

Neue Planungskultur durch Mitwirkung der Bürger

Wenn Bürger sich jenseits ihrer privaten Interessen öffentlich engagieren, handeln sie als *Citoyens*. Die Antwort demokratischer Politik kann grundsätzlich nicht Ignorieren oder Abwehren, sondern nur Dialogbereitschaft und Überzeugungsarbeit sein.

Der Konflikt um Stuttgart 21 hat gezeigt, dass bei großen Projekten neue Antworten gefunden werden müssen, die sich auch im Planungsrecht niederschlagen. – So oder ähnlich haben sich alle parlamentarischen Parteien erklärt.

Ziel: Neues Vertrauen in das Handeln des Staats

1. Bürgerinnen und Bürger möchten an wichtigen Entscheidungen beteiligt werden, zumindest wollen sie sie vernünftig nachvollziehen können. Großprojekte, die stark in die Lebenswelt eingreifen, werden nicht mehr passiv hingenommen. Das fordert von der Politik Lernprozesse. Sie steht vor der Alternative: *Entweder gibt es mehr Bürgerproteste – oder mehr Bürgerbeteiligung.*

Die Proteste haben auch gelehrt, dass mangelnder Dialog mit den Bürgern das Grundvertrauen zum Staat schwächer macht. Das Argument, dass das Projekt in den Verfahren der repräsentativen Demokratie lückenlos gebilligt wurde, ist zutreffend, und doch zu kurz. Es verkennt, dass die Verfahren der repräsentativen Demokratie sich nicht selbst begründen, sondern auf das Grundvertrauen der Bürger zum Staat angewiesen sind.

Komplexe Aufgaben gelten im Allgemeinen als Domäne der Fachleute, und eher ungeeignet für Bürgerentscheide. Stuttgart 21 hat indes gezeigt, dass gerade die Komplexität – zunächst wahrgenommen als mangelnde Transparenz – Bürgerengagement hervorruft, zum einen in Protesten, zum anderen in großer Zuwendung der Bürger zu dem komplexen Thema, das sie sich mit Interesse und Spannung, energisch und differenziert erschließen. Was könnte eine Bürgergesellschaft besser charakterisieren?

Der Konflikt um Stuttgart 21 soll daher für eine neue Planungskultur fruchtbar werden.

2. Falsch wäre es, *repräsentative* und *plebiszitäre* Demokratie gegeneinander zu stellen. Der Zungenschlag, nun sei es Zeit, die repräsentative Demokratie als unzulängliche Form zugunsten einer mehr und mehr plebiszitären Demokratie zu reformieren, ist abwegig. Die repräsentative Demokratie ist die leistungsfähigste und zugleich humanste Regierungsform, die die Verfassungsgeschichte hervorgebracht hat. Das Problem ist nicht die repräsentative Demokratie, sondern das schwindende Vertrauen. Nicht die repräsentative Demokratie ist stückchenweise zu verabschieden, sondern Vertrauen in das Staatshandeln muss wieder gebildet werden. Einer offeneren Planungskultur kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Die Planungskultur soll die Mitwirkung der Bürger und zugleich das Vertrauen in die repräsentative Demokratie – Parlament, Regierung, Verwaltung – stärken.

3. Neben der *demokratischen* Planungsqualität geht es auch um *Leistungsfähigkeit des Staats* und *Effizienz von Planungen*. Wenn der Staat bei Konflikten vor dem Problem steht, wichtige Infrastrukturprojekte nicht mehr (oder nur mit zweifelhaft hohem Einsatz der Staatsgewalt) umsetzen zu können, hat er nicht nur ein Vertrauens-, sondern auch ein Leistungsdefizit. Eine im richtigen Maß weiter entwickelte Planungskultur sollte Qualität und Berechenbarkeit von Planungen erhöhen. Die oft überlange Dauer von Verfahren ist nicht nur ein Problem der Wirtschaftlichkeit, sondern *auch* eines der Planungskultur.

Auf dem Weg zur neuen Planungskultur stellen sich Fragen

1. **Wie weit soll die erweiterte Beteiligung der Bürger gehen?** Reicht es aus, Chancen zu Information und Äußerung zu verbessern? Kann eine öffentliche, neutral moderierte Präsentation und Diskussion dem Anspruch auf Bürgerbeteiligung Genüge tun? Fordert nicht gerade diese Form die Möglichkeit eines Bürgerentscheids – kann man ein großes Tribunal mit allem Pro und Contra vor den Bürgern veranstalten, ohne sie nachher zu fragen, ob sie nun überzeugt worden sind?

Die Antwort wird nur lauten können: In manchen Fällen mag eine Moderation ausreichen, in anderen eventuell nicht. Also bedarf es des Volksentscheids als (konditionierter) Möglichkeit. Ob er wirklich stattfindet, entscheiden im konkreten Fall die Bürger durch Erreichen des Begehrens-Quorums. Ein wichtiger Vorteil des fakultativen Bürgerentscheids liegt darin, dass er von Anfang an die Projektträger zu transparenter Planung und Kommunikation zwingt.

2. **Welches sind große landesweite Projekte?** Vermutlich kann dieser Begriff nicht von vornherein durch genaue positive Kriterien festgelegt werden. In manchen Fällen mag die Antwort eindeutig sein, in anderen kann es vom gesamten aktuellen sachlichen und politischen Kontext abhängen, ob ein Großprojekt den Charakter einer landesbedeutsamen Maßnahme hat.

Eine einfache Entscheidungsregel wäre: die Landesregierung kann mit Zustimmung des Landtags ein Großprojekt als landesbedeutsam erklären. Ohne diese Erklärung handelt es sich grundsätzlich um ein lokales Projekt, für das die allgemeinen Regeln des Planungsrechts und ggf. für kommunale Volksbegehren und Volksentscheide Anwendung finden.

Landesbedeutsame Großprojekte sind ferner oft föderal verflochten, typisch etwa durch Zuständigkeiten des Landes *und* des Bundes. In diesen Fällen gilt die Grundregel: Landesbedeutsam ist ein Großprojekt (nur) dann, wenn das Land jedenfalls substanzielle Zuständigkeiten (z.B. als Planungs- und Genehmigungsbehörde) besitzt oder an der Finanzierung beteiligt ist.*

*Im Verflechtungsbereich von Bundes- und Landesrecht dürften verschiedene Rechtsanpassungen erforderlich sein.

3. **Wer soll bei einem Volksentscheid abstimmen?** – Wir sprechen von großen, für das ganze Land bedeutsamen Infrastrukturprojekten. Also können alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger des Landes abstimmen.

4. **An welcher Stelle des Planungsprozesses soll der fakultative Volksentscheid ansetzen?** Ganz am Anfang, nach einem ersten politischen Willensbeschluss? Oder fast am Ende, wenn alle Details ausgeplant sind? Komplexe Planungen erstrecken sich über eine längere Dauer. Das Wissen über Vor- und Nachteile ändert und konkretisiert sich ständig. Das Handeln repräsentativer Organe (Parlament, Regierung) lässt sich dieser schrittweisen Entscheidungslogistik durch sachbegleitende Beschlüsse, Berichterstattungen und Kontrollen gut anpassen. Die Natur plebiszitärer Entscheidungen ist jedoch eine andere: Die Entscheidung erfolgt in einem Moment, und dann durch ein scharfes Ja oder nein. An welchem Punkt des Verfahrens soll das Schwert des Volksentscheids an sinnvollsten niedersausen? – Man möchte antworten: *So früh wie möglich, doch mit so viel Projektwissen wie nötig.* Wie ist das in das Drehbuch des Planungsprozesses zu übersetzen?

5. Wie lässt sich ein **Volksentscheid rechtsstaatlich einbauen**, so dass Güter wie Rechtssicherheit, Investitions- und Planungssicherheit vernünftig geschützt bleiben? Repräsentative und plebiszitäre Verfahren sind stimmig zu verknüpfen, so dass nicht fortwährend neue Konflikte erzeugt werden.

Die Antworten auf Nr. 4 und 5 ergeben sich aus dem Vorschlag selbst.

Vorschlag

Für große, landesbedeutsame Infrastrukturprojekte wird im Planungsverfahren **die Bürgerbeteiligung erweitert** und durch einen **fakultativen Bürger/Volksentscheid** ergänzt.

Ferner werden Verwaltungsstrukturen und -regeln neu bestimmt, die Planungs- und Genehmigungsverfahren verkürzen, ohne die Bürgerbeteiligung einzuengen.

1. Bürgermitwirkung im Rechtsverfahren

- a) Bei **großen, landesbedeutsamen Infrastrukturprojekten** werden in einem frühen Stadium die Bürgerinnen und Bürger konkret und umfassend über das Projekt informiert. Projektrelevante Beschlüsse und Dokumente (soweit nicht Betriebsgeheimnisse oder Datenschutz) werden während des Planungsverfahrens zur öffentlichen Einsicht für jedermann bereit gehalten. Bürger des Landes können jederzeit – bis einschließlich Planfeststellungsverfahren* – Stellung nehmen und eigene Vorschläge machen. Ihre Eingaben werden wie die von Trägern öffentlicher Belange behandelt.

* Das Planfeststellungsverfahren kennt bisher neben den „Trägern öffentlicher Belange“ nur die Anhörung *betreffener* Bürger.

- b) Das **Raumordnungsverfahren** nach §§ 18f. LPIG/§ 15 ROG wird durch ein **öffentliches Verfahren mit Bürgerbeteiligung erweitert und aufgewertet zum Raumordnungs- und Bürgerbeteiligungsverfahren (i.F. ROBB)**. Die Bürgerbeteiligung kann viele Verfahren und

Plattformen einsetzen wie Mediation, Projektbeiräte oder örtliche Planungswerkstätten. Sie kann (und auf Antrag von Bürgervereinigungen soll sie) in Form eines **neutral moderierten Anhörungsverfahrens** durchgeführt werden offen zugänglich und landesweit medial (Internet-Livestream) verbreitet. – Auch im Internet, vor allem in den sozialen Netzwerken des Web 2.0 werden sich Bürger an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen, doch bilden sich diese Foren bei Bedarf frei, sie sind nicht vom Staat zu organisieren.

- c) Im Rahmen des ROBB wird das Vorhaben umfassend vorgestellt:
- Was ist geplant?
 - Welche Ziele werden damit verfolgt?
 - Welche Bauwerke sollen an welchem Ort entstehen?
 - Wie hoch sind die voraussichtlichen Kosten bzw. der zulässige Kostenrahmen?
 - Wer ist an der Finanzierung beteiligt?
 - Welche Alternativen sind möglich?
- d) Im Rahmen des ROBB können **Bürgergruppen Alternativvorschläge** einbringen, die in gleicher Weise (c) vorzustellen und von der Raumordnungsbehörde nach ihrer Raumverträglichkeit zu beurteilen sind. Auch die **Landesregierung kann Alternativen** vorlegen.
- e) Im Anschluss an das ROBB beschließt/beschließen der/die Träger des Projekts, ob er/sie es, nach den Maßgaben der Behörde, (weiter) durchführen will/wollen (**verbindlicher Projektbeschluss**). Die Raumordnungsbehörde kann dafür eine Frist setzen. Der Projektbeschluss muss auch Finanzbedarf und Zeitplan des Projekts beinhalten.
- f) Nach dem Projektbeschluss können Bürger innerhalb von zwei Monaten einen landesweiten Volksentscheid begehren. Gegenstand des Volksentscheids kann das beantragte Projekt (mit den Maßgaben der Raumordnungsbehörde) allein *oder* mit den im ROBB erörterten Alternativen sein.
- g) Auch die repräsentativen Organe können einen Volksentscheid herbeiführen, entweder durch Regierungsantrag, über den der Landtag entscheidet, oder durch Initiativbeschluss des Landtags.
- h) Eine Planung, die das ROBB sowie ggf. einen Volksentscheid erfolgreich durchlaufen hat, genießt für alle folgenden Verfahrensschritte **Vertrauensschutz**. Fachrechtliche Auflagen in einem folgenden Planfeststellungsverfahren sind davon unberührt, doch kann das Projekt im Planfeststellungsverfahren nicht mehr abgelehnt werden.
- i) Werden Projekte *nach* dem Projektbeschluss (und ggf. Volksentscheid) *wesentlich* (z.B. Trassenführung bei Verkehrswegen) verändert, ist ein neuer Projektbeschluss zu fassen. Die Regeln gelten entsprechend.

2. Verfahrensbeschleunigung

- a) Nach dem Projektbeschluss oder ggf. einem Volksentscheid ist die genehmigungsreife Planung in einer Frist vorzulegen, die die Hälfte der vorgesehenen Bauzeit nicht überschreitet (in begründeten Fällen kann die Frist verlängert werden). Die Frist wird von der Raumordnungsbehörde festgestellt.
- b) Das Planfeststellungsverfahren ist *innerhalb von neun Monaten** mit Planfeststellungsbeschluss abzuschließen. Nach dessen Bestandskraft ist mit dem Bau zu beginnen.**

* Nach vorausgehendem öffentlichen Raumordnungsverfahren, dessen Ergebnisse in die Planfeststellung eingehen, kann diese beschleunigt werden.

** Wegen der zahlreichen planfestgestellten Verkehrsprojekte, die in Baden-Württemberg zur Zeit im Realisierungstau liegen, und von denen einige landesbedeutsam (S. 2 Nr. 2) sein dürften, wird es hierzu Übergangsfristen geben müssen.

3. Verwaltungsorganisation

- a) Öffentliche Infrastrukturplanungen werden in *einem* Ministerium konzentriert.
- b) ROBB- und Planfeststellungsverfahren werden von *einer* Behörde durchgeführt, die dem für Infrastruktur zuständigen Ministerium nachgeordnet ist.

Rainer Prewo 26. Januar 2011