



Konzept für Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung

Gemeinsam Zukunft planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen

1. Unser Ziel: Konsens für eine moderne Infrastruktur

Deutschland braucht eine leistungsfähige Infrastruktur, um auch künftig als moderner Industrie- und Dienstleistungsstandort wirtschaftlich erfolgreich zu sein und eine hohe Lebensqualität zu sichern. Wir müssen deshalb in Modernisierung und Ausbau der Energie- und Kommunikationsnetze und der Verkehrswege investieren. Neue Vorhaben brauchen aber die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger, sie müssen umwelt- und sozialverträglich sein, und sie dürfen nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg durchgesetzt werden.

Die SPD ist eine Infrastrukturpartei. Deshalb arbeiten wir an einem neuen gesellschaftlichen Konsens für eine moderne Infrastruktur. Einen solchen Konsens werden wir nur erreichen, wenn die Bürgerinnen und Bürger in die Planung von Vorhaben von Anfang an einbezogen sind. Und wenn für sie erkennbar ist, dass die Projekte, mit denen sie vor Ort konfrontiert sind, Teil einer gut begründeten, strategisch ausgerichteten Infrastrukturpolitik sind. Die aktuelle Situation krankt daran, dass ein stringentes Konzept hierfür fehlt.

Unser Ziel ist es deshalb, in einem breit angelegten gesellschaftlichen Dialog ein strategisches Konzept für unsere Infrastruktur zu erarbeiten – ein Konzept, das klare Prioritäten setzt und aus dem sich örtliche Projekte überzeugend erklären und legitimieren lassen. Und in dem wir eine glaubwürdige und tragfähige Antwort auf die Frage der Finanzierung geben. Genau dies ist der Inhalt unseres Projektes „Infrastrukturkonsens für Deutschland“.

Das hier vorliegende Papier ist ein erstes Ergebnis dieses Dialogprozesses. Wir werden im Jahr 2012 Vorschläge zu weiteren Kernfragen der Infrastrukturpolitik in Dialogpapieren zur öffentlichen Diskussion stellen. Wir wollen daraus einen roten Faden für sozialdemokratisches Regierungshandeln erarbeiten.



2. Mehr Demokratie wagen

„Mehr Demokratie wagen“ – unter dieses Motto hat Willy Brandt 1969 seine erste Regierungserklärung gestellt. Es beschreibt eines der großen Ziele der Sozialdemokratie: die Teilhabe aller an den gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen. Demokratie bedeutet für uns deshalb mehr als alle vier Jahre wählen. Demokratie zielt auf die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger in allen öffentlichen Angelegenheiten. In Willy Brandts Worten: Wir wollen eine Gesellschaft, die mehr Freiheit bietet und mehr Mitverantwortung fordert.

Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten haben die Demokratisierung unserer Gesellschaft maßgeblich vorangetrieben. Beispiele sind die betriebliche Mitbestimmung, die Demokratisierung der Universitäten und des Bildungswesens sowie die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler und Landesebene und öffentlicher Petitionen auf Bundesebene. Aber es bleiben Defizite. Und diese werden gerade bei der Planung von Infrastrukturvorhaben offenkundig. „Stuttgart 21“ ist ein Beispiel dafür, dass Planungsverfahren zwar formaljuristisch korrekt ablaufen, aber oftmals in der Bevölkerung keine hinreichende Akzeptanz schaffen, weil Bürgerinnen und Bürger sich unzureichend in die Entscheidungsprozesse eingebunden sehen.

Die Demokratisierung der Planungsprozesse ist deshalb ein weiterer notwendiger Schritt zu mehr Demokratie, den wir vorangehen wollen. Unser Ziel ist es, die Menschen in ganz Deutschland von Betroffenen zu Beteiligten zu machen. Am Ende wird zwar auch weiterhin die zuständige Behörde eine rechtsverbindliche Planungsentscheidung treffen müssen. Aber wir wollen, dass alle Bürgerinnen und Bürger, die dies wünschen, an diesem Entscheidungsprozess mitwirken können, und zwar nicht als Pro-Forma-Beteiligung, sondern indem wir echte Mitwirkungsmöglichkeiten schaffen.

Bürgerbeteiligung darf nicht zum Mittel degradiert werden, um nachträglich Akzeptanz zu schaffen für vorher unter Ausschluss der Öffentlichkeit gefasste Beschlüsse. Die Bürgerinnen und Bürger müssen von Anfang an einbezogen werden, also bereits bei der Frage, ob ein Projekt überhaupt gebaut wird. Beteiligungsprozesse



müssen ergebnisoffen sein. Dies bedeutet einen grundlegenden Wechsel in der Planungskultur: Transparenz statt Diskussionen hinter verschlossenen Türen, eine umfassende Öffnung der Planungsverfahren und ein neues, auf Dialog ausgerichtetes Selbstverständnis von Politikern und Verwaltungen. Schon heute gibt es hierfür in Bund, Ländern und Kommunen ermutigende Beispiele.

Grundlage einer solchen Beteiligungskultur bildet das Vertrauen, dass mit den Bürgerinnen und Bürgern bessere und wirtschaftlichere Entscheidungen gefällt werden können als ohne sie. Dies setzt Zutrauen in ihren Sachverstand und ihr Verantwortungsbewusstsein voraus und die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, Einflussnahme und Kontrolle durch die Öffentlichkeit zuzulassen. Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger sind der Blick für das Gemeinwohl und die Interessen anderer sowie die Bereitschaft zum Kompromiss gefordert. Und nicht zuletzt müssen Entscheidungen, die unter breiter Beteiligung der Bevölkerung gefunden worden sind, am Ende auch von allen mitgetragen werden.

Beteiligung erfordert eine neue Diskussionskultur. Sie muss in einem ständigen Lern- und Dialogprozess eingeübt werden. Beteiligungsformen sollten so gestaltet sein, dass sie möglichst vielen Menschen die Teilnahme ermöglichen. Es gilt insbesondere, auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen zum Mitmachen zu motivieren. Diese sind von den Auswirkungen von Baumaßnahmen oftmals überproportional betroffen, etwa durch Verkehrslärm, bei Beteiligungsverfahren bisher aber unterrepräsentiert.

3. Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung – kein Widerspruch

Eine moderne Infrastruktur bildet die elementare Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Industrie- und Wirtschaftsstandorts und damit für die Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland. Infrastrukturpolitik ist für uns deshalb immer auch Industrie- und Wirtschaftspolitik.

Wir betrachten Bürgerbeteiligung nicht als Gegensatz, sondern als Bestandteil einer modernen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Bürgerbeteiligung bietet nicht nur den Kritikern, sondern auch den Befürwortern die Chance, für ein Infrastrukturprojekt und seine Vorteile zu werben. Gleichzeitig erhalten Planungsträger die Möglichkeit, ihre



Pläne offensiv zu vertreten und frühzeitig Akzeptanz und Planungssicherheit zu erreichen.

Wir wissen, dass Bürgerbeteiligung zunächst Geld kostet und zur Entscheidung für teurere Planungsvarianten, wie z.B. zum Bau zusätzlicher Lärmschutzwände, führen kann. Dennoch sind wir überzeugt, dass Bürgerbeteiligung zu qualitativ besseren und wirtschaftlicheren Lösungen führt, weil mögliche Alternativen frühzeitig diskutiert und kostspielige Fehlplanungen vermieden werden können.

Mehr Demokratie – mehr Beteiligung – steht auch nicht im Widerspruch zum wirtschaftlichen Interesse nach kurzen Planungs- und Bauzeiten, im Gegenteil: Nur eine breite Akzeptanz der Bauvorhaben sichert deren rasche Umsetzung. Deshalb gehören Planungsbeschleunigung und Bürgerbeteiligung für uns zusammen. Wir sind der Überzeugung, dass eine verbesserte Beteiligung der Bürger dazu beitragen kann, die Dauer von Planungsverfahren insgesamt zu verkürzen. Und umgekehrt tragen kurze Planungszeiten zu mehr Akzeptanz bei, indem sie verhindern, dass sich die Kinder und Enkel mit der Umsetzung der Planung ihrer Vorfahren konfrontiert sehen.

Unsere Vorschläge zielen insbesondere darauf, das Planfeststellungsverfahren zu entlasten und zu beschleunigen, indem mögliche Alternativplanungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit schon in der Vorphase vor Eröffnung des Verfahrens geprüft werden. Um zu einer weiteren Beschleunigung der Verfahren zu kommen, halten wir darüber hinaus insbesondere folgende Schritte für notwendig:

- Planfeststellungsverfahren müssen nach den Regeln modernen Projektmanagements gemanagt, der Erörterungstermin durch Vorgaben für seine Strukturierung effizienter gestaltet werden. Dazu sollte den Genehmigungs- und Anhörungsbehörden von der Bundesregierung entsprechende Leitfäden an die Hand gegeben werden.
- Essentiell für eine schnelle Planung ist eine ausreichende Personalausstattung der Genehmigungsbehörden. Die Personalentwicklungskonzepte im nachgeordneten Bereich von Bundesverkehrs- und Bundeswirtschaftministerium sind daraufhin kritisch zu überprüfen.
- Im Zuge der anstehenden Evaluation sollte geprüft werden, ob die erstinstanzli-



che Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für gesetzlich festgelegte Infrastrukturprojekte beibehalten werden soll. Die Beibehaltung der erstinstanzlichen Zuständigkeit darf allerdings nicht zur Überlastung des Bundesverwaltungsgerichtes führen.

- Zeitraubende Doppelungen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung müssen vermieden werden: Hat bereits im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattgefunden, so sollte sich im nachfolgenden Zulassungsverfahren die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf die noch nicht untersuchten Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränken.
- Für jene Vorhaben, bei denen die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Einzelfall geprüft werden muss (UVPG § 3 c, Satz 1), sollten Bagatellschwellenwerte für die einzelnen Vorhabensmerkmale (Anhang 2, Nr. 1) definiert und die vorhandenen Kriterien für die Erforderlichkeit präzisiert werden, um langwierige Detailprüfungen zu vermeiden.
- Um langwierige Konflikte zu vermeiden, müssen die Spielräume der Genehmigungsbehörden zur Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen für Beeinträchtigungen der Anwohnerinnen und Anwohner, z.B. durch Verkehrslärm, erweitert werden. Dazu sollte auch für Verkehrsprojekte die Möglichkeit eigener – von den Naturschutz-Ausgleichsmitteln unabhängiger – Ausgleichsfonds geprüft werden, mit denen über gesetzliche Standards hinausgehende Maßnahmen bezahlt und Betroffene für Belastungen entschädigt werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, wie den Planungsbehörden mehr Spielraum zum frühzeitigen Aushandeln individueller Ausgleichslösungen gegeben werden kann.
- Die Akzeptanz muss auch bei denjenigen Menschen erhöht werden, deren Eigentum von Planungsverfahren betroffen ist. Insbesondere gilt es, soziale Härten zu vermeiden. Deshalb treten wir dafür ein, dass selbstbewohntes Wohneigentum künftig nicht mehr nach dem Verkehrswert entschädigt wird, sondern funktionaler Ersatz für das verlorene Heim zur Verfügung gestellt wird.
- Bund und Länder sollten gemeinsam weitere Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Planung von Infrastrukturvorhaben prüfen, insbesondere eine mögliche Integration des Raumordnungs- in das Planfeststellungsverfahren.



4. Gemeinsam entscheiden, welche Infrastruktur unser Land braucht

Viele Projekte stoßen auf mangelnde Akzeptanz, weil grundsätzlich in Frage gestellt wird, dass überhaupt ein Bedarf für sie besteht. Deshalb ist es zwingend, dass der Bedarf für Infrastrukturprojekte transparent und unter Mitwirkung der Öffentlichkeit ermittelt und festgelegt wird. Mehr Transparenz bedeutet hier:

- Der Öffentlichkeit müssen über Internet alle Planungs- und Berechnungsgrundlagen der Bundesverkehrswegeplanung und Bundesnetzplanung für Energienetze zugänglich gemacht werden. Dasselbe gilt für die Überprüfung der Bedarfspläne, die die für Verkehrswege alle fünf und für Energienetze alle drei Jahre fällig ist.
- Die methodischen Grundlagen und Detailannahmen der Bedarfsermittlung (z.B. Szenarienrahmen) müssen offen gelegt und nachvollziehbar erläutert werden. Die zuständigen Stellen haben bei der Auftragsvergabe von Prognosen und Nutzen-Kosten-Analysen dafür Sorge zu tragen, dass die verwendete Methodik ins Eigentum der öffentlichen Hand übergeht und damit offen gelegt werden kann.

4.1 Bundesverkehrswege

Auf der Grundlage dieser verbesserten Transparenz wollen wir die Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit bei der Netzplanung und Bedarfsfestlegung deutlich verbessern. Für die Bundesverkehrswegeplanung bedeutet dies:

- Voraussetzung für die Aufnahme eines Verkehrsprojektes in die Netzplanung muss sein, dass der jeweilige Anmelder (z.B. Länder, DB Netz AG, Bundesbehörden) die Akzeptanz des gemeldeten Infrastrukturprojekts in den vom Projekt betroffenen Gebietskörperschaften (z.B. durch Bürgerbefragung, Anhörung oder andere Beteiligungsverfahren) geprüft hat und im Anmeldebogen nachvollziehbar dokumentiert. Die Anmelder sollten verpflichtet werden, die Projekte vor der Anmeldung zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellung-



nahme zu geben.

- In allen Phasen – beginnend mit der Zieldiskussion und Szenarien-Entwicklung – muss das Bundesverkehrsministerium bei der Ermittlung des Bedarfs eine qualifizierte Verbändebeteiligung sicherstellen. Hierzu sollte ein permanentes Beratungsgremium aus Verbands- und Wissenschaftsvertretern eingesetzt werden, das bei allen Entscheidungen frühzeitig einbezogen wird und das breite Spektrum der gesellschaftlichen Interessen von Ökonomie bis Ökologie abbildet
- Das Bundesverkehrsministerium muss der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Netzplanung und dem zugehörigen Umweltbericht geben, bevor diese von der Bundesregierung beschlossen werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung darf sich nicht allein auf die Umweltverträglichkeitsprüfung beziehen, sondern muss alle Aspekte der Netzplanung, insbesondere deren Ziele, Prioritäten und mögliche Netzalternativen, sowie ökonomische Fragen umfassen. Die Beteiligung der Länder und Behörden findet parallel zur Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Alle Stellungnahmen werden im Internet veröffentlicht.
- Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wird vom Bundesverkehrsministerium in einem Bericht an den Deutschen Bundestag zusammengefasst, in dem die vorgeschlagene Netzplanung nicht nur hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit, sondern – als Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung – auch hinsichtlich ihrer Akzeptanz bewertet wird.
- Die Öffentlichkeit ist vom Bundesverkehrsministerium auch bei der Erarbeitung der Bedarfspläne, die Bestandteil der Ausbaugesetze sind, zu beteiligen, soweit hier Änderungen gegenüber der Netzplanung vorgenommen werden. Auch das Ergebnis dieser Beteiligung ist gegenüber dem Deutschen Bundestag in einem Bericht zu dokumentieren.
- Bei der alle fünf Jahre erforderlichen Bedarfsplanüberprüfung ist vom Bundesverkehrsministerium in allen Phasen – beginnend bei der Prognose-Erstellung und Szenarien-Entwicklung – eine qualifizierte Verbändebeteiligung sicherzustellen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Auch diese



Beteiligung darf sich nicht allein auf die strategische Umweltprüfung beziehen, sondern muss alle Aspekte der Bedarfsplanung umfassen, insbesondere die Frage von Planungsprioritäten und Planungsalternativen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist in einem Bericht an den Deutschen Bundestag zu dokumentieren.

- Die Bundesregierung sollte regelmäßig einen Verkehrsinfrastrukturbericht vorlegen, der die Öffentlichkeit detailliert über den Unterhaltungszustand aller Verkehrswege informiert und den Unterhaltungsbedarf transparent macht.

4.2 Energieversorgungsnetze

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABeG) hat eine Reihe von Verbesserungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bundesnetz- und Bedarfsplanung geschaffen, so z.B. die Verpflichtung der Betreiber von Übertragungsnetzen, den Entwurf des Netzentwicklungsplans vor Vorlage bei der Regulierungsbehörde im Internet zu veröffentlichen, sowie die verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der strategischen Umweltprüfung. Darüber hinausgehend halten wir weitere Verbesserungen der Bürgerbeteiligung für geboten.

- Bei der Erarbeitung des Szenarienrahmens für die Netzentwicklungsplanung müssen eine qualifizierte Verbändebeteiligung sowie die Transparenz des Verfahrens und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse sichergestellt werden.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bestätigung des Netzentwicklungsplans durch die Regulierungsbehörde darf sich materiell nicht nur auf Fragen der Umweltverträglichkeit beschränken, sondern muss alle Fragen der Netzplanung, einschließlich z.B. der Bedarfsermittlung, umfassen.
- Die Öffentlichkeit ist auch bei der Erarbeitung des Bundesbedarfsplans zu beteiligen, sofern er sich materiell vom Netzentwicklungsplan unterscheidet.



5. Die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig in Planungsverfahren einbinden

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, wie sie heute praktiziert wird, kommt zu spät, um eine Planung entscheidend zu verändern. Zur Planfeststellung reicht der Planungsträger eine fertige Projektplanung ein, der oft jahrelange Vorplanungen vorausgegangen sind. Bei diesen Vorplanungen ist die Öffentlichkeit oftmals nicht oder nur unzureichend eingebunden. Hier wollen wir künftig eine rechtzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sicherstellen.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen an den Vorplanungen beteiligt werden, die dem Planfeststellungsverfahren zum Neubau von Verkehrswegen und Leitungstrassen vorausgehen. Dies betrifft insbesondere die Prüfung und Auswahl alternativer Trassen und Ausführungsvarianten.

- In das Fachplanungsrecht ist für Neubauvorhaben die Verpflichtung aufzunehmen, die Öffentlichkeit schon im Vorfeld der Planfeststellung umfassend zu informieren und in alle wichtigen Entscheidungsprozesse, insbesondere die Alternativenprüfung, einzubeziehen. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung kann, muss aber nicht, im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens erfolgen.
- Hierbei ist allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Mitwirkung zu geben, also nicht nur den in ihren Rechten unmittelbar Betroffenen. Im Planfeststellungsverfahren selbst kann die Beteiligung weiterhin auf unmittelbar Betroffene und die Umweltverbände begrenzt bleiben.
- Der Vorhabenträger muss das Ergebnis dieses Vorverfahrens öffentlich dokumentieren. Das Ergebnis muss bei der Linienbestimmung (bei Bundesfernstraßen) sowie beim Planfeststellungsantrag berücksichtigt werden.
- Die Voraussetzungen für eine wirkliche Bürgerbeteiligung vor Ort müssen bereits in der Bundesverkehrswegeplanung geschaffen werden. Sie muss künftig hinreichende Planungsspielräume eröffnen, damit in späteren Verfahrensschritten noch über grundsätzliche Gestaltungsvarianten (z.B. Neubau einer Bundesautobahn oder Ausbau einer bestehenden Bundesstraße) sowie über die Dimensionierung eines Projektes entschieden werden kann.



6. Verbindliche Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung festlegen

Bürgerbeteiligung darf nicht in das Belieben von Behörden gestellt werden. Deshalb fordern wir die Festschreibung von Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung.

Die Öffentlichkeit – also alle interessierten Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände, Initiativen und sonstige Institutionen – sollte bei Neubaumaßnahmen in jedem Fall beteiligt werden und bei Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen immer dann, wenn deutliche Auswirkungen auf Menschen (z.B. Lärm) oder auf Natur und Landschaft zu erwarten sind (z.B. bei Unterhaltungsmaßnahmen an Bundeswasserstraßen). Allen Planungsbeteiligten muss allerdings bewusst sein, dass auch Planungsentscheidungen, die auf Basis von Bürgerbeteiligung getroffen werden, Schutzrechte von Planungsbetroffenen und gesetzliche Regelungen (z.B. zum Schutz von Natur und Umwelt) nicht verletzen dürfen.

Eine Verschlechterung der Beteiligungsmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren, wie sie die Bundesregierung mit dem Wegfall des obligatorischen Erörterungstermins plant, lehnen wir ab.

Für den Bereich der Energieleitungen werden wir in einem eigenen Dialogprozess zusammen mit Netzbetreibern, Verbänden und Bürgerinitiativen Vorschläge erarbeiten, wie eine frühzeitige und qualitativ hochwertige Bürgerbeteiligung mit einer Beschleunigung der Planungen verbunden werden kann.

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl im Planfeststellungs- als auch im Vorverfahren müssen verbindliche Beteiligungsstandards festgelegt werden:

- Die Beteiligung darf sich nicht nur auf Fragen der Umweltverträglichkeit beziehen, sondern muss alle Aspekte der Planung umfassen, also z.B. auch wirtschaftliche und verkehrliche Fragestellungen.
- Die Öffentlichkeit muss insbesondere bei der Festlegung der Planungsziele, möglicher Planungsalternativen und des Untersuchungsumfangs am Anfang des Verfahrens beteiligt werden. Sie ist zudem immer dann zu informieren und ggf. aktiv einzubinden, wenn im Verlauf des Planungsprozesses strategische Zielentscheidungen getroffen werden (z.B. zur Dimensionierung oder



Auswahl von Planungsalternativen zur Trassierung).

- Ergänzend zur schriftlichen Beteiligung ist zumindest ein Vorerörterungstermin in Form einer Bürgerversammlung vorzusehen, der einer von der Genehmigungsbehörde unabhängigen Stelle übertragen werden kann.
- Die Genehmigungsbehörde sollte die Möglichkeit erhalten, externe Moderatoren (nicht zwangsläufig aus einer Behörde) mit dem Verfahrensmanagement der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beauftragen.
- Die Genehmigungsbehörde bzw. (in der Vorplanungsphase) der Vorhabenträger sollten verpflichtet werden, Vorschläge für Alternativplanungen (z.B. alternative Trassen, andere Dimensionierung) prüfen zu lassen, soweit diese nicht offenkundig unrealisierbar sind oder sich von bereits geprüften Alternativen nur unwesentlich unterscheiden. Hierfür muss der Gesetzgeber klare Kriterien festlegen.
- Die Genehmigungsbehörde bzw. der Vorhabenträger haben gegenüber der Öffentlichkeit schriftlich zu dokumentieren, dass und in welcher Weise sie sich mit den Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürgern auseinandergesetzt haben. Ablehnende Stellungnahmen sind zu begründen.
- In Konfliktfällen können Mediationsverfahren zwischen dem Vorhabenträger und den Bürgerinnen und Bürgern vermitteln. Diese müssen unter unabhängiger, externer Moderation stattfinden. Ihr Ergebnis muss von der Genehmigungsbehörde bei der endgültigen Planungsentscheidung berücksichtigt werden. Abweichungen sind zu begründen.

Welche Formen der Bürgerbeteiligung gewählt und wie sie ausgestaltet werden, sollte vor Ort entschieden werden – in einem „lernenden Verfahren“, in dem Verwaltungen zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern Elemente ausprobieren und weiterentwickeln. Als Hilfe dazu sollte die Bundesregierung den Genehmigungsbehörden einen Instrumentenkasten an die Hand geben, aus dem sie geeignete Verfahren auswählen können.



7. Transparenz herstellen

Entscheidungen über Infrastrukturvorhaben müssen transparent ablaufen. Dazu gehört vor allen Dingen, frühzeitig darüber zu informieren, welche Vorhaben geplant werden. Dazu muss die Öffentlichkeit in jeder Planungsphase ausführlich über den Planungsstand sowie die Argumente von Verwaltung, Fachexperten und Politik informiert werden. Zugleich muss die Verständlichkeit der Planungsprozesse und Planungsunterlagen verbessert werden. Wir sprechen uns daher für die Einführung verbindlicher Transparenzstandards bei Genehmigungsverfahren aus:

- Sämtliche der Genehmigungsbehörde vorliegenden Unterlagen müssen unverzüglich und für die gesamte Verfahrensdauer der Öffentlichkeit sowohl per Internet als auch durch Auslage an einem öffentlichen Ort zugänglich gemacht werden (Ausnahmen bei personenbezogenen Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und Gefahren für die öffentliche Sicherheit).
- Teil der Planungsunterlagen muss eine Zusammenfassung des Projekts sein, die in verständlicher Sprache den Inhalt der Planung, mögliche Planungsalternativen, Kosten sowie mögliche Projektauswirkungen darlegt und darüber informiert, welche Möglichkeiten der Beteiligung und Einflussnahme bestehen.
- Für größere Projekte sollte eine Visualisierung von Planungsalternativen und ihrer Auswirkungen (Computersimulation) verpflichtend werden.
- Alle Anhörungs-, Erörterungs- und Scopingtermine sollten grundsätzlich öffentlich sein.
- Zu Beginn jedes Planungsverfahrens müssen die Planung (einschließlich möglicher Planungsalternativen, Kosten sowie möglicher Projektauswirkungen) sowie die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in einer öffentlichen Veranstaltung erläutert werden.
- Von Enteignungen betroffene Bürgerinnen und Bürger müssen bei Planfeststellungen künftig, versehen mit einer verständlichen Rechtsbehelfsbelehrung, schriftlich benachrichtigt werden, damit sie ihre Rechte frühzeitig wahrnehmen können.
- Stellungnahmen und Einwendungen sollen künftig auch digital möglich sein.



8. Bürgerbeteiligung bei Flughafen- und Flugroutenplanungen verbessern

Reformbedürftig sind das Planfeststellungsverfahren beim Aus- und Neubau von Flughäfen sowie das Verfahren zur Festlegung der An- und Abflugrouten. Nicht selten kommt es vor, dass beim Planfeststellungsverfahren noch nicht feststeht, wer überhaupt von den Lärmauswirkungen eines neuen Flughafens oder einer neuen Start- und Landebahn betroffen ist. Denn die Festlegung der Flugrouten ist nicht Teil des Planfeststellungsverfahrens, sondern wird per Rechtsverordnung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) erst kurz vor Eröffnung eines Flughafens oder der Landebahn festgelegt. So kann es, wie im Falle des Berliner Flughafens geschehen, vorkommen, dass bei der endgültigen Festlegung der Flugrouten im Ergebnis plötzlich neue Bevölkerungsgruppen von den Auswirkungen des geplanten Flugbetriebes betroffen sind, die am Anfang davon nichts ahnen konnten. Dies gilt es künftig zu verhindern.

Wir wollen daher sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig bei der Festlegung der Flugrouten beteiligt werden. Außerdem müssen sämtliche potenziell betroffenen Gemeinden und ihre Bürgerinnen und Bürger beim Planfeststellungsverfahren einbezogen werden, unabhängig von der jeweils aktuellen Flugroutenplanung.

- Bei der Festlegung der An- und Abflugrouten an Flughäfen ist künftig die Öffentlichkeit bereits bei der Vorplanung für Streckenführungen durch die Deutsche Flugsicherung (DFS) zu beteiligen. Die Fluglärmkommission, in der u.a. betroffene Kommunen und Verbände vertreten sind, sollte als beratendes Gremium bestehen bleiben
- Bei der Planfeststellung von Flughäfen und neuen Landebahnen dürfen nicht nur jene Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden, die nach dem aktuellen Planungsstand von den An- und Abflugrouten betroffen sind. Vielmehr müssen in einem noch festzulegenden Radius rund um den Flughafen alle Gemeinden und deren Bürgerinnen und Bürger das Recht auf Einwendungen und Anhörung haben, die von potenziellen Start- und Landeanflugrouten künftig betrof-



fen sein können – unabhängig vom aktuellen Stand der Flugroutenplanung. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Flugrouten jederzeit neu festgelegt werden können, wodurch sich der Kreis der betroffenen Bürgerinnen und Bürger immer wieder ändern kann.

- Den Planungsunterlagen ist eine Zusammenfassung voranzustellen, in der eindeutig und unmissverständlich darauf hingewiesen wird, dass die Flugroutenfestlegungen sich ändern kann, und in der die Auswirkungen möglicher Flugroutenänderungen erläutert werden. Ungeachtet dessen muss das Ziel sein, dem Planfeststellungsverfahren ein möglichst realistisches An- und Abflugroutenkonzept zugrunde zu legen.
- Als begleitendes Gremium der Öffentlichkeitsbeteiligung sollten beim Neu- und Ausbau von Flughäfen Nachbarschaftsbeiräte eingesetzt werden, in denen die vom Vorhaben berührten Kommunen, Bürgerinitiativen und Verbände sowie der Flughafenbetreiber und die Flughafenutzer vertreten sind.

9. Ressourcen für eine bessere Bürgerbeteiligung bereitstellen

Bürgerbeteiligung kostet zunächst Geld. Diese Kosten müssen von vornherein in die Planungskosten eingepreist werden. Kosten verursacht sie auch bei den Bürgerinnen und Bürgern, die hierfür ihre Freizeit und nicht selten finanzielle Mittel einsetzen. In unseren Gesprächen mit Bürgerinitiativen hat sich herauskristallisiert, dass eine direkte staatliche Unterstützung von vielen abgelehnt wird, weil sie um ihre Unabhängigkeit fürchten. Ressourcen für Bürgerbeteiligung sollten daher so zur Verfügung gestellt werden, dass die Unabhängigkeit der Beteiligten gewahrt bleibt.



- Genehmigungsbehörden bzw. öffentliche Planungsträger haben einen Bürgeranwalt mit entsprechendem Etat einzusetzen, der die Bürgerinnen und Bürger in allen Fragen der Beteiligung berät und auf die Einhaltung der Beteiligungsrechte im Verfahren achtet.
- Zusammen mit interessierten Stiftungen und Verbänden sollte die Einrichtung einer Bürgerstiftung geprüft werden, die Bürgerinnen und Bürger bei komplexen Verfahren unterstützt, z.B. durch Finanzierung von Gutachten oder eines juristischen Fachbeistands.

10. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch auf Bundesebene zulassen

Entscheidungen zu überregional bedeutsamen Vorhaben, die vom Bund finanziert werden, können nicht auf lokaler oder Landesebene, sondern müssen zwingend auf Bundesebene getroffen werden. Wir bekräftigen deshalb unsere Forderung, auch auf Bundesebene Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zu Gesetzesvorhaben des Bundes zu ermöglichen. Dabei sollen auch finanzwirksame Volksentscheide zulässig sein, soweit sie Kostendeckungsvorschläge enthalten und nicht das Haushaltsgesetz als solches und die dort enthaltenen Projektlisten betreffen.

Damit wollen wir auch Volksentscheide zu gesetzlichen Grundsatzfestlegungen der Infrastrukturpolitik ermöglichen, also z.B. zu den Bedarfsplänen für Bundesverkehrswege und zum Netzausbau im Energieleitungsbereich. Es dürfte eher unwahrscheinlich sein, dass das notwendige bundesweite Quorum erreicht wird, um Volksentscheide über Einzelprojekte durchzuführen. Aussichtsreicher dürften bundesweite Volksentscheidungen sein, in denen die Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen zu den grundlegenden Weichenstellungen der Infrastrukturpolitik unseres Landes treffen.



11. Gerichtliche Überprüfung ermöglichen – Verzögerungen vermeiden

Wir setzen darauf, dass eine frühzeitige und aktive Beteiligung der Öffentlichkeit wesentlich dazu beiträgt, die Rechte Einzelner wie auch die Belange des Umwelt- und Naturschutzes besser zu berücksichtigen, da Planungsprozesse transparent und unter dauernder öffentlicher Kontrolle ablaufen. Damit kann die Zahl der Klagen verringert und die gerichtliche Überprüfung erleichtert werden.

Verbesserte Beteiligungsrechte ermöglichen es, sich bei der Überprüfung der Planungsergebnisse künftig stärker auf die Einhaltung des korrekten Verfahrensweges zu konzentrieren und Gerichtsverfahren damit zu beschleunigen. Dies gilt insbesondere für Klagen der Umweltverbände. Das Klagerecht der Umweltverbände muss entsprechend den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 12.05.2011 zum Kohlekraftwerk Lünen) künftig auf alle Umweltvorschriften ausgeweitet werden, unabhängig davon, ob sie dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner dienen oder im Interesse der Allgemeinheit stehen. Hier treten wir dafür ein, die gerichtliche Überprüfung künftig darauf zu konzentrieren, ob die vorgeschriebenen Bewertungs-, Abwägungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren eingehalten worden sind. Bei Umweltverbandsklagen sollte zudem jede Partei ihre außergerichtlichen Kosten – wie heute schon bei arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen der Fall – selbst tragen müssen.