

Bürgerbeteiligung 3.0

Zwischen Volksbegehren
und Occupy-Bewegung



Inhaltsverzeichnis

Rumoren

Einstiege 12

Bürger und Bürgerinnen, hinein in die Parteien! 19
Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Transformation
Von Claus Leggewie

Aufbegehren

Auf zum nächsten Level! 28
Bürgerbeteiligung im Wandel der Zeit
Von Hans J. Lietzmann

Von A wie Agendakonferenz bis Z wie Zukunftswerkstatt 36
Formen informeller Beteiligung
Von Gesine Schulze und Alexandra Kast

Als Bollwerk viel zu schade 42
Die Aarhus-Konvention zur Bürgerbeteiligung im Umweltschutz
Von Michael Zschesche

Auf Augenhöhe mit dem Goliath 49
Stärkung der Bürgerrechte
Von Peter Rottner

Der Mix macht´s 55
Kommunikationswege
der politischen Partizipation
Von Herbert Kubicek

- 62 **Pick your Battle!**
Globaler Jugendwiderstand
Von Daniel Boese
- 67 **Wie viel Einfluss liegt auf der Straße?**
Atomkraft und Protest
Von Christian Hillengaß
- Aufbruchsstimmung**
- 74 **Unterm Schaufelbagger**
Politische Kultur und Großprojekte
Von Klaus Selle
- 84 **Mehr Öffentlichkeitsbeteiligung wagen!**
Die Zutaten für einen modernen Planungsprozess
Von Anton Hofreiter und Rüdiger Herzog
- 89 **Ökosteuer schlägt Volksabstimmung**
Grenzen der Partizipation
Von Felix Ekardt
- 95 **Die Frage nach dem Nutzen**
Bürgerbeteiligung und Nachhaltigkeit
Von Bettina Hennig
- 101 **Wider die binäre Ja/Nein-Demokratie**
In der Krise der politischen Repräsentation
Von Thymian Bussemer
- 108 **„Die Erfahrung realer Ohnmacht muss nicht unbedingt progressive Folgen haben“**
Zukunft der Demokratie
Ein Interview mit Roland Roth

Impulse

Projekte und Konzepte 114

Medien 124

Spektrum Nachhaltigkeit

Wälder als Joker 128

Wege zum Zwei-Grad-Ziel

Von Franz Josef Radermacher

Rückblick mit Zukunftsvision verbinden 132

Rio-20-plus – Plädoyer für ein ambitionierteres Gipfelmotto

Von Hans-Peter Repnik

Verantwortliche stellen sich taub 136

Reduktion von Schienenverkehrslärm

Von Walter Feldt

Mit Amarant gegen die Armut 140

Klimawandel und

lokale Anpassungsstrategien

Von Sarah Hackfort

Rubriken

Editorial 7

Impressum 144

Vorschau 145

Teil 3
zum UN-Weltgipfel
2012 in Rio de
Janeiro

Für ihr inhaltliches und
finanzielles Engagement
sowie die gute Zusam-
menarbeit danken wir
dem:



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland

Die Zutaten für einen modernen Planungsprozess

Mehr Öffentlichkeitsbeteiligung wagen!

Von Anton Hofreiter und Rüdiger Herzog

Die formalen Verfahren, in denen Politik und die Träger Großprojekte realisieren wollen, bremsen die Bürger systematisch aus. Dabei helfen Verbände, Bürgerinitiativen oder Volksbegehren, Planungsfehler zu vermeiden, Kosten zu sparen und widerstrebende Interessen schneller unter einen Hut zu kriegen.

——— Beteiligungsmöglichkeiten gehören endlich ausgeweitet. Denn Planungsverfahren nach dem Basta-Prinzip werden von der Bevölkerung längst nicht mehr akzeptiert. Ob Schweinemastanlage, Kraftwerk, Gesteinsabbau oder Straßenprojekt – stets werden größere Planungsvorhaben mit dem sogenannten „Gemeinwohl“ begründet, das ist das Totschlagargument, neben dem Privatinteressen, Naturschutzbelange und viele andere Einwendungen keine Chance haben. Im Prinzip ist es richtig, dass die Interessen der Gesellschaft über jedem einzelnen persönlichen Interesse stehen, aber das „Wohl der Allgemeinheit“ kann man bei vielen Projekten getrost hinterfragen. Der Bedarf für zahlreiche Straßen- und Schienenprojekte besitzt sogar Gesetzescharakter, denn er wurde vom Bundestag oder jeweiligen Landtag beschlossen. Da hilft kein logisches Argument gegen den Sinn eines solchen Verkehrsprojekts. Eine weitere Schwäche des deutschen Planungsrechts ist, dass viele Planungen bereits „verfestigt“ sind, bevor Bürger(innen) überhaupt beteiligt werden. Gegen Alternativplanungen wird dann häufig argumentiert, dass bereits zu viel Zeit und Geld inves-

tiert wurde, um das Verfahren noch rückgängig zu machen. Bürgerbeteiligung, die dann nur noch dazu da ist, bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu rechtfertigen und gerichtsfest zu machen, wird zu Recht als Farce wahrgenommen. Solch eine sinnentleerte Öffentlichkeitsbeteiligung können wir uns nicht mehr leisten. Schließlich benötigen wir hohe Akzeptanz und rasche Genehmigungen für Windkraftanlagen, Speicheranlagen, Solarkraftwerke & Co. Das Hochspannungsnetz ist auszubauen, um verstärkt erneuerbare Energien zu erschließen.

Mehr Mitsprache wird helfen, Planungsfehler zu vermeiden, Kosten zu sparen und widerstreitende Interessen adäquat und sachlich zu berücksichtigen. Bürgerinitiativen, Vereine oder Verbände, die sich in allen Politikbereichen aktiv in politische Prozesse einmischen, sind ein sehr wichtiges und lebendiges Element in der demokratischen Landschaft Deutschlands. Die gleichberechtigte Einbindung dieser unterschiedlichen Initiativen, die sich für, gegen oder für ein anderes Projekt engagieren, ist kein Hemmschuh. Sie bieten vielmehr die Chance für eine bessere und am Ende auch schnellere, da ausgewogenere Planung. Wer Bürger(inne)n unterstellt, sie würden immer nach dem Sankt-Florians-Prinzip agieren, täuscht sich. Interessierte können Planungsprozesse mit ihren Regionalkenntnissen sogar bereichern.

Mehr Demokratie durch solide Informationen

Transparenz und Informationsfreiheit sind Voraussetzung für die Partizipation in einer modernen Demokratie. Von „Open Government“, also einer transparenten Behörde, sind wir allerdings noch weit entfernt. Im Gegenteil, Landes- und Bundesregierungen erwecken mitunter den Eindruck, Informationen unter Verschluss halten zu wollen. Durch das Informationsfreiheitsgesetz und weitere Informationszugangsgesetze gibt es bereits einen Anspruch auf Zugang zu wichtigen Daten. In der Praxis verweigern Behörden vielfach jedoch noch die Freigabe von Informationen. Deshalb braucht es eine neue und einheitliche Qualität der Informationsfreiheit in Bund und Ländern. Zentrale Forderungen sind: bürgerfreundlicher Zugang, rasche Bearbeitung, minimale Gebühren. Auch der Zugang zu Informationen über Verträge des Staats mit Privaten, eine aktive Informationspolitik der Behörden und Barrierefreiheit in einem zentralen Internetportal gehören dazu. Oft wird in wichtigen Planungsschritten über die Köpfe der Bürger(innen) hinweg entschieden: Beteiligung fehlt bei

Entscheidungen über Notwendigkeit, Trassenführung, Standort und Dimensionierung von Projekten. Über das „Ob“ eines Verkehrswegs, einer Stromtrasse oder eines anderen größeren Vorhabens ist in einem Bedarfsplan mit Bürgerbeteiligung zu entscheiden. Im folgenden Planungsprozess darf der Bedarf dann jedoch nicht mehr in Frage stehen. Auf der Basis eines Bedarfsplans sind die Entscheidungen über das „Wie“ zu fällen. Dafür muss das Raumordnungsverfahren zu einem zentralen Verfahren im Planungsprozess ausgebaut werden. Bislang wird es eher als Formalie abgehandelt und bestätigt zumeist nur die vom Vorhabensträger bevorzugten Planungsvarianten. Im Raumordnungsverfahren sind Standort- oder Trassenalternativen ergebnisoffen zu prüfen. Und das erfordert ein Umdenken von Planern und Behörden. Für viele Bürger(innen) und Planer(innen) ist der Begriff verbrannt, weshalb sich die Frage stellt, ob „Raumordnungsverfahren“ noch die richtige Bezeichnung für so ein aufgewertetes Verfahren ist.

Die Bürger(innen) sind bereits am Anfang des Verfahrens einzubeziehen, nämlich schon dann, wenn es um die Definition von Untersuchungsgebiet und -umfang geht. Um die Qualität des Verfahrens zu sichern, sind auch Rechtsmittel – also Klagemöglichkeiten – erforderlich.

Keine Angst vor der Klage

Klagemöglichkeiten von Bürger(inne)n und Umweltvereinigungen setzt die Industrie gern mit endlosen Verzögerungen gleich. Richtig ist jedoch, dass sie nur ein präventives Instrument sind. Nur selten wird tatsächlich geklagt. Wenn jedoch eine behördliche Entscheidung beklagbar ist, sind sowohl die verfahrensführende Behörde als auch der Investor an nachvollziehbaren hochwertigen Planungsunterlagen interessiert. Und nicht zu vergessen – Planungsqualität im Raumordnungsverfahren erspart sowohl Planungsaufwand im abschließenden Genehmigungsverfahren als auch Klagen am Ende eines Planungsprozesses.

Aus rechtssystematischen Gründen sollten wir für andere Konflikte auch wieder die zweite Instanz einführen, die die Entscheidung der ersten gerichtlichen Instanz überprüft (vgl. S. 49 ff.). Das ist sinnvoll, weil vor allem Landesrecht für Verwaltungsverfahren angewandt wird und entsprechend die Landesverwaltungsgerichte besser mit diesen Gesetzen vertraut sind. Es klingt paradox, findet aber bei

„ Je mehr politische Verantwortung die Bürger haben, umso mehr werden sie sich schließlich auch mit den getroffenen Entscheidungen identifizieren. “

Verwaltungsrichtern Bestätigung: Eine Eininstanzlichkeit mit einem Bundesverwaltungsgericht würde eher einen Verfahrensstau hervorrufen. Wenn sich Konflikte nicht im formalen Planungsverfahren ausräumen lassen, sollten alternative Konfliktlösungsverfahren wie Mediation und Schlichtung zum Einsatz kommen. In einem Mediationsverfahren begegnen sich die Betroffenen auf Augenhöhe – ein Novum für Behörden. Solch eine informelle Beteiligung kann und sollte mit formalen Beteiligungsverfahren verknüpft werden. Das Baugesetzbuch sieht bereits die Möglichkeit einer Mediation vor. Bei den anderen Planungsgesetzen: Fehlanzeige, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide gehören ausgebaut. Sämtliche behördliche Entscheidungen über ein Projekt sollten Betroffene auf den Prüfstand stellen dürfen. Das erfordert niedrigere Hürden für Volksbegehren, praktikable Fristen zur Sammlung der Unterschriften sowie angemessene Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden.

Direktdemokratie ist kein Verhinderungsinstrument

Zweifellos haben direktdemokratische Instrumente auch Kehrseiten. Mobilisiert wird nicht jede Bevölkerungsschicht gleichmäßig, das heißt, am Ende steht keine Entscheidung, die den Bevölkerungsquerschnitt repräsentiert. Auch können solche Entscheidungen stark durch finanzkräftige Interessenvertreter oder lautstarke Populisten beeinflusst werden. Dennoch – je mehr politische Verantwortung die Bürger(innen) haben, umso mehr werden sie sich schließlich auch mit den getroffenen Entscheidungen identifizieren. Und desto eher werden sie auch Planungen akzeptieren, die Einzelne vielleicht für sich lieber anders getroffen hätten. Direktdemokratie ist kein Verhinderungsinstrument. In Zürich beispielsweise hat ein Bürgerentscheid den Bau eines U-Bahnnetzes abgelenkt – mit der Konsequenz, dass dafür das Straßenbahnnetz mustergültig ausgebaut wurde und weltweit Beachtung findet.

Beschleunigungseffekte sind möglich, indem man doppelte Planungsschritte einspart. Beispielsweise ist ein Linienbestimmungsverfahren für Straßen nicht erforderlich, wenn man seine Funktionen in ein Raumordnungsverfahren übernimmt. Und ein Planfeststellungsverfahren lässt sich vereinfachen, wenn ein vorangegangenes Raumordnungsverfahren bereits viele Fragen abschließend geklärt hat. Aber auch die behördliche Bearbeitung lässt sich beschleunigen. Denn sie ist, wie sich vielfach gezeigt hat, oft ineffizient und zieht sich häufig über Jahre hin. Verzögerungen entstehen selten in den Anhörungsverfahren, sondern meist durch lange Bearbeitungszeiten und zwischen den einzelnen Verfahren.

Moderne Planungsprozesse benötigen echte Transparenz, mehr Mitbestimmung, praktikable direktdemokratische Elemente, taugliche Konfliktlösungsverfahren und einen effizienten Rechtsschutz. Entscheidungen müssen am Ende eines Prozesses stehen, bei dem die Bürger(innen) sich auf Augenhöhe mit den planenden Behörden begegnen und alle Argumente sorgsam geprüft und abgewogen worden sind. Planungen, die die Interessen Betroffener vor Ort bestmöglich einschließen, verhelfen zu mehr gelebter Demokratie und bewirken eine höhere Akzeptanz von Entscheidungen. ———



Bei minus zehn Grad gehe ich noch auf die Straße ...

- a) ... gegen die Privatisierung der Deutschen Bahn AG.
- b) ... für beheizte Säle, wenn Bürger(innen) an Planungen beteiligt werden.

Zu den Autoren

- a) Dr. Anton Hofreiter, geb. 1970, Biologe, ist

Bundstagsabgeordneter für das Bündnis 90/Die Grünen. Seit 2011 leitet er den Bundstagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

b) Rüdiger Herzog, geb. 1967, Wasserwirtschaftler und Raumplaner, ist wiss. Mitarbeiter von Dr. Anton Hofreiter und ehrenamtlicher Landesvorsitzender der NaturFreunde Brandenburg.

Kontakt

Büro Dr. Anton Hofreiter MdB
Bundstagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
E-Mail anton.hofreiter@bundestag.de