

## Den Mutbürger bei der Energiewende beteiligen – die Zivilgesellschaft stärken

*Olaf Bandt*

Die jetzt beginnende Energiewende zum Ausbau der Erneuerbaren Energien und zur Stärkung der Energieeffizienz ist besonders auf eine effektive und verbindliche Beteiligung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände angewiesen. Denn anders als bei bisherigen Standortentscheidungen von wenigen zentralen Kohlekraftwerken ist die jetzige vom BUND bewusst dezentral gewollte Energiewende auch mit hunderten bis tausenden separaten Genehmigungsentscheidungen für neue Windräder, Biomasse- oder Photovoltaikanlagen verbunden. Bei dem dringend notwendigen Ausbau der besonders energieeffizienten Kraft-Wärmekopplung ist es oftmals nötig, die gesamte Energieversorgungsstruktur in Städten und Dörfern zu verändern. Ein Ausbau der Stromnetze bringt nicht nur massive Einschnitte in das Landschaftsbild über hunderte von Kilometern, sondern kann auch neue Umweltgefahren und gesundheitliche Auswirkungen für die nah an den Leitungen wohnenden Menschen bedeuten. Alle dabei entstehenden Konflikte zu lösen und trotzdem die Energiewende schnell voranzubringen, geht aus Sicht des BUND nur mit enger Beteiligung der jeweils betroffenen Zivilgesellschaft.

Der BUND beklagt schon seit Jahrzehnten die Ohnmacht von Bürgerinnen und Bürgern in Planungsverfahren bei staatlichen oder privaten Großvorhaben. Zeugnis dafür sind nicht nur Stuttgart 21, sondern beispielsweise der Neubau von Bundesfernstraßen, der Ausbau von Flughäfen oder auch der beabsichtigte Neubau von bis zu 20 Kohlekraftwerken – ein Unding angesichts der bereits begonnenen Klimaveränderungen. Trotz einzelner großer Erfolge der Umweltschutzbewegung bei der Verhinderung von unsinnigen Projekten wuchs der Unmut vieler Bürgerinnen und Bürger gegen das staatliche Durchdrücken problematischer Projekte von Jahr zu Jahr.

Die Wut ist nur allzu verständlich: Wer schon einmal einen Erörterungstermin in einem Großverfahren erlebt hat, weiß zu gut, dass es dort nur um das Durchdrücken fertig geplanter Projekte geht. Außerdem gibt es in diesen Verfahren keine »Chancengleichheit«: Die Bürgerinnen und Bürger können finanziell nicht mithalten (bei Großverfahren sind oft weit über 100.000 € für Verfahrenskosten aufzubringen), sie haben häufig keinen Zugriff auf gleichwertige Gutachter und werden durch juristische Spezialvorschriften benachteiligt. Seit 20 Jahren verschlechterten verschiedene Bundesregierungen die Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten in Großverfahren immer wieder, bis sich diese fortgesetzte Missachtung des Bürgerwillens in den Protesten um Stuttgart 21 entlud.

Gerade bei Stuttgart 21 ist deutlich geworden, dass sich Großprojekte selbst mit eindeutigen rechtlichen Entscheidungen gegen den breiten Bürgerwillen kaum mehr durchsetzen lassen. Nur die viel zu spät angesetzte öffentliche Faktenklärung machte es möglich, dass Gegner und Befürworter wieder in einen Austausch treten

konnten. Solche Vorhaben müssen unter Einbeziehung der Kompetenz und des Willens der betroffenen Bevölkerung entwickelt werden.

Wenn man die Medienberichterstattung und Initiativen zu einzelnen besonders umstrittenen Großvorhaben, wie z. B. zum Ausbau der Stromnetze, der CCS Technologie oder des »Gasfrackings« beobachtet, scheint es fast so, als sei die Forderung nach Bürgerbeteiligung in Politik, Verwaltung und Unternehmen bereits fest verankert. Dabei stellt sich bei näherer Betrachtung oft heraus, dass es hier nur um unverbindliche »Scheinbeteiligung« geht. Die derzeitige Tendenz, Bürgerbeteiligung über so genannte Mediationsprozesse, die nicht verbindlich an die Genehmigungsverfahren gekoppelt sind und damit letztlich nur der Beruhigung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger dienen sollen, lehnt der BUND ab. Bürgerbeteiligung soll die Belange des Natur- und Umweltschutzes, der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner und deren Sachkompetenz verbindlich in Planungen und Entscheidungen einbringen.

Dies führt zu gemeinsamer Planung und Verantwortung von Vorhabensträgern, Staat und Bürgerschaft statt Akzeptanzstreit. Reine informelle Akzeptanzprozesse werden daher mittel- und langfristig die Glaubwürdigkeit des Staates, der Unternehmen und der involvierten Kommunikationsagenturen weiter in Frage stellen. Zusätzlich erwecken solche Prozesse z. T. erst offenen Protest und Widerstand gegen unglaubwürdige Argumente wie z. B. bei Stuttgart 21 vor der Faktenschlichtung.

## Sechs Punkte zur Förderung der Bürgerbeteiligung

Daher fordert der BUND nun einen kompletten Neustart für die Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft. Dazu haben wir ein 6- Punkte – Programm mit folgenden Forderungen erarbeitet, dessen Umsetzung wir von den Parteien im Bundestag erwarten:

### 1. *Bürgerbeteiligung von Anfang an.*

Wir fordern eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung gleich zu Beginn von Planungen für Großprojekte, bei der eine offene und transparente Bedarfs- und Alternativenprüfung zu den geplanten Vorhaben stattfindet. Dieser Zeitpunkt wäre auch geeignet, um offenere Diskussionsprozesse (Mediation, Runde Tische etc.) zu initiieren. Allerdings fordert der BUND, dass solche eher informellen Prozesse mit ihren Ergebnissen am Ende rechtlich verbindlich an die laufenden Genehmigungsverfahren gekoppelt werden. So könnte sichergestellt werden, dass diese Diskussionsprozesse nicht nur zur vermeintlichen Konfliktabschwächung, sondern zu echten Vereinbarungen zwischen Verwaltung, Vorhabensträger/innen und Zivilgesellschaft genutzt werden.

Insgesamt soll durch die sehr frühe ergebnisoffene Bürgerbeteiligung sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger und Verbände nicht mehr mit vermeintlich »alternativlosen« oder nicht mehr hinterfragbaren Planungen konfrontiert werden. Um dies sicherzustellen soll diese Entscheidung nicht einfach allein durch die Behörde oder den/die Vorhabensträger/innen fallen, sondern nach Ansicht des BUND im Gegensatz zu der bisherigen Rechtslage- gerichtlich überprüft werden können. Gleichzeitig wäre so auch eine Effektivierung der folgenden Verfahrensschritte möglich: Denn die Entscheidungen zu Bedarf und Alternativen aus diesem ersten

Verfahrensschritt wäre für das spätere Verfahren verbindlich und müssten nicht noch einmal neu diskutiert werden.

## **2. Faire Regeln für eine offene Bürgerbeteiligung.**

Derzeit sind viele formale Regeln und Abläufe in Genehmigungsverfahren nicht geeignet, um betroffene Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen und Verbände angemessen im Verfahren zu beteiligen. Vielfältige Behinderungen der Betroffenen im Genehmigungsverfahren (kurze Fristen, Verbot der Verbesserung der Einwendungs- und Klagebegründung, unzureichende und späte Information der Bürger/innen über das Verfahren) sollten daher beseitigt werden.

Zentrales Element dieser Veränderung ist die Transparenz der Informationen im Genehmigungsverfahren: Alle Bekanntmachungen sind zusätzlich auf einer zentralen, allgemein zugänglichen Internetplattform einzustellen. Die Plattform wird mit einer Newsletter-Funktion versehen. Zusätzlich werden die Unterlagen auf den Internetseiten der Behörde zum Abruf bereitgestellt und es wird eine angemessene Anzahl der Unterlagen (ausgerichtet am jeweils absehbaren Interesse der Bevölkerung) in der Behörde und in der jeweiligen Standortgemeinde zur Einsicht und Entleihung sowie zur Fotokopie angeboten. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden müssen mindestens zwei Wochen vor dem Erörterungstermin veröffentlicht werden.

## **3. Bürgeranwälte zur Sicherung der Verfahrensgerechtigkeit.**

Nicht nur im Rahmen des Verfahrens um Stuttgart 21 wurde deutlich: Die Bürgerinnen und Bürger haben in vielen Fällen kein Vertrauen mehr in staatliche Genehmigungsbehörden oder politische Entscheidungsträger, weil sie in den meisten Fällen ebenfalls »Partei« sind. Nur ein »neutraler Schlichter« wie Heiner Geißler hatte noch das Vertrauen, eine Klärung der Fakten zu moderieren.

Aus diesem Grund fordert der BUND hier eine echte neutrale Instanz in den Genehmigungsverfahren neu zu schaffen: Den Bürgeranwalt bzw. die Bürgeranwältin. Die Bürgerinnen und Bürger können sich bei Missständen im Planungsverfahren an diese unabhängigen Ombudsleute wenden. Diese haben dann Möglichkeiten, in die Verfahrensgestaltung einzugreifen. Die Bürgeranwält/innen sollten von den jeweilig zuständigen Parlamenten bestellt werden und in den jeweiligen Verfahren mit Zustimmung der anerkannten Naturschutzverbände hinzugezogen werden.

## **4. Stopp für Vorhaben, die gegen Recht und Gesetz verstoßen.**

In den letzten Jahren wurde ein Instrument ausgebaut, mit dem es den Behörden und den Gerichten immer besser gelang, auch Anlagen oder Projekte zu genehmigen, die eindeutig gegen Recht und Gesetz verstoßen. Das ist die so genannte »Präklusionsregelung«. Sie besagt, dass die Bürgerinnen, Bürger und Verbände schon zu Anfang in ihren Einwendungen alle Argumente und Fakten nennen müssen, die gegen eine Genehmigung der Planung sprechen. Wenn diese Argumente von den Bürgerinnen und Bürgern oder uns als BUND erst später im Verfahren genannt werden, so sind sie nach der Präklusionsregelung nicht mehr gegen die Planung rechtlich

wirksam. Für die Umwelt und die Betroffenen bedeutet dies, dass Anlagen und Projekte genehmigt werden, die faktisch gegen bestimmte Umweltgesetze verstoßen.

Das schürt Enttäuschung und Wut, denn es führt zu vom Gesetzgeber nicht gewollten Umwelt- oder Gesundheitsbelastungen oder Eingriffen auf Eigentum der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Besonders unfair ist es, dass der Planer bzw. die Planerin eines Vorhabens seine Antragsunterlagen jederzeit ändern und nachbessern kann. Der Zivilgesellschaft, die sich ehrenamtlich oder mit Hilfe des BUND an solchen Planungen beteiligen möchte, wird dies aber in Deutschland nicht zugestanden. Leider kommen solche Fälle immer wieder vor. Denn die Behörden setzen zum vollständigen Lesen und Bearbeiten der Antragsunterlagen (die auf 5 – 10, in Extremfällen bis 70 Aktenordner verteilt sind) oft Fristen von 2 – 6 Wochen. In dieser Zeit können die Bürgerinnen und Bürger, aber auch Verbände unmöglich die Gesamtmaterie durchdrungen haben. Der BUND fordert daher, diese Präklusionsregelung, die es in keinem Land Europas gibt und letztlich gegen Völkerrecht (Aarhus Konvention) verstößt, komplett abzuschaffen. Leider geht die Bundesregierung bei den laufenden gesetzlichen Veränderungen zur Bürgerbeteiligung in keiner Weise darauf ein.

#### **5. Einführung von Volks- und Bürgerbegehren auf allen Bundes-, Landes- und lokalen Ebenen, um Bürgerinnen und Bürger tatsächlich bei Einzelprojekten an Entscheidungen zu beteiligen.**

Entscheidungen der Politik zu grundsätzlichen Weichenstellungen, neuen Technologien und der Verwaltung zur Errichtung von (Groß-)Projekten werden aufgrund ihrer nachteiligen Wirkungen und der mangelnden Berücksichtigung des Bürgerwillens oft nicht mehr akzeptiert. Langjährige gesellschaftliche Konflikte mit Polizeieinsätzen und sogar Verletzten sind häufige Begleiterscheinungen umstrittener neuer Technologien, Großprojekte und nicht akzeptierter technischer Verfahren.

Vor diesem Hintergrund macht sich bei vielen Menschen eine allgemeine Politikverdrossenheit breit, die weit über die einzelnen konfliktbeladenen Entscheidungen hinausgeht. Wenn Menschen sich in Einzelfragen ohnmächtig erleben, schlägt dies oft in Misstrauen gegenüber dem gesamten demokratischen System um. Daher ist es sinnvoll, die parlamentarische Demokratie an Einzelfragen, um direkte Volksentscheidungen zu ergänzen. Denn oftmals laufen solche Einzelentscheidungen aufgrund der direkten Betroffenheit der Nachbarschaft quer zu den Parteimehrheiten in den jeweiligen Parlamenten. Besonders wichtig ist aus diesem Grund die Einführung eines bundesweiten Volksentscheides, denn im Gegensatz zu den immer weiter optimierten Volksentscheiden in den Ländern fehlt dieser noch völlig.

#### **6. Reform der Verkehrsinfrastrukturplanung zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung.**

Dieser letzte Punkt des BUND 6-Punkte-Programmes zur Bürgerbeteiligung ist im Grundsatz durchaus relevant für die Energiewende. Denn im Verkehrssektor werden erhebliche Anteile der deutschen Emissionen an Klimagasen emittiert. Im krassen Gegensatz dazu findet die Planung der Verkehrsinfrastruktur seit vielen Jahren losgelöst von volkswirtschaftlichen Fragen und den nationalen und internationalen Klimazielen statt. Zudem können betroffene Bürgerinnen, Bürger und Verbände den Bedarf an neuen Straßen in den Genehmigungsverfahren in der Regel nicht hinterfragen. Es werden trotz knapper öffentlicher Kassen oftmals einfach Jahrzehnte alte Planungen fortgeschrieben, ohne sie auf den realen Bedarf, die Kosten-Nutzen-Fragen oder die Kompatibi-

lität mit modernen Klimazielen zu überprüfen. Daher fordert der BUND einen neuen Ansatz zur Verkehrsinfrastrukturplanung der unter aktiver Beteiligung von Zivilgesellschaft und Verbänden einen neuen gesellschaftlichen Konsens zur Verwendung der vielen Milliarden öffentlicher Mittel für die Verkehrsinfrastruktur aufbaut. Damit will der BUND weg, von der Finanzierung einzelner teurer Prestigeprojekte hin zu einer bundesweiten umweltverträglichen bürgernahen Mobilität.

Wir gehen davon aus, dass die Umsetzung dieser Forderungen ein zähes Ringen mit allen politischen Parteien im Bundestag werden wird. Der BUND hat beschlossen, dies zu einem Schwerpunkt der Arbeit bis zur Bundestagswahl 2013 zu machen. Neben Gesprächen mit der Politik werden wir dazu eigene Veranstaltungen und Onlineaktionen durchführen, um genügend öffentlichen Druck aufzubauen. Wir hoffen dabei auf Unterstützung möglichst vieler betroffener Bürgerinnen und Bürger, die seit Jahren unter den ungenügenden Regeln für die Bürgerbeteiligung leiden.

## Autor

---

**Olaf Bandt** ist Bundesgeschäftsführer und Direktor Politik und Kommunikation des BUND Deutschland. Als Vorstandsmitglied des Internationalen Netzwerks Friends of the Earth betreut Olaf Bandt auch die internationale Arbeit des BUND.

### Kontakt:

Olaf Bandt

Bundesgeschäftsführer

Politik & Kommunikation

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: (0 30) 27 58 64 32

Fax: (0 30) 27 58 64 60

[olaf.bandt@bund.net](mailto:olaf.bandt@bund.net)

[www.bund.net](http://www.bund.net)

## Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)