

Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich

(Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG)

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des
Deutschen Bundestages am 15.01.2020 von

Jörg Sommer, Direktor, Berlin Institut für Partizipation

zu den Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf Demokratiekultur und Bürgerbeteiligung
sowie den qualitäts- und akzeptanzfördernden Potentialen Guter Bürgerbeteiligung

A. Legitimierung durch Beteiligung

Der vorliegende Entwurf¹ konzentriert sich auf eine Beschleunigung von großen Infrastrukturvorhaben durch eine Reduzierung bzw. Konzentration juristischer Auseinandersetzungen. Er verfolgt dabei den Ansatz, durch Stärkung demokratischer Elemente (Parlament / Beteiligung) die Reduktion juristischer Pfade zu legitimieren. Unabhängig von einer rechtlichen Bewertung ist dies aus demokratietheoretischer und beteiligungspraktischer Sicht durchaus nachvollziehbar.

Im Umgang mit gesellschaftlichen Konflikten hat sich gerade in der Beteiligungspraxis die Betrachtung des „Konfliktstufenmodells“ nach Sommer² bewährt, welches folgende Stufen definiert:

1. Inhaltlicher Diskurs
2. Fokusgruppen
3. Mediation
4. Schlichtung
5. Beschlüsse durch legitimierte Gremien
6. Juristische Klärung

Ziel ist dabei nicht eine Lösung aller Konflikte, sondern eine Vermeidung von Eskalation beziehungsweise das Erzielen der jeweils maximalen Deeskalation. Die juristische Klärung ist dabei ein Grundpfeiler des Rechtsstaats, wird jedoch in Konflikten stets nur als *ultima ratio* gesehen.

Auf dieser Grundlage ist die Vermeidung juristischer Entscheidungen durch deliberative Verfahren ein legitimes und gesellschaftlich anzustrebendes Prinzip.

Für das aktuelle Gesetzesvorhaben heißt dies jedoch auch, juristische Pfade nicht nur zu beschneiden oder zu beschleunigen, sondern die alternativen, demokratischeren, weniger eskalierenden Stufen dezidiert vorzusehen und ihnen Zeit, Raum, Ressourcen und Wirkungsmacht zu ermöglichen.

Dies ist im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch erst in Ansätzen zu erkennen und bislang nicht genügend definiert.

¹ Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/15619, Stand 02.12.2019

² Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Abschlussbericht, K-Drs. 268, S. 129ff)

B. Integration der Politik

Das Gesetzesvorhaben ist dennoch grundsätzlich auch aus demokratiethoretischer Sicht zu begrüßen, denn der Gesetzgeber übernimmt damit unmittelbare Verantwortung in Bezug auf die Realisierung der durch das Gesetz erfassten Infrastrukturvorhaben.

In der Vergangenheit haben auch die Vorhabenträger (z.B. Dialoggesellschaft) immer wieder auf die Problematik hingewiesen, dass die Politik zwar Vorhaben in Gang setzt, dann jedoch in den Beteiligungsprozessen selten eine aktive Rolle spielt und so letztlich ausführende Unternehmen, betroffene Kommunen und Bürger „alleine“ in Deliberationsprozesse eintreten müssen. Gerade im Sinne der Akzeptanzförderung wird eine stärkere Integration der Politik in die Umsetzungsprozesse als positiv bewertet. Dies kann durch die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Entscheidungen des Bundestages bewirkt werden.

Das Konzept der Legalplanung ist also prinzipiell dazu geeignet, die Politik stärker als bislang in Deliberationsprozesse zu involvieren und so die demokratische Kultur zu stärken.

C. Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Gesetzesentwurf betont (§5) ausdrücklich das Gebot der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, denn gerade in der frühen Planungsphase sind noch Planungsanpassungen im Ergebnis von Beteiligungsprozessen möglich.

Zu begrüßen auch die klar formulierte Verpflichtung zur Veröffentlichung der Beteiligungsergebnisse. Im Sinne der Transparenz, der Qualität und der Akzeptanz wäre eine Präzisierung der Verpflichtung zur Berichterstattung im Sinne eines „Wirkungsberichtes“, der darlegt, welche Ergebnisse der Bürgerbeteiligung tatsächlich Eingang in die Planung gefunden haben – und welche (auch welchen Gründen) nicht („Do it or explain it“).

Ein solcher Wirkungsbericht sollte auch dezidiert im Abschlussbericht (§8) vorgesehen sein.

D. Träger der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Engagement des Gesetzgebers

Aktuell sieht der Gesetzesentwurf vor, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ausschließlich den jeweiligen Vorhabensträgern zu überlassen.

Dies ist jedoch aufgrund bisheriger Erfahrungen nicht empfehlenswert und entspricht auch nicht dem Diskussionsstand im Parlament.

Der Bundestag hat beispielsweise 2017 im Rahmen des Endlagersuchverfahrens³ als Träger der Beteiligung das zuständige Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung festgelegt sowie mit dem Nationalen Begleitgremium und dem Partizipationsbeauftragten ergänzende, vom Vorhabenträger unabhängige Strukturen geschaffen.

Hintergrund ist die Erkenntnis, dass gerade in konfliktgetriebenen Verfahren oft die Akzeptanz einer „neutralen“ Trägerschaft Voraussetzung für die Bereitschaft zu Beteiligung ist. Das entschärft Konflikte und erhöht die Akzeptanz der Beteiligungsergebnisse in der Öffentlichkeit. Es entspricht zudem den Kriterien „Guter Beteiligung“, die in den Kreisen der Beteiligungspraktiker allgemein anerkannte Arbeitsgrundlage sind und u.a. von der Allianz Vielfältige Demokratie⁴ formuliert wurde.

Zu erwägen wäre deshalb insbesondere vor dem Hintergrund des Pilotcharakters des Gesetzesvorhabens die Trägerschaft der gesamten Öffentlichkeitsbeteiligung in einer der zuständigen Behörden bzw. dem Bundesverkehrsministerium zu bündeln.

Alternativ wäre eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu den grundlegenden Fragen des Projektes in Regie des Parlamentes zu erwägen, wie sie u.a. auch im Gutachten von Prof. Ziekow⁵ vorgeschlagen wurde.

Grundsätzlich sollte eine enge Begleitung aller Beteiligungsprozesse durch das Parlament auch im Gesetz verankert werden. Vgl. hierzu den Punkt „Kompetenzstelle“.

³ Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG)

⁴ Allianz Vielfältige Demokratie (Hg.): 10 Grund-Sätze für eine gute Bürger-Beteiligung, Gütersloh, 2017

⁵ Prof. Dr. Jan Ziekow: Rechtliche Voraussetzungen für die Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch Maßnahmengesetze, Rechtsgutachten, 2018, S. 91

E. Beteiligung im weiteren Verfahrensverlauf

Der vorliegende Gesetzesentwurf trifft ausschließlich Festlegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung. Zu Beteiligungsprozessen nach diesem Zeitpunkt im weiteren Verlauf des Vorhabens werden keine Aussagen getroffen.

Vorhabenträger berichten jedoch von durchaus positiven Effekten der Beteiligung auf die gesamte Verfahrensdauer, sofern diese Beteiligung über das gesamte Vorhaben hinweg kontinuierlich, umfassend und qualitativ hochwertig durchgeführt wird.

Im Gesetz sollten deshalb Mindestanforderungen an die Beteiligung im gesamten Vorhabensprozess definiert werden.

F. Mangelnde Trennschärfe

Der vorliegende Gesetzesentwurf spricht in allen relevanten Passagen ausschließlich von „Öffentlichkeitsbeteiligung“, ohne diesen genauer zu definieren. Dies kann zu Missverständnissen führen, die so häufig in Beteiligungsprozessen zu beobachten sind.

Grundsätzlich ist zwischen Bürgerbeteiligung (betroffene Bürgerinnen und Bürger) und Stakeholderbeteiligung (organisierte Interessensvertreter) zu unterscheiden.

Beide Prozesse müssen stattfinden, unterscheiden sich jedoch grundsätzlich in Aufwand, Ablauf und Methoden. Problematisch ist eine Durchmischung der beiden Beteiligungsstrukturen, insbesondere wenn – was häufig vorkommt – Bürgerbeteiligungsprozesse durch organisierte Interessensvertreter dominiert werden.

Es gibt umfangreiche praktische Erfahrungen in der Gewährleistung von Trennschärfe zwischen beiden Beteiligungsstrukturen. Vereinfacht ist zu sagen, dass die Beteiligung von Stakeholder bereits in den etablierten Prozessstrukturen hinreichend abgebildet ist, so dass sich zusätzliche Angebote dezidiert an Bürgerinnen und Bürger wenden sollten. Bewährte zufallsbasierte Auswahlprozeduren können hier hilfreich sein.

In das Gesetz sollten deshalb dezidierte Mindestanforderungen an Bürgerbeteiligung formuliert werden.

G. Evaluationsverpflichtung

Das Gesetzesvorhaben beschreitet Neuland. Es geht von diversen Annahmen aus, darunter u.a. die einer höheren Akzeptanz auch beschleunigter Vorhabensprozesse durch mehr und bessere Beteiligung.

Es ist daher von großer Bedeutung, dass die von diesem Gesetz betroffenen Vorhaben im Hinblick auf die Qualität der Beteiligung, deren Auswirkung auf die Akzeptanz konsequent evaluiert werden.

Ein zusammenfassender Evaluationsbericht sollte dem Gesetzgeber nach Abschluss (sowie ggf. auch Zwischenberichte) vorgelegt werden und die Grundlage für darauf aufbauende gesetzgeberische Initiativen sein.

H. Qualität und Evaluation sicherstellen

Die für das Endlagersuchverfahren eingerichtete Institution eines „Partizipationsbeauftragten“ hat sich dort bewährt, weil diese einerseits das Scharnier zwischen Vorhabenträger, Bundesbehörden, Beteiligungsstrukturen und Parlament bildet und so Reibungsverluste minimiert und Synergien organisiert.

Gleichzeitig sorgt sie für hohe, anerkannte Standards („Gute Beteiligung“) und kann im späteren Verfahren insbesondere in den betroffenen Regionen Sprachfähigkeit zwischen den Beteiligten herstellen, Mediation veranlassen und eine wissenschaftlich hochwertige Evaluation organisieren.

Im Rahmen der im vorliegenden Gesetzesentwurf benannten Pilotprojekte werden all diese Funktionen ebenfalls gefordert sein. Zwar ist zu vermuten, dass die Intensität der gesellschaftlichen Konflikte nicht die der Standortsucher für ein Endlager entsprechen werden. Deshalb ist ein unabhängige Begleitgremium wie in der Endlagersuche nicht notwendig.

Andererseits hat das Gesetz den Anspruch ggf. als Blaupause für zukünftige Vorhaben zu gelten und dem Gesetzgeber Erkenntnisse darüber zur Verfügung zu stellen, wie künftige Infrastrukturprojekte zügiger und gesellschaftlich akzeptierter realisiert werden können. Evaluation, Transparenz und Erfahrungstransfer sind deshalb von zentraler Bedeutung. Das Parlament übernimmt mit seiner Gesetzesentscheidung Verantwortung für die Qualität

der Beteiligung. Daher ist eine Qualitätssicherung unabhängig vom operativ handelnden Ministerium notwendig.

Die Einsetzung einer von den Vorhabenträgern unabhängigen und allein dem Parlament verpflichteten „Kompetenzstelle Bürgerbeteiligung im Infrastrukturausbau“ (Ähnlich z.B. dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB)) wird daher empfohlen.

I. Zusammenfassung

- Der vorliegende Gesetzesentwurf folgt grundsätzlich der Erkenntnis, dass frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung dazu geeignet ist, Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen.
- Er bleibt jedoch in der Umsetzung hinter aktuellen wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen sowie der Beschlusslage des Parlaments in vergleichbaren Verfahren (z.B. Standortauswahlgesetz StandAG) zurück und bedarf noch einiger Präzisierungen.
- Dies betrifft insbesondere
 - o Die klare Trennung von Bürger- und Stakeholderbeteiligung.
 - o Die Rolle des Parlaments in den Beteiligungsprozessen.
 - o Die Trägerschaft der Beteiligung.
 - o Die Gewährleistung qualitativ hochwertiger Beteiligung im gesamten Vorhabensprozess.
 - o Die Sicherstellung der Qualität und des Ergebnistransfers durch eine KOMPETENZSTELLE.

Kontakt/Rückfragen

Berlin Institut für Partizipation

Jörg Sommer/Direktor

Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

T 030 120 826 13, E joerg.Sommer@bipar.de

www.bipar.de