

# Natur und RECHT

DER VERTRIEB  
LEBENS-GRUNDLAGEN  
UND DER UMWELT

DOI: 10.1007/s10357-011-2130-y

## Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven

Monika Böhm

© Springer-Verlag 2011

*Die Konflikte um den Ausbau des Stuttgarter Bahnhofs haben Forderungen nach einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung verstärkt. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern findet ihre Grenzen jedoch in Entscheidungen demokratisch legitimierter staatlicher Organe. Der nachfolgende Beitrag benennt Funktionen und Defizite, aber auch Grenzen der Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie.*

### I. Einleitung

Die Bilder der Stuttgarter Demonstrationen mit z. T. mehr als 60000 Teilnehmern und Teilnehmerinnen waren in den Medien allgegenwärtig. Es demonstrierten Gegner, aber auch Befürworter, und dies jeweils quer durch alle Bevölkerungsschichten. Nachdem die Demonstrationen eskalierten, berief der Landtag Baden-Württemberg auf Vorschlag von Ministerpräsident Mappus Heiner Geißler als Schlichter. Neben einer Reihe von Einzelvorschlägen zum konkreten Projekt – genannt sei nur das Stichwort „Stresstest“ – forderte Geißler eine „Verstärkung der unmittelbaren Demokratie“.<sup>1</sup> Diese Forderung wurde von vielen Seiten aufgegriffen. Auch die Landesregierung Baden-Württemberg startete eine Bundesratsinitiative zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben.<sup>2</sup> Genutzt hat es ihr allerdings nichts mehr. Mittlerweile regiert die erste grün/rote Koalition in Deutschland – ein historischer Moment also. Ministerpräsident Kretschmann bereitet sich nun auf seinen ersten und ganz besonderen Stresstest vor – die Landesregierung plant nämlich für den

Herbst eine Volksabstimmung über ein Ausstiegsgesetz zu Stuttgart 21. Ob sich – in welche Form die Abstimmung auch immer gekleidet werden wird – die Gegner des Projekts dann auch durchsetzen werden, ist fraglich.

Bei allen Unterschieden in der Sache: Mittlerweile scheinen sich Gegner und Befürworter jedenfalls darin einig zu sein, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit ausgebaut werden muss.

Ob davon aber tatsächlich eine Verringerung der Konflikte erwartet werden kann und welche Rahmenbedingungen insoweit von Bedeutung sind, wird meist nicht näher erörtert.

Nachfolgend soll zunächst ein Blick auf die vorhandenen Beteiligungsformen und ihre jeweiligen Funktionen geworfen werden. Dabei wird auch auf das Verfahren zu Stuttgart 21 und Vorschläge zur Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen. Im Anschluss daran wird auf das Verhältnis der Bürgerbeteiligung zu Entscheidungen des Gesetzgebers, der Verwaltung und der Rechtsprechung eingegangen. Gibt es hier einen Widerspruch zwischen der Bürgerbeteiligung in Großverfahren und den „klassischen“ Formen und Instrumenten der repräsentativen Demokratie? Schließlich sollen Änderungsoptionen behandelt werden. Und zwar auch solche jenseits des politischen Reflexes, der auf Konflikte häufig schnell – vielleicht zu schnell – mit Vorschlägen zu Gesetzesänderungen reagiert und andere Verhaltensoptionen dabei außer Betracht lässt. Am Ende steht ein kurzes Fazit.

Prof. Dr. Monika Böhm, Philipps-Universität Marburg und Landesanwältin beim Hessischen Staatsgerichtshof, Marburg, Deutschland

1) Geißler, Schlichtung Stuttgart 21 PLUS vom 30.11.2010, S. 6f., abrufbar unter <http://www.schlichtung-s21.de> (Stand 4.7.2011).

2) Vgl. Pressemitteilung Nr. 80/2011 der Pressestelle der Landesregierung Baden-Württemberg vom 1.3.2011.

## II. Bürgerbeteiligung bei Planungsverfahren

### 1. Funktionen

#### a. Gewinnung von Informationen (Jedermann-Beteiligung)

Als wichtige Funktion einer offenen Bürgerbeteiligung wird die Gewinnung von Informationen bezüglich des Projekts, seines Umfelds, den Auswirkungen, aber auch zu bestehenden Alternativen angesehen. Dahinter steht die Annahme, dass eine Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger zu besseren Entscheidungen führt.<sup>3</sup>

In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass durch eine Beteiligung der Öffentlichkeit die Qualität umweltbezogener Entscheidungen jedenfalls nicht zwangsläufig gesteigert wird. In einer empirischen Untersuchung von 15 partizipativen Entscheidungsverfahren<sup>4</sup> wurde festgestellt, dass nur in einem Drittel der Fälle tatsächlich Informationsgewinne und soziale Lernprozesse auftraten. In einigen Fällen führte die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure sogar zu einer Abschwächung von Umweltschutzziele. Interessant ist auch, dass eine geringe öffentliche Aufmerksamkeit offenbar in statistisch signifikanter Weise zu sachgerechteren, „ökologischeren“ und besser akzeptierten Entscheidungen beitragen kann. Weitere empirische Studien wären hier wünschenswert.<sup>5</sup>

Der ehemalige Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht *Gaentzsch*, der als Verhandlungsleiter des Erörterungstermins zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt fungierte, hat seine Erfahrungen dahingehend zusammengefasst, dass schätzungsweise 90% des im Erörterungstermin Gesprochenen für die Entscheidung über das Vorhaben „ganz und gar unerheblich“ gewesen seien, allenfalls 10% seien überhaupt rechtlich relevant gewesen.<sup>6</sup> Welcher Anteil davon wiederum „neu“ war, ist fraglich.

Diese Ergebnisse sprechen nicht gegen eine offene Bürgerbeteiligung. Auch *Gaentzsch* geht davon aus, dass es sich allein aus Gründen der Transparenz gelohnt hat, die eingegangenen 130.000 Einwendungen in 102 Tagen zu erörtern.<sup>7</sup> Sie scheinen aber jedenfalls dafür zu sprechen, sich mit der Ausgestaltung im Einzelnen näher zu befassen.

#### b. Grundrechtsschutz durch Verfahren (Beteiligung unmittelbar Betroffener)

Während die Jedermann-Beteiligung rechtlich gesehen optional ist, ist dies im Hinblick auf die Beteiligung unmittelbar Betroffener nicht der Fall. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Verfahren so ausgestaltet sein, dass materielle Grundrechtspositionen auch tatsächlich gesichert werden können.<sup>8</sup> Dies ist insbesondere bei Großprojekten von Bedeutung und ist mittlerweile in (fast) allen maßgeblichen (Fach-)Gesetzen der Fall. Verwiesen sei insoweit nur auf das BImSchG sowie die Bestimmung zur Erstellung von Bauleitplänen nach Maßgabe des BauGB. Zu beteiligen sind insoweit auf jeden Fall alle Personen, deren (Grund-)Rechte möglicherweise beeinträchtigt sind. Diese müssen die Möglichkeit haben, frühzeitig etwaige Bedenken einzubringen. Sie müssen dies allerdings auch tun, damit sie in einem etwaigen späteren Gerichtsverfahren mit ihren Einwendungen nicht präkludiert sind.<sup>9</sup>

#### c. Weitere Funktionen von Verfahren

Auch die Schaffung von Transparenz kann als wichtige Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung angesehen werden.<sup>10</sup> Außerdem soll die Öffentlichkeitsbeteiligung die Legitimation der getroffenen Entscheidungen verstärken und die Akzeptanz verbessern. Insoweit können die Beteiligungsverfahren sicherlich auch als Ausdruck einer demokratischen Gesellschaft angesehen werden.<sup>11</sup> Gleichwohl sollte man eine deutliche Unterscheidung zu Verfahren unmittelbarer Demokratie im Wege von Bürger- und Volksentscheiden treffen. Bei Planungsverfahren

werden die Bürger beteiligt, Entscheidungen treffen die zuständigen Behörden. Bei Verfahren der unmittelbaren Demokratie entscheiden die Bürgerinnen und Bürger dagegen über den zur Abstimmung gestellten Gegenstand. Ob man beide Formen ohne weiteres vermischen kann, wie dies in der zitierten Aussage von *Heiner Geißler* durchscheint, ist zweifelhaft. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

### 2. Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren

Wie die Beteiligung der Öffentlichkeit auszugestalten ist, richtet sich nach den jeweils einschlägigen Fachgesetzen. Im Einzelfall gibt es dabei durchaus Unterschiede. So findet bei genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 10 Abs. 3 BImSchG grundsätzlich eine Jedermann-Beteiligung statt. Bei Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe der §§ 72 ff. VwVfG sieht das Anhörungsverfahren eine Beteiligung derjenigen vor, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden (§ 73 Abs. 4 VwVfG). Häufig verweisen Spezialregelungen wie z. B. das für das Verfahren zum Stuttgarter Bahnhof maßgebliche Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) ebenfalls auf das Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG, sehen aber Modifikationen vor.<sup>12</sup> Zu beachten sind außerdem Beteiligungsvorgaben u. a. nach Maßgabe der im UVP-Gesetz enthaltenen strategischen Umweltprüfung.<sup>13</sup> Auch für Fachleute gestaltet sich die Rechtslage mitunter unübersichtlich. Die Gründe für bestehende Unterschiede dürften nicht immer sachlichen Erwägungen geschuldet sein, sondern z. B. auch den unterschiedlichen Entstehungszeitpunkten sowie europarechtlichen Vorgaben. Auch vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass mit dem Scheitern des Umweltgesetzbuches die Chance zu einer stärkeren Vereinheitlichung

3) Zur Jedermann-Beteiligung des BImSchG s. nur *Jarass*, BImSchG, 7. Aufl., § 10 Rdnr. 83 m. w. Nachw.; zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen *Guckelberger*, NuR 2010, 835 ff.

4) *Newig/Fritsch*, Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance. Eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich, in: *Bode/Evers/Klein*, Bürgergesellschaft als Projekt, 2009, S. 214 ff., insbes. S. 233 ff.; vgl. auch *Renn*, Bürgerbeteiligung: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, <http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/beteiligung.html> (Stand 4.7.2011); dort auch *ders.*, Bürgerbeteiligung und Erkenntnisse aus Theorie und Praxis, Auftaktvortrag m. w. Nachw.; sowie *Renn/Berghöfer/Wittmer/Rauschmayer*, WP3: Participation in the Multi-Level Governance of European Water and Biodiversity – A Review of Case Studies, UF2 Discussion Papers, 1/2010.

5) Als Beispiel aus dem amerikanischen Raum kann genannt werden: *Dietz/Stern*, Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making, 2008; *Beierle/Cayford*, Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions, 2002.

6) *Gaentzsch*, Der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren – Instrument zur Sachverhaltsaufklärung oder Einladung zur Verfahrensverzögerung?, in: *Verfassung-Umwelt-Wirtschaft*, Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München, 2010, S. 219 ff.

7) Vgl. *Gaentzsch*, (Fn. 6), S. 219, 223 f., 234.

8) BVerfGE 53, 30, 65 ff.; 63, 131, 143.

9) S. nur § 10 Abs. 3 Satz 5 BImSchG. Dazu *Jarass*, BImSchG, 7. Aufl., 2007, § 10 Rdnr. 93 ff. m. w. Nachw.

10) Vgl. auch *Eisele*, ZRP 2011, 113, 115 m. w. Nachw.

11) Zur verfassungsrechtlichen Dimension der Bürgerbeteiligung s. *Ziekow*, Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der verfassten Demokratie, in: *Beck/Ziekow* (Hrsg.), Mehr Bürgerbeteiligung wagen, 2011, S. 33 ff.

12) Vgl. insbes. § 18a AEG, der eine Reihe von Modifikationen für das Anhörungsverfahren vorsieht.

13) §§ 14i ff. UVPG, dazu z. B. *Peters*, KommJur 2005, 245 ff.

im Rahmen der vorgesehenen Plangenehmigung vertan wurde.<sup>14</sup>

Üblicherweise findet die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Einreichung der Unterlagen durch den Vorhabenträger in einem dreistufigen Anhörungsverfahren mit öffentlicher Auslegung, Einwendungsphase und Erörterung statt.<sup>15</sup> Teilweise werden die Bürgerinnen und Bürger, Verbände und Träger von öffentlichen Interessen auch mehrfach beteiligt. Eine Bürgerbeteiligung ist z. B. bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 18 des Raumordnungsgesetzes (ROG) vorgesehen. Auf der Ebene der konkreten Fachplanung findet regelmäßig eine weitere Bürgerbeteiligung statt. Ausgeweitet wurde außerdem die Beteiligung von Verbänden und ihre Flankierung mit Klagerechten, letzteres insbesondere bedingt durch europarechtliche Vorgaben.<sup>16</sup>

### 3. Ausweitung der Beteiligung

Sollten vor diesem Hintergrund die Verfahren noch mehr ausgeweitet werden? Ein genauere Blick ist erforderlich.

Zum einen: Trotz der zahlreich vorhandenen Beteiligungsbestimmungen gibt es immer noch Bereiche, in denen eine Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger nicht stattfindet. Dies gilt beispielsweise für die Festlegung von Flugrouten. Zwar wurde z. B. bei der Planfeststellung der aktuellen Frankfurter Flughafenerweiterung die Öffentlichkeit bezüglich des Baus der neuen Landebahn beteiligt. Die genaue Festlegung von Verlauf und Höhe der Flugrouten erfolgt jedoch durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung. Dieses wird durch die Fluglärmmmission beraten. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet dabei nicht statt.<sup>17</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich nach Beendigung der Bauarbeiten und mit Beginn der Umstellung von Flugrouten Protest erhebt. Mit Inbetriebnahme der neuen Landebahn wird der Fluglärm weiter verstärkt werden. Ob dann das ursprünglich versprochene Nachtflugverbot umgesetzt werden wird, ist noch offen.

Außerdem ist bislang z. B. bei der Aufstellung des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen, der als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz vom Bundestag und Bundesrat beschlossen wird, keine Bürgerbeteiligung vorgesehen. Ob dann aber später bei der im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach § 17 Bundesfernstraßengesetz erfolgenden Öffentlichkeitsbeteiligung noch Ergebnisoffenheit besteht, ist mehr als zweifelhaft.

Zum anderen: Es lässt sich daneben die Frage stellen, ob die vorhandenen Regelungen zur Bürgerbeteiligung auch angemessen umgesetzt werden. Nicht immer dürften die im Verfahren zum Frankfurter Flughafen eingesetzten Ressourcen zur Verfügung stehen.<sup>18</sup> Die zuständigen Behörden sind z. T. unterbesetzt und nicht mit dem nötigen Unterstützungsapparat ausgestattet. Unter diesen Voraussetzungen ist es schwer, Verfahren, bei denen die Zahl der Einwendungen in die Tausende geht, auch angemessen zu bewältigen.

Schließlich: Viel zu wenig hinterfragt werden Möglichkeiten und Grenzen einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Das Thema Bürgerbeteiligung hat derzeit Hochkonjunktur und dies über alle Parteigrenzen hinweg. Die Frankfurter Oberbürgermeisterin *Petra Roth* sieht z. B. „in der Beteiligung der Bürger neue Kraftquellen für politische Debatten“<sup>19</sup> und berichtet über gute Erfahrungen mit Planungswerkstätten zum Kulturcampus.

Häufig ist aber auch zu beobachten, dass Partikulärinteressen von Einzelnen auch Projekte erschweren, deren Notwendigkeit insgesamt an sich nicht in Frage steht. Der Protest richtet sich beispielsweise auch gegen Leitungs- und Speicherprojekte, die erforderlich sind, u. a. wenn man aus der Kernenergie aussteigen und erneuerbare Energien weiter fördern will. Den Verantwortlichen macht es dement-

sprechend Sorge, dass von 3600 erforderlichen Leitungskm erst 90 tatsächlich realisiert wurden.<sup>20</sup>

Kritisiert wird zudem, dass sich in Anhörungen vielfach fundamentale Gegner zu Wort melden würden, denen es vor allem darauf ankomme, Entscheidungen zumindest zu verzögern.<sup>21</sup> Gesprochen wird schon vom NIMBY-War, also vom Krieg derjenigen, die Projekte im „eigenen Garten“ verhindern wollen (Not In My Backyard – NIMBY).

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, wenn eine ausführliche Öffentlichkeitsbeteiligung nicht automatisch dazu führt, dass auftretende Konflikte befriedet werden. Gerichtliche Verfahren dürften vielmehr eher den Regelfall als die Ausnahme darstellen. Am Ende eines langjährigen Verfahrens mag eine Entscheidung stehen, die grundrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen genügt. Dass sie deshalb aber auch allseits akzeptiert wird, heißt das noch lange nicht. Dies zeigt sich auch und gerade bei Stuttgart 21.

### 4. Verfahrensablauf Stuttgart 21<sup>22</sup>

Man kann den Beginn des Projekts auf das Jahr 1994 datieren. Damals gaben die Bahn, der Bund, das Land Baden-Württemberg und die Stadt Stuttgart gemeinsam eine Machbarkeitsstudie in Auftrag. In dieser wurde vorgeschlagen, den Hauptbahnhof zu einem unterirdischen Durchgangsbahnhof umzugestalten. Nach weiteren Vorstudien wurde im Dezember 1996 ein Raumordnungsverfahren eingeleitet, das auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung sowie alternative Trassenführungen und Betriebskonzepte umfasste. Alle Unterlagen wurden öffentlich ausgelegt. Beim Regierungspräsidium Stuttgart gingen 13700 Einwendungen ein.

Eine Zwischenbemerkung: Man mag die Zahl für durchaus nicht klein halten – verglichen mit den 172000 Einwendungen, die im Verfahren um die Rheintalbahn erhoben wurden, ist die Anzahl aber fast noch überschaubar.

Zwischenzeitlich kam das Stuttgarter Projekt aus finanziellen Gründen ins Stocken. Weiter ging es erst, als Ende des letzten Jahrtausends die Länder Baden-Württemberg und Bayern, die Stadt Stuttgart, der Regionalverband und der Flughafen Stuttgart anboten, sich finanziell zu beteiligen. Ein Vorgang übrigens, der aus Sicht der Finanzverwaltung durchaus als problematisch angesehen wird.<sup>23</sup> Nach weiteren Planungen und Verhandlungen wurde im Oktober 2001 sodann das Planfeststellungsverfahren für den Stuttgarter Bahnhof eingeleitet. Nach Maßgabe des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) war dafür das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Für das Verfahren verweist das AEG auf die §§ 72–

14) Zur Planerischen Vorhabengenehmigung nach dem UGB-Referentenentwurf s. nur *Guckelberger*, NuR 2008, 369 ff. m. w. Nachw.

15) Vgl. nur § 73 VwVfG.

16) Deren unzureichende Umsetzung im Rahmen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in Deutschland moniert der EuGH in seiner Entscheidung vom 12. 5. 2011 – C-115/09, NuR 2011, 423 ff.; dazu *Appel*, NuR 2011, 414 ff. und *Meitz*, NuR 2011, 420 ff.; *Dürner*, DVBl. 2011, 757 ff.; sowie *Schmidt*, ZUR 2011, 296 ff.; zur Verbandsklage s. *Koch*, NVwZ 2008, 369 ff.

17) Vgl. insbes. § 27a LuftVO, § 27c LuftVG.

18) Dazu ausführlich *Gaentzsch*, (Fn. 6), S. 223 ff.; zu Erfolgskriterien s. *Renn*, Auftaktvortrag, (Fn. 4); *Creighton*, the Public Participation handbook, 2005.

19) FAZ vom 28. 6. 2011, S. 39.

20) In der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes ist eine doppelte Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, BT-Drucks. 17/6072, im Netzausbaubeschleunigungsgesetz ist eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, BT-Drucks. 17/6073.

21) S. nur *Gaentzsch*, (Fn. 6), S. 221 ff.

22) Vgl. zum Ablauf nur unter: [http://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart\\_21](http://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_21) (Stand 4. 7. 2011).

23) S. dazu *Meyer*, DVBl. 2011, 449 ff.

78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sehen allerdings einige Modifikationen vor, insbesondere beim Anhörungsverfahren. Im Jahr 2005 erfolgte der Planfeststellungsbeschluss. Gegen diesen klagten der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sowie zwei Wohnungseigentümer. Im Kern ging es dabei um die planerische Rechtfertigung des Vorhabens. Der VGH Baden-Württemberg wies die Klagen ab,<sup>24</sup> eine Beschwerde des BUND gegen die Nichtzulassung der Revision hatte beim BVerwG keinen Erfolg.<sup>25</sup>

Am 2. 2. 2010 begannen schließlich die Bauarbeiten, die allerdings schon bald wegen der heftigen Konflikte immer wieder unterbrochen und schließlich im Rahmen der Schlichtung vorerst ganz gestoppt wurden.

Ganz offenbar haben also die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Gerichtsverfahren eine breite Akzeptanz für das Vorhaben nicht bewirken können. Die Folgen: eine – je nach Perspektive – verlorene/gewonnene Landtagswahl, Pläne zum allgemeinen Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Durchführung einer Volksabstimmung, wahrscheinlich ein Streit über die Finanzierung des Bauprojekts/bzw. Schadensersatzleistungen an die Bahn und so weiter. Eine Befriedung scheint jedenfalls derzeit nicht in Sicht.

### III. Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie

#### 1. Gegensatz oder Ergänzung

Nach Heiner Geißler sind die massiven Konflikte im Zusammenhang mit dem Ausbau des Stuttgarter Bahnhofs

„nur zu verstehen auf dem Hintergrund einer massiven Vertrauenskrise der Politik im allgemeinen und einer speziellen ebenfalls massiven Kritik an der Art und Weise des Zustandekommens und der Durchführung des Projekts S 21“.<sup>26</sup>

Als Gegenmittel sieht Heiner Geißler eine Verstärkung der unmittelbaren Demokratie in Anlehnung an das Schweizer Model. Auch in Deutschland sind Volksabstimmungen nicht unbekannt: in Hessen ist über Verfassungsänderungen vom Volk zu entscheiden, in Bayern können die Bürgerinnen und Bürger Gesetzesentwürfe zur Abstimmung stellen.<sup>27</sup> Auch die Verfassung von Baden-Württemberg sieht in Art. 60 die Möglichkeit von Volksabstimmungen vor. In den Gemeindeordnungen der Länder sind Bürgerbegehren und -entscheide vorgesehen.<sup>28</sup>

Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung auch in Form plebiszitärer Elemente schließen sich nicht aus. Sie können – angemessen angewendet und ausgestaltet – einander ergänzen und bieten dann jedenfalls die Chance einer höheren Akzeptanz.

Eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung kann insoweit durchaus als Mittel zur „Vitalisierung der Demokratie“ angesehen werden.<sup>29</sup> Dies bedeutet aber nicht, dass die in der repräsentativen Demokratie vorgesehenen Legitimationswege über Entscheidungen des Gesetzgebers, die Gesetzesausführung durch die Verwaltung und deren Überprüfung durch die Rechtsprechung sowie die Bindung aller Gewalten an die Verfassung damit hinfällig würden. Die Bürgerbeteiligung muss vielmehr in diesen Rahmen eingebunden werden. Entscheidungen des Gesetzgebers können durch Volksentscheide ergänzt, teilweise auch durch diese ersetzt werden. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen förmlicher Planungsverfahren kann verbessert werden. Insbesondere die durch das Internet eröffneten Informationspotentiale könnten besser genutzt werden. Auf der anderen Seite sind aber auch die Rechtspositionen der Projektträger zu beachten und nicht zuletzt bestehende öffentliche Interessen beispielsweise an Infrastruktureinrichtungen.

Heiner Geißler schlägt nun vor, die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern nicht nur beim Prozess der

Entscheidungsfindung einzuplanen, sondern eine direkte Einbindung in die zu treffenden Entscheidungen vorzusehen. Dabei sollte in drei Schritten vorgegangen werden:<sup>30</sup>

1. Phase: Formulierung des Ziels, z.B. Basistunnel durch den Gotthardt, dann Abstimmung.
2. Phase: Entwicklung der Pläne, mögliche Alternativen, dann Abstimmung.
3. Phase: Realisierung mit begleitender Begründung und Information.

Volksabstimmungen sind sicherlich vorstellbar hinsichtlich der Frage, ob ein konkretes Infrastrukturprojekt durchgeführt werden soll. Schon der Kreis der Abstimmungsberechtigten dürfte allerdings nicht leicht zu bestimmen sein (unmittelbar Betroffene, Gemeinde-, Bundesland- oder Bundesebene?). Unklar ist bei dem Vorschlag auch, wie sich die Abstimmung zu etwa bestehenden Genehmigungsansprüchen der Projektbetreiber verhalten soll. Tritt die öffentliche Hand als Träger auf, mögen Spielräume bestehen. Plant jedoch beispielsweise ein privates Unternehmen die Einrichtung einer Windkraftanlage, so besteht bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ein Genehmigungsanspruch. Grundrechtlich abgesichert ist dieser ggf. durch Art. 12 und 14 GG.

Ob sich sodann in der nach Geißler 2. Phase über die abschließende Entscheidung, also z.B. über einen Planfeststellungsbeschluss mit u. U. mehreren Tausend Seiten<sup>31</sup> mit einem einfachen ja oder nein abstimmen lassen wird, ist äußerst zweifelhaft.

Noch schwieriger wird es, wenn ein Planfeststellungsverfahren erst einmal abgeschlossen ist. Eine Volksabstimmung kann Entscheidungen, die bereits im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren getroffen und gerichtlich überprüft wurden, nicht einfach rückgängig machen.

Die Problematik lässt sich am Beispiel der Durchführung eines Bürgerbegehrens gegen einen Bebauungsplan verdeutlichen.

#### 2. Aufhebbarkeit von Bebauungsplänen

In der hessischen Stadt T wurden zwei Bebauungspläne ordnungsgemäß beschlossen. Danach wurden Anträge auf Durchführung von Bürgerentscheiden, sog. Bürgerbegehren, zu jeweils folgender Frage gestellt: „Sind Sie dafür, dass der Satzungsbeschluss für den B-Plan ... aufgehoben wird?“ Angestrebt wurde damit letztlich eine Aufhebung der Bebauungspläne. Vor Gericht scheiterten die Antragsteller. Der VGH Kassel führte insoweit aus:<sup>32</sup>

„Da die Bürgerbegehren (mithin) auf die Aufhebung von Bebauungsplänen gerichtet sind, sind die Vorschriften zu beachten, die das Baugesetzbuch für die Aufhebung von Bebauungsplänen vorsieht und die auch zu beachten wären,

24) VGH Ba-Wü, Urt. v. 6. 4. 2006 – 5 S 596/05 (BUND), UPR 2006, 453; Urt. v. 6. 4. 2006 – 5 S 848/05, DÖV 2006, 1059 und Urt. v. 6. 4. 2006 – 5 847/05, DÖV 2006, 1058.

25) BVerwG, Beschl. v. 22. 5. 2008 – 9 B 34.07.

26) Geißler, Schlichtung Stuttgart 21 PLUS (Fn. 1), S. 2.

27) Vgl. Art. 123 HV und Art. 75 BayVerf zur Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen, zu Volksbegehren und Volksentscheiden s. Art. 124 HV sowie Art. 74 BayVerf.

28) Vgl. nur § 8b der Hessischen Gemeindeordnung (HGO).

29) So der Untertitel des von Beck/Ziekow herausgegebenen Werkes „Mehr Bürgerbeteiligung wagen“, Wiesbaden 2011.

30) Vgl. dazu Geißler, Schlichtung Stuttgart 21 PLUS (Fn. 1), S. 7.

31) Umfasste der PFB zur Startbahn West 1971 erst 23 Seiten, waren es beim PFB zum Münchner Flughafen 1974 schon 591 Seiten. Der PFB zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt umfasste 2515 Seiten.

32) VGH Kassel, Beschl. v. 30. 6. 2009 – 8 B 2047/08, S. 3.

wenn die Aufhebung durch einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung erfolgen würde.“

Maßgeblich waren damit dieselben Anforderungen, die für die Aufstellung von Bebauungsplänen gelten. Gegen diese hätte ein Bürgerbegehren verstoßen. Über gesetzwidrige Ziele aber darf nach § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO nicht abgestimmt werden. Möglich wäre insoweit allenfalls ein Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zur Aufhebung von Bebauungsplänen gewesen.

### 3. Ausstiegsgesetz Stuttgart 21

Die Verfassung von Baden-Württemberg sieht in Art. 60 mehrere Alternativen einer Volksabstimmung vor. Nach Abs. 1 ist über eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage eine Volksabstimmung einzuführen, soweit der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. Nach Abs. 2 der Regelung kann die Regierung ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags dies beantragt. Nach Abs. 3 schließlich kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags dies beantragt. Geplant ist der Weg über ein Ausstiegsgesetz, das die Regierung einbringen will.<sup>33</sup>

Auch bei einer Abstimmung über Stuttgart 21 sind die bestehenden rechtlichen Vorgaben und alle rechtskräftigen Entscheidungen zu beachten. Abgestimmt werden kann letztlich nur über eine Frage, bei der dem Land überhaupt (noch) ein Entscheidungsspielraum zustehe. So ist vorstellbar, dass Baden-Württemberg sich aus einer (finanziellen) Beteiligung am Bahnprojekt lösen könnte. Allerdings ist die Budgetverantwortlichkeit des Landtags zu wahren. Angesichts des Verfahrensstandes wäre außerdem noch zu klären, ob und welche Ausgleichs- und Schadensersatzforderungen der Bahn ggfs. auf das Land zukommen.

## IV. Neue Formen der Bürgerbeteiligung

### 1. Reformoptionen

Noch vor der Landtagswahl initiierte der damalige Ministerpräsident *Mappus* einen Expertentag über Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte. Dort wurden auch juristische Expertenempfehlungen erarbeitet.<sup>34</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll demnach möglichst früh stattfinden, zu einem Zeitpunkt, in dem noch Planungsoffenheit besteht. Ein vorgelagertes Beteiligungsverfahren wurde als sinnvoll angesehen. Im Übrigen wurde gefordert, die vorhandenen Verfahren abzustimmen und zu bündeln. In die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte eine neutrale Person einbezogen, das Verfahren transparent ausgestaltet werden.

In der Diskussion ist ein ganzes Bündel von weiteren möglichen Reformoptionen:<sup>35</sup>

- Vereinheitlichung, Zusammenfassung und Straffung der vorhandenen Verfahren
- Einsetzung einer unabhängigen Verfahrensleitung bei der Bürgerbeteiligung
- Mediation<sup>36</sup>
- Schlichtung
- Runde Tische<sup>37</sup>
- Bürgerbeteiligung im Vorfeld/ergänzend zu förmlichen Verfahren (Internet/Dialogforen)
- Bürgerentscheide
- Konsensuskonferenz
- Bürgergipfel
- Zukunftswerkstatt
- Planspiele
- Fokusgruppen

Eine systematische Untersuchung, wie diese Beteiligungsformen jeweils in die gesetzlich bestehenden Verfahrensstrukturen eingebunden werden können, fehlt bislang. Empirische Auswertungen sind rar.

### 2. Bürgerbeteiligung als Hemmfaktor

In einem gewissen Gegensatz zu der von vielen Seiten geforderten Ausweitung der Bürgerbeteiligung steht ein Entwurf des Bundesinnenministeriums für ein „Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren“ vom Dezember 2010.<sup>38</sup> Darin ist u. a. vorgesehen, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden künftig von einem öffentlichen Erörterungstermin absehen können. Begründet wird dies damit, dass eine solche Veranstaltung bei einer großen Zahl von Einwendern oft kaum noch handhabbar sei und in vielen Fällen auch kaum befriedigende Wirkung habe. Die Erörterung werde vielmehr mitunter gezielt gestört, beispielsweise durch zahlreiche Befangenheitsanträge. Eine öffentliche Erörterung könne ihre eigentliche Funktion nicht mehr erfüllen, wenn Vorhaben erkennbar aus sachfremden Erwägungen kategorisch abgelehnt würden und schon früh abzusehen sei, dass aufwändige Gerichtsverfahren ohnehin nicht zu vermeiden seien.

Ob der Entwurf tatsächlich umgesetzt werden wird erscheint fraglich. Ähnliche Regelungen enthält aber beispielsweise auch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz.<sup>39</sup> Ob damit am richtigen Hebel angesetzt wird, erscheint fraglich. Nicht die Beteiligung der Bürger,<sup>40</sup> sondern eine zeitaufwändige verwaltungsinterne Abstimmung sowie die schwankende Haltung der Politik selbst dürften häufig viel eher für Verzögerungen verantwortlich sein. Stuttgart 21 mag auch dafür als Beispiel angesehen werden.

## V. Fazit

Eine angemessene Bürgerbeteiligung ist und bleibt unumgänglich. Akzeptanz ist ohne Information und Transparenz nicht zu erreichen. Die vorhandenen Probleme sind nur z. T. rechtlich lösbar. Gesetzesänderungen sind dort erforderlich, wo bislang eine ausreichende Bürgerbeteiligung noch fehlt. Im Übrigen wird die Durchführung der Ver-

33) Vgl. nur <http://www.volksabstimmung2011.de/s21/> (Stand 4. 7. 2011) zum Standpunkt der SPD und den Stellungnahmen der Gutachter *Wieland* und *Hermes*. Gegen die Zulässigkeit die Gutachter der Bahn *Dolde* und *Kirchhof* unter [http://www.neckar-chronik.de/Home/nachrichten/ueberregional/stuttgart-21-alles-ueber-das-bahnprojekt\\_artikel,-Gutachten-Volksabstimmung-zu-Stuttgart-21-erfassungswidrig-\\_arid,113634.html](http://www.neckar-chronik.de/Home/nachrichten/ueberregional/stuttgart-21-alles-ueber-das-bahnprojekt_artikel,-Gutachten-Volksabstimmung-zu-Stuttgart-21-erfassungswidrig-_arid,113634.html). (Stand 4. 7. 2011).

34) S. unter <http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Abschlussbericht-Buergerbeteiligung%20und%20Akzeptanz%20%C3%B6ffentlicher%20Grossprojekte.pdf> (Stand 4. 7. 2011), S. 49 ff.

35) Vgl. dazu z. B. die einzelnen Beiträge in: *Beck/Ziekow* (Hrsg.), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen*, Wiesbaden, 2011.

36) Zu Möglichkeiten und Grenzen der Mediation im öffentlichen Bereich s. *Fuchs/Hehn/Wagner*, UPR 2011, 81 ff.; zur Mediation der Bauleitplanung *Battis*, DÖV 2011, 340 ff.; zum Entwurf eines einheitlichen Mediationsgesetzes *Guckelberger*, NVwZ 2011, 390 ff.; vgl. auch *Pitschas*, DÖV 2011, 333 ff.

37) Zum Runden Tisch „Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“ s. *Brinckmann*, ZUR 2010, 467 ff.

38) Der Gesetzentwurf findet sich unter [http://fluglaermmbi.de/downloads/101206\\_gesetzentwurf\\_bmi.pdf](http://fluglaermmbi.de/downloads/101206_gesetzentwurf_bmi.pdf) (Stand 4. 7. 2011), vgl. dazu *Jahn*, in FAZ vom 6. 1. 2011; kritisch zu Vorentwürfen *Cancik*, DÖV 2007, 107 ff.

39) S. BGBl. I 2006, S. 2833, dazu *Otto*, NVwZ 2007, 379 ff.

40) Vgl. nur *Ziekow/Windotffer/Oertel*, DVBl. 2006, 1469 ff. und *Renn*, Bürgerbeteiligung (Fn. 4), S. 8 f.; s. a. die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Planungsbeschleunigung und Bürgerbeteiligung vom 16. 2. 2011, BT-Drucks.17/4788.

fahren stärker ins Blickfeld rücken müssen. Damit ist nicht nur eine weitere Professionalisierung des Verfahrenshandlings gemeint. Auch die beste Verfahrensgestaltung kann inhaltliche Schwächen eines Projekts nicht ausgleichen. Gefragt ist daneben ein glaubwürdiges politisches Handeln.

Auch bei „optimalen“ Rahmenbedingung wird allgemeine Akzeptanz jedoch nicht immer erreicht werden können. Zu unterschiedlich sind die beteiligten Interessen. An einer Stärkung der Glaubwürdigkeit sollte aber schon ernsthaft gearbeitet werden.

---

DOI 10.1007/978-3-70-011-010-1