnung und deren Beschlusslage abgetan werden. Offensichtlich reicht es den Bürgerinnen und Bürgern, zumindest bei der Planung von großen Infrastrukturprojekten, nicht mehr, ihre Entscheidungsrechte durch den Wahlakt abzugeben. Und danach durch eine als Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnete aber letztlich im Kern als reine Informationsbeteiligung zu charakterisierende formale Bürgerbeteiligung nicht ernst genommen zu werden. Warum Öffentlichkeitsbeteiligung im derzeitigen Planungsrecht bei Infrastrukturvorhaben keine wirkliche Beteiligung beinhaltet und welche neuen Gestaltungsansätze zur angemesseneren Einbeziehung von Bürgerinteressen möglich und nötig sind, wurde in einem Gutachten des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen im Auftrag der Bundestagsfraktion Die Linke im Mai 2011 untersucht. Im Folgenden werden kurz die Ergebnisse und politische Handlungsalternativen dargestellt.

Frühzeitige Beteiligung mit offener Alternativenprüfung sichert fairen, ergebnisoffenen Planungsprozess

Frühzeitige Bürgerbeteiligung mit offener Alternativenplanung kann dazu beitragen, einen fairen und ergebnisoffenen Planungsprozess zu sichern. Um dies zu ermöglichen müsste aber aus strukturellen Gründen die grundsätzlich notwendige Reform des deutschen Planungsrechts bereits auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung beginnen.

Bundesverkehrswegeplan (BVWP)

Größter Knackpunkt bei der Planung von Infrastrukturprojekten ist die frühe gesetzliche Bedarfsfestlegung in

den Ausbaugesetzen. Diese Festlegung führt dazu, dass zu keinem späteren Zeitpunkt über den Bedarf diskutiert werden kann, so dass eine offene Alternativenprüfung, beispielsweise im Raumordnungsverfahren, nicht mehr möglich ist. Insofern sollte künftig schon auf der ersten Planungsstufe, nämlich beim BVWP, ein formales Beteiligungsverfahren verankert werden. Ansatzpunkt für diese Forderung liefert die Strategische Umweltprüfung (SUP), die eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Planungsebene vorsieht. Aber: Die SUP, wenn sie umgesetzt wird, betrifft nur die Berücksichtigung von Umweltbelangen. Es ist aus inhaltlichen Gesichtspunkten notwendig, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene des BVWP nicht nur auf Umweltbelange beschränkt bleibt. Das wiederum heißt, dass der deutsche Gesetzgeber über die Mindestanforderungen der Europäischen Union zur SUP sowie die Mindeststandards aus den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der Aarhus-Konvention hinausgehen sollte, um demokratischere Beteiligungsregeln zu schaffen.

Die auf dieser Stufe notwendige formale Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zusätzlich mit informellen Verfahren kombiniert werden. Die Bedarfsfestlegung ist ein hoch komplexes Verfahren und hat derart schwerwiegende Folgen, dass eine rein formale Beteiligung – wie sie wahrscheinlich auf dieser Ebene nur die organisierte Öffentlichkeit leisten kann – kaum einen nennenswerten Beitrag zur Behebung der bestehenden Defizite leisten kann.

Neben der formalen Beteiligung auf der Ebene der Bedarfsfestlegung sollte daher zusätzlich eine informelle Beteiligung durchgeführt werden. Wichtig ist hierbei die Einbeziehung von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Diese haben keine direkten Interessen für oder gegen jeweilige Vorhabenplanungen und können so wesentlich objektiver als die Abgeordneten des Bundestages beurteilen, welche der Vorhaben Eingang in den jeweiligen Bundesverkehrswegeplan finden sollen. Es stehen für diese informellen Verfahren insbesondere die Methoden der Bürger- oder Konsensuskonferenz sowie das Verfahren Planungszelle zur Verfügung. Beide Verfahren erarbeiten Bürgergutachten, in denen schriftliche Vorschläge und Empfehlungen formuliert und erläutert werden. Bisherige Ergebnisse zeigen, dass diese Gutachten reflektierte und durchdachte und vor allem interessensunabhängige Vorschläge liefern. In diesem Sinne sind diese Gutachten echte Bürgervoten.

Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren eignet sich auch deshalb besonders für eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, da zu diesem Zeitpunkt die konkrete Planung noch nicht stattgefunden hat. Die Öffentlichkeitsbeteiligung befindet sich also noch vor der eigentlichen Planung. Dies ist vor allem aus psychologischen Gründen interessant, da sonst die Planer immer das Gefühl haben, eine Öffentlichkeitsbeteiligung würde die abgeschlossene Planung (die schon oft mühsam genug war) nur noch »verwässern« und so gut wie möglich boykottieren. In diesem Planungsstadium sollten auf der Ebene von integrierten Gesamtplanungskonzeptionen in den Öffentlichkeitsbeteiligungen grundsätzliche und ergebnisoffene Diskussionen über insbesondere folgende Aspekte geführt werden:

- Strategische Planungsebene: Grundsätzliche Festlegung der Ziele der Planung: Was soll wie erreicht werden und welche Kriterien müssen bei der Auswahl von Projekten erfüllt sein?

- Eine Alternativenprüfung inklusive der Null-Variante muss stattfinden, und zwar unter Einbeziehung der Öffentlichkeit.

Auch auf dieser Planungsebene wäre es sinnvoll, eine Öffnungsklausel für den Einsatz von Konfliktlösungsverfahren zu implementieren, damit die formale Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bedarf fortgesetzt und ergänzt werden kann. Hierzu eignen sich Ansätze eines Mediationsverfahrens.

Bei einer solchen abgeschichteten Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens könnten raumordnerische Entscheidungen auch eine höhere Verbindlichkeit als bisher erhalten. Die Entscheidungen würden dann gegebenenfalls in dieser Phase sogar richterlich überprüfbar, also weit bevor die Detailplanung beginnt und damit weitere Kosten anfallen. Die Verbandsklage sollte dann sinnvollerweise auch auf das Raumordnungsverfahren bezogen werden.

Langfristigkeit und verbesserte Qualität der Bürgerbeteiligung

Gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung (z. B. frühzeitige Beteiligung, Aufgabe der materiellen Präklusion) sind ohne Frage die Voraussetzung für eine adäquatere Bürgermitsprache. Hinreichend sind diese gesetzlichen Veränderungen aber nicht. Der Verwaltungsvollzug hat eine kulturelle Dimension, diese ist in den Blick zu nehmen. Schrittweise sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um den Verwaltungsvollzug weiter für eine echte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger zu öffnen. Hierzu gehören: die Honorierung von Beteiligungsmaßnahmen in der Verwaltung, die Berücksichtigung von Bürgerbeteiligung in Qualitätsmanagementsystemen, der Aufbau von Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Bundesländern hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges. Das bedeutet: es wird ein grundsätzlicher Kulturwandel gebraucht statt einer »Aufrüstung« der Bürger gegen die Verwaltung, oder umgekehrt. Dazu braucht es Ressourcen statt Bürokratie. Das bedeutet auch, anstelle behördlicher Kontrolle mehr Kommunikation und Transfer von Informationen. Und vor allem braucht man ein »Gedächtnis« erfolgreicher Kommunikation, das innerhalb der Kommunen und darüber hinaus daran erinnert, was in Planungsverfahren in der Infrastrukturplanung möglich ist.

Qualifizierung der Verwaltung

Eine Schlüsselfunktion in diesem Kontext ist die Qualifizierung der Verwaltung durch Weiterbildung, Schulung und Erfahrungsaustausch der Behörden untereinander. Nur so kann ein schrittweises Umdenken befördert werden, das dazu führt, dass die Verwaltung Öffentlichkeitsbeteiligungen nicht mehr als störende Einwendungen, sondern als demokratische Ergänzung öffentlicher Angelegenheiten ansieht. Ein mentaler Paradigmenwechsel muss also stattfinden, der öffentliche Beteiligungen als Bringschuld der Verwaltung begreift.

Modifizierungen im Verwaltungsvollzug

Darüber hinaus sollte, ähnlich wie es der Verein »Mehr Demokratie e. V.« für plebiszitäre Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie die Praxis der direkten Demokratie entwickelt hat, ein Ranking der Bundesländer über die Beteiligung in Infrastrukturangelegenheiten aufgestellt werden. Dieses Ranking zur Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz sollte dann alle drei Jahre neu erhoben werden. Wettbewerb und der Vergleich zwischen den Bundesländern sind wichtige Stellschrauben, um die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung schrittweise zu verbessern.

Qualitätssysteme zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Ähnlich wie in Österreich ist es auch in der Bundesrepublik Deutschland notwendig, Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung zu definieren und ihre Einhaltung zu fördern und zu überprüfen. Hierzu können die Standards in Österreich gute Anhaltspunkte liefern. In Österreich sind die Beteiligungsstandards vom dortigen Kanzleramt verabschiedet worden und im österreichischen Nachhaltigkeitsdiskurs implementiert worden.

Institutionelle Veränderungen

Neben den gesetzlichen Änderungen sowie der Verbesserung des Verwaltungsvollzugs müssen auch neue Einrichtungen geschaffen werden, die den Kulturwandel hin zu mehr Demokratie befördern und begleiten. Hierfür sollten neue Stiftungen ins Leben gerufen werden, die die Beteiligung regierungsunabhängig und als »Gedächtnis« guter Beispiele fördern können. Modell hierfür ist die Stiftung Mitarbeit (im Ressort des Bundesinnenministeriums). Die Stiftung Mitarbeit fördert Bürgerbeteiligung, den Austausch darüber, bietet Schulungsangebote an und gibt Materialien heraus.

Es braucht in jedem Bundesland zudem Einrichtungen, bei denen Bürgerinnen und Bürger unbürokratisch Finanzmittel beantragen können, um die Ausstattung für die Begleitung eines Partizipationsprozesses absichern zu können. Es ist daher auch wichtig, einen bestimmten Anteil an den Investitionskosten für die Beteiligungsverfahren zur Verfügung zu stellen. Nur wenn Bürgerinnen und Bürger auf gleicher Augenhöhe mit Investoren und Ämtern agieren können, ist die Chance gegeben, einen qualitativ hochwertigen Prozess für das Gemeinwesen zu erreichen. Stiftungen können darüber hinaus die Erfahrungen wissenschaftlich auswerten und dauerhaft der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Implementierung von Konfliktlösungssystemen unter besonderer Berücksichtigung von Mediationsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient bislang nicht der Kompromissfindung zwischen Investor und Öffentlichkeit oder der Schlichtung von Konflikten zu Planungsvorhaben, sondern soll lediglich die Entscheidungs- und Abwägungsgrundlagen für die behördlichen Zulassungsentscheidungen »verbessern«. Aus Sicht der Betroffenen führt das Beteiligungsverfahren vielfach lediglich dazu, dass die Zulassungsentscheidung über ein umstrittenes Vorhaben »rechtsmittelfest« gemacht wird, nicht aber dazu, dass Einwendungen und Bedenken ernst genommen oder Planungen daraufhin geändert werden. Der Planungsprozess der Vorhabenträger ist vielmehr bereits abgeschlossen, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren erfolgt, eine Beeinflussung der verfestigten Planungen ist in diesem Stadium der Planung praktisch nicht mehr möglich.

Aus diesem Grund wurde in den letzten Jahren das Verfahren der Mediation auf Anwendungsmöglichkeiten bei umweltpolitischen Konflikten überprüft. Kooperative Konfliktregelungsverfahren, wie Mediation, werden – im Zusammenspiel personaler, thematischer und institutioneller Kontexte – Umweltkonflikten häufig besser gerecht als die bestehenden rechtlichen und politischen Entscheidungsroutinen formeller Verfahren. Der entscheidende Vorteil kooperativer Verfahren besteht in der Möglichkeit, einen Kommunikationsraum für Verhandlung und Diskurs zu etablieren.

Mediation gehört als Element zu einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Partizipationsverfahren und stellt auch selbst ein eigenes Verfahren dar. Unter dem übergreifenden Begriff Partizipationsverfahren werden daher alle Ansätze zusammengefasst, bei denen staatliche Akteure in der Vorbereitung hoheitlicher Entscheidungen mit privaten Akteuren wie Unternehmen, Verbänden und Initiativen direkt zusammen arbeiten. Die Auswahl partizipativer Planungs- und Entscheidungsverfahren ist groß. Das Spektrum umfasst die sog. Planungszellen, Bürgergutachten, Runde Tische, mehrstufige dialogische Verfahren, Stadt- und Verkehrsforen, Konsensus-Konferenzen, Mediation, mediative Verfahren, etc.

Grundsätzlich gilt: Wenn ein geplantes Projekt auf hohe Akzeptanz vor Ort (und damit auf ein geringes Konfliktpotential) stößt, genügen meistens schon gute Informationsangebote (z. B. Bürgerfragestunde, Bürgerinformationsabende). Werden dagegen Vorhaben mit komplexen technischen, wirtschaftlichen oder ökologischen Unsicherheiten geplant, nimmt der Bedarf an Konsultationsprozessen zu. Hier bieten sich daher dialogische Formate wie z.B. Runde Tische an, um mit den Betroffenen vor Ort die Grundlage für eine weitergehende Beteiligung im Planungsprozess zu schaffen. Bei einem hohen Konfliktpotenzial des Projektes, aber geringen Unsicherheiten in der Realisierung, sollten über die strittigen Punkte Verhandlungen mit den betroffenen Interessensvertretern aufgenommen werden, um tragfähige Lösungen erarbeiten zu können (z. B. Mediation).

Veränderung des traditionellen Staats- und Verwaltungsverständnisses

Herausforderung für die Zukunft ist die Entwicklung eines neuen Staatsverständnisses, in dem die Bürgerinnen und Bürger mehr Teilhabe an Entscheidungen des Staates haben. Das repräsentative demokratische System ist zwar eine organisatorische Notwendigkeit, um in großen Gesellschaften kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen zu können. Gleichzeitig stößt es heute aus vielen Gründen an Grenzen, wie nicht nur die Proteste in Stuttgart zeigen. Direkte Verhandlungen und diskursive Kommunikation vor und nach Wahlterminen zwischen staatlichen und betroffenen privaten Akteuren werden wichtiger, weil nur so Legitimation entsteht.

Die Verschränkung von Bürger- und Volksentscheiden mit der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren bzw. mit förmlichen Verwaltungsverfahren ist nicht zwangsläufig der Königsweg der Bürgerbeteiligung. Es kann Situationen geben, in denen Bürger- und Volksentscheide bei Großprojekten sinnvoll eingesetzt werden können. In der Regel erlauben solche Abstimmungen aber nur ein Ja oder Nein, auch wenn ihnen lange und ausführliche Diskussionen vorausgehen. In vielen Planungsverfahren geht es aber um Planungsoptimierung. Für Optimierungen an sich sinnvoller Planungen eignen sich dialogorientierte Beteiligungsverfahren (Mediation, Runde Tische Dialogverfahren) daher besser als Plebiszite.

Dennoch sollte prinzipiell die Möglichkeit vorgesehen werden, ggf. entsprechende plebiszitäre Abstimmungen zu einem Vorhaben herbeiführen zu können. Entsprechende Öffnungsklauseln für den Einsatz von direktdemokratischen Formen müssten aber in vielen Bundesländern erst geschaffen werden. Auch gibt es gegenwärtig in manchen Bundesländern noch Ausschlussklauseln für die Anwendung von Plebisziten bei Planfeststellungsverfahren.

Autorin

Felicia Petersen ist selbstständige Rechtsanwältin und Mediatorin sowie freie Mitarbeiterin im Fachgebiet Umweltrecht & Bürgerbeteiligung im Unabhängigen Institut für Umweltfragen e. V. (UfU). Sie hat gemeinsam mit Michael Zschiesche die Studie verfasst. Michael Zschiesche ist Vorstandssprecher sowie Leiter des Fachgebiets Umweltrecht & Bürgerbeteiligung im UfU.

Kontakt:

Felicia Petersen M. A.

Gaußstraße 23

60316 Frankfurt am Main

www.mediation-petersen.de

Michael Zschiesche

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V. (UfU)

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

www.ufu.de

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de