

Rechtliche Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung an Entscheidungen zur B192

1. Bürokratie in den Parlamenten, bürgerferne Verwaltungsentscheidungen, jahrelange Gerichtsverfahren oder auch spektakuläre Fehlentscheidungen bei der Planung oder Durchführung von staatlichen Großprojekten haben zu einer zunehmenden Entfremdung zwischen Bürger und Staat geführt. Dies zeigt sich nicht nur an der abnehmenden Wahlbeteiligung, sondern auch an dem häufig völligen Desinteresse Jugendlicher an der Politik einerseits sowie an wütenden Bürgerprotesten gegen abgehobene Entscheidungen andererseits. Obwohl die Gesetze der Raumplanung wie das Baugesetzbuch (BauGB) oder auch das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) seit langem formalisierte Bürgerbeteiligungsverfahren beinhalten, regen sich die Proteste der Bürger/innen häufig gerade gegen derartige Planungsentscheidungen. Das Miteinbeziehen der Bürger/innen erfolgt viel zu spät, viel zu formal und viel zu intransparent.

Umweltverbände wie Greenpeace und der BUND haben zusammen mit den Protesten der Bürger/innen den Stellenwert der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen, wie insbesondere die klare Luft, klares Wasser und saubere Böden, noch stärker in das Bewusstsein der Bürger gerückt. Zersiedelungen der Landschaft, Zerstörungen der Natur und Belastungen durch Immissionen werden nicht mehr widerspruchslos hingenommen.

Insofern ist es erfreulich, wenn inzwischen auch aus den Verwaltungen und der Politik eine stärkere Bürgerbeteiligung bei größeren öffentlichen Vorhaben gefördert und gefordert wird. Die hierbei entstandenen **gesetzlich normierten Verfahren**, wie die Volksentscheide nach den Landesverfassungen und die kommunalen Bürgerentscheide, bilden eine gesetzliche Grundlage für formale Abstimmungen der Bürger/innen. Ebenso wie die gesetzlich geregelten Bürgerbeteiligungen nach dem BauGB und dem FStrG erweisen sich diese normierten Verfahren jedoch oft nicht als bürgernah genug. In der Praxis haben sich deshalb bisher allenfalls Bürgerbegehren auf der kommunalen Ebene durchgesetzt.

Es gibt zunehmend die von den formellen Verfahren mit formeller Abstimmung zu unterscheidenden **informellen Bürgerbeteiligungsverfahren**. Hier werden die Bürger von der Verwaltung in Bürgerforen, Planungswerkstätten, Bürgerwochenenden und dergleichen in die von der Verwaltung vorzunehmende Interessenabwägung einbezogen. Dadurch sollen die Rechte der Betroffenen ermittelt und gemeinsam mit den Bürger/innen in jedermann öffentlich zugänglichen Veranstaltungen diskutiert werden. Hierbei ist es erwünscht, dass sich vor allem die Betroffenen beteiligen Denn gerade sie haben in der Regel das Recht und die Möglichkeit, unzulängliche Verwaltungsentscheidungen durch Klagen anzufechten. Entscheidend ist allerdings, dass die Bürger/innen bei diesen gesetzlich nicht normierten Verfahren zwar ihre Belange einbringen können und sollen, jedoch nicht durch Abstimmung die Entscheidung der Verwaltung ersetzen können.

Die "Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren" ist ein informelles Verfahren. Da weder das FStrG, noch die Verfassung des Landes, noch die Kommunalverfassung eine gesetzliche Grundlage für eine **Abstimmung** der Bürger bieten, ist die für den 22.09.2013 vorgesehene Abstimmung **rechtswidrig** und damit unzulässig (s. nachfolgend unter 2. und 3.).

2. Bereits mit meinem Schreiben vom 05.03.2013 an Dr. Ewen hatte ich darauf hingewiesen, dass Entscheidungen, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen

Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, nicht durch einen Bürgerentscheid ersetzt werden können (§ 20 Abs. 2 Nr. 4 der Kommunalverfassung MV). Denn in einem Planfeststellungsverfahren haben nicht alle Bürger die gleichen Rechte, sondern die von einer Planung unmittelbar Betroffenen mehr Rechte als die weniger Betroffenen. Diejenigen Bürger/innen, die von einer Planung gar nicht direkt betroffen sind, haben auch gar keine Rechte in dem Verfahren.

Die **unterschiedliche Gewichtung von Stimmen** der unmittelbar Betroffenen und der nicht Betroffenen ist sowohl in der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch als auch für die Planung von Bundesfernstraßen nach dem FStrG seit langem gesetzlich geregelt. Bei der Bestimmung von Linienführungen der Bundesfernstraßen einschließlich der Bestimmung von Ortsdurchführungen sind im Rahmen des **nach § 17 ff FStrG geregelten Planfeststellungsverfahrens** die von einem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit miteinander und gegeneinander abzuwägen. Je stärker in die Rechte eines Betroffenen durch die Planung eingegriffen wird, desto höher ist auch sein Gewicht bei der Abwägung. Die Ermittlung der Rechte der Betroffenen findet dabei in dem gesetzlich geregelten Anhörungsverfahren statt (s. § 17 a FStrG).

Zwar können diese Abwägungen durch vorherige, insbesondere auf kommunaler Ebene laufende Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit den Bürgern von der Verwaltung vorbereitet werden. Jedoch können die hierzu gegründeten Bürgerforen oder Bürgerwerkstätten allein dazu genutzt werden, die unterschiedlichen Rechtspositionen der Bürger frühzeitig zu ermitteln und damit Fehlentscheidungen der Verwaltung zu vermeiden. Diese **informellen Beteiligungen können** den rechtlich gebotenen und von der zuständigen Verwaltung durchzuführenden **Abwägungs- und Entscheidungsprozess** aber **nicht ersetzen**.

Aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit der Bürger/innen und dem damit verbundenen unterschiedlichen Gewicht ihrer Stimmen, kann der Abwägungsprozess nach dem FStrG insbesondere auch nicht durch eine gleichgewichtete Abstimmung der betroffenen und nicht betroffenen Bürger/innen ausgehebelt werden. Andernfalls könnten nicht Betroffene einzelne stark Betroffene Minderheiten ohne Rücksicht auf deren starke Rechtsposition überstimmen. So ist auch hier die geplante Abstimmung der mehrheitlich nicht betroffenen Bürger Warens über einen **Eingriff in die Rechte der betroffenen Minderheit rechtlich unzulässig**. Sie würde in die nicht nur durch das FStrG sondern auch grundgesetzlich geschützte Rechtsposition der betroffenen Bürger in rechtswidriger Weise eingreifen.

Ebenso wenig wie die für die Ausführung des Bundesfernstraßengesetzes zuständigen Landesstraßenbaubehörden die Entscheidungen im Rahmen der Planfeststellung auf die Bürger/innen übertragen dürfen, können sie Vorentscheidungen zur Planfeststellung an die Bürger/innen abgeben. Dies gilt auch für die Vorentscheidung, ob der Ausbau einer Bundesstraße, wie hier die B192 für den Verkehrswegeplan 2015 angemeldet wird oder nicht. Nach § 16 FStrG bestimmt das Bundesverkehrsministerium im Einvernehmen mit den Landesplanungsbehörden über den Ausbau und die Linienführung einer Bundesstraße. Das Land hat danach ein Mitwirkungsrecht, das es - unabhängig von der hierfür fehlenden gesetzlichen Grundlage - aus den zuvor genannten Gründen nicht auf unbeteiligte Bürger eines einzelnen Ortes übertragen kann.

Dies soll hier aber erfolgen. Denn der zuständige Minister hat zugesagt, er werde sich an das Votum der Bürger halten. Da der Bund die vom Land vorzuschlagende Linienführung einer

Bundesfernstraße in aller Regel akzeptiert, würde den Bürger/innen letztendlich das Recht eingeräumt, über die Ortsumgehung zu entscheiden. Hiermit werden die Rechte der betroffenen Minderheit übergangen. Die Betroffenen sind durch das Verfahren in ihren Rechten verletzt und können schon die Entscheidung, am 22.09.2013 eine Abstimmung durchführen zu wollen, anfechten.

Zudem ist es zu beanstanden, wenn **die vorrangige Frage**, ob überhaupt ein Bedarf für **den Ausbau der B192** angemeldet werden kann, von der Lösung der nachrangigen Frage der Linienführung abhängig gemacht wird. So muss erst über eine Ortsumgehung in Waren entschieden werden, wenn festgestellt ist, ob und in welchem Umfang der Ausbau der B192 erforderlich ist.

Selbst wenn den Bürger/innen über ein sinnvolles informelles Bürgerbeteiligungsverfahren hinaus Entscheidungen des Landesstraßenbauamtes übertragen werden könnten, wäre hier also nicht die Frage zu stellen, welche Variante der Ortsumgehung in Waren gebaut werden soll, sondern ob die Bürger/innen dem Ausbau der B192 mit den damit verbundenen Folgen für den Ort Waren zustimmen.

3. Eine formelle Übertragung der Entscheidung über die Anmeldung des Ausbaus der B192 auf die Bürger Waren am 22.09.2013 widerspricht aber nicht nur den Regeln des Bundesfernstraßengesetzes, sondern lässt sich auch nicht mit den Bestimmungen der Verfassung des Landes MV und der Kommunalverfassung MV in Einklang bringen.

a) Ein „verordnetes“ Bürgerbeteiligungsverfahren sieht die **Verfassung des Landes MV** nicht vor. Eine angeordnete Bürgerbeteiligung ist eine Bürgerbeteiligung „von oben nach unten“. Die Verfassung des Landes sieht derartige Verfahren nicht vor, sondern lediglich eine Beteiligung „von unten nach oben“.

Unter der Überschrift „Initiative aus dem Volk“ ist in Artikel 59 der Verfassung von MV die **Volksinitiative** vorgesehen, wenn mindestens 15.000 Wahlberechtigte bestimmte Entscheidungen des Landtages herbeiführen wollen. Ein **Volksbegehren** zielt auf den Abschluss eines Gesetzes ab und geht ebenfalls ausschließlich von der wahlberechtigten Bevölkerung aus. Das Volksbegehren muss von mindestens 120.000 wahlberechtigten Bürgern unterstützt werden.

b) Auch bei kommunalen Entscheidungen sieht die Kommunalverfassung für das Land MV vorrangig eine Bürgerbeteiligung „von unten nach oben“ vor. Die Initiative geht vom Volk aus. Hier kann die Gemeindevertretung allerdings beschließen, Entscheidungen auf die wahlberechtigten Bürger/innen zu delegieren (Vertreterbegehren gemäß § 20 Abs. 3 Kommunalverfassung MV).

Von den Bürger/innen einer Gemeinde kann ein **Bürgerentscheid** herbeigeführt werden, wenn mindestens 10% der Bürger/innen ein entsprechendes Begehren unterzeichnet haben. Auch die Form eines Bürgerbegehrens ist gesetzlich ausdrücklich geregelt. Planungsentscheidungen dürfen die kommunalen Parlamente auf die Bürger/innen dabei überhaupt nicht übertragen (§ 20 Abs. 2 Nr. 3 der Kommunalverfassung MV).

c) Sowohl bei einem Bürgerbescheid nach der Kommunalverfassung MV als auch bei den „Initiativen aus dem Volk“ nach der Landesverfassung geht es zudem um eine Beteiligung der Bürger/innen an Rechtssetzungsverfahren durch die Parlamente.

Eine Verlagerung von Entscheidungen der Verwaltung auf die Bürger/innen durch einen Bürgerentscheid ist nicht vorgesehen und wäre auch nicht verfassungskonform. Die **Verwaltung muss sich in einem Rechtsstaat an Recht und Gesetz halten** und darf sich nicht an Mehrheitsentscheidungen der Bürger orientieren. Andernfalls könnte die Verwaltung nach dem Gesetz gebotene Entscheidungen aussetzen, weil sie ihr aus irgendwelchen Gründen nicht genehm sind. Die Verwaltung könnte erst einmal abwarten, ob die Mehrheit der Bürger eine andere – gesetzwidrige – Entscheidung befürwortet. Hierbei könnte die Verwaltung den Kreis der Stimmberechtigten so groß oder klein wählen, dass sie eine Mehrheitsentscheidung nach ihrem Willen erhält. Der Manipulation wäre damit Tür und Tor geöffnet.

Die Übertragung der Entscheidung des Landesplanungsamtes über die Anmeldung der B192 auf die betroffenen und nicht betroffenen Bürger Warens kann demnach auch nicht auf die Bestimmungen der Landesverfassung MV oder der Kommunalverfassung MV gestützt werden.

4. **Zulässig bleiben** hier allein die üblichen **informellen Bürgerbeteiligungsverfahren** ohne eine Abstimmung der Bürger. Diese Verfahren richten sich jedoch - wie erwähnt - weniger an unbeteiligte Bürger/innen als an die Betroffenen. Auch wenn die informellen Bürgerbeteiligungen wegen der fehlenden formellen Entscheidungsbefugnis nicht gesetzlich normiert werden müssen, bedeutet dies nicht, dass sich hierfür nicht bestimmte Grundsätze und Regeln entwickelt haben. So machen diese Verfahren nur Sinn, wenn die Bürger sich umfassend informieren können, insbesondere alle Entscheidungsgrundlagen transparent sind und ausreichend diskutiert werden können. Hierzu müssen die Bürger/innen ihre Meinung ausführlich, öffentlich und offen äußern können. Daher können Betroffene auch nicht von der Diskussion in Arbeitsgruppen ausgeschlossen werden. Es dürfen außerdem keine formellen Verfahrenshürden aufgebaut werden oder Diskussionen durch zu enge Zeitbegrenzungen für die informellen Verfahren abgewürgt werden. Diese Voraussetzungen erfüllt das „Innovative Bürgerbeteiligungsverfahren Ortsumgehung Waren“ derzeit zumindest teilweise noch nicht.

5. Den Bürger/innen Warens **fehlen** sowohl für eine Mitwirkung an der Frage des Ausbaus der B192 als auch an einer Mitwirkung an einer Entscheidung über Varianten der Ortsumgehung nach wie vor viele **Informationen**:

a) Für eine Mitwirkung an der Entscheidung über die Anmeldung der B192 zum Verkehrswegeplan 2015 müsste mit den Bürger/innen der Bedarf und die Auswirkungen des Ausbaus ermittelt werden. Derzeit liegen den betroffenen Bürger/innen Zahlen über den Verkehr auf den verschiedenen Abschnitten der B192 nicht vor. Auch ein Gutachten, für wen und warum die B192 ausgebaut werden soll, ist offenbar nicht vorhanden. Die öffentlich zugänglichen **Gutachten sind teilweise widersprüchlich**, in wesentlichen Punkten unvollständig und fehlerhaft. So ist durch den zur Anhörung am 12.04.2013 geladenen Sachverständigen der Uni Dresden offenkundig geworden, dass die Gutachten aus finanziellen Erwägungen heraus erst einmal nicht so genau erstellt werden konnten. Unabhängig von der in jeder Hinsicht fehlenden Transparenz des Verfahrens, sind die Gutachten nach den vorstehenden Erkenntnissen von vornherein unzureichend.

b) Neben den Auswirkungen des Ausbaus der B192 auf den Verkehr und der Umweltverträglichkeit, wären vorrangig auch die **Auswirkungen** einer Umgehungsstraße auf Wirtschaft, wie insbesondere **auf die touristische Wirtschaft** zu untersuchen. Waren ist ein Zentrum des Gesundheitstourismus.

Schon aufgrund bekannt gewordener Auslastungszahlen der A 20 und aufgrund der Zielstellung des Landes, den Gesundheitstourismus zu fördern, sind die Ausbaupläne mit den Beeinträchtigungen für die Natur und die Bürger Waren **nicht mehr zeitgemäß**. Sie entsprechen auch nicht den politisch festgelegten Zielvorgaben des Landes („MV tut gut!“).

c) Auch die Zahl der Trassenführungen mit inzwischen sechs Varianten für die Ortsumgehung Waren zeigt, dass noch eine Vielzahl von Vorfragen zu untersuchen und zu klären wären. Eine **Beschränkung der Trassen** auf weniger als die sechs derzeit möglichen kann wegen fehlender Informationen **derzeit nicht erfolgen**. Sie wäre im Übrigen ein weiterer unzulässiger Eingriff in das Planfeststellungsverfahren.

d) Schließlich fehlt es auch an einer **Aufklärung über** die unterschiedlichen **Rechte** der Bürger bei dem Bau und der Erweiterung von Bundesfernstraßen. So wird den Bürgern durch die geplante Abstimmung suggeriert, jeder hätte bei der Bestimmung der Linienführung der Bundesstraße das gleiche Recht. Wie zuvor betont, geht es bei der Festlegung der Linienführung, wie hier bei der Führung einer potentiellen Ortsumgehung, allein um die Rechte der Betroffenen. Dabei haben auch die Betroffenen nicht die gleiche Rechtsposition. So muss den Bürgern, die in eine schon zu DDR-Zeiten sehr laute Straße gezogen sind, erklärt werden, dass sie selbst bei zunehmendem Verkehr eine schwache Rechtsposition haben. Wer in eine laute Straße gezogen ist, hat keinen Rechtsanspruch darauf, den Straßenlärm durch Verlegung des Verkehrs nun endlich auf Andere zu übertragen. Andernfalls müsste der Verkehr fortlaufend verlegt werden.

Aufzuklären wäre auch, dass die von einer Bundesstraße bisher nicht Betroffenen eine starke rechtliche Abwehrposition haben. Dies gilt noch mehr hinsichtlich der Belange des Natur- und Umweltschutzes. Denn die Natur kann nicht umziehen.

Bei der rechtlich gebotenen Abwägung sind alle Belange der Betroffenen zu berücksichtigen. So wird es hinsichtlich der Rechte des Gesundheitsparks Amsee bei der Planung einer Brücke über den Tiefwareensee nicht allein auf den schwerwiegenden Eingriff in die Natur einschließlich der auch hier gegebenen Eingriffe in ein FFH-Gebiet ankommen, sondern auch auf die wirtschaftlichen Belange der dort angesiedelten Betriebe mit ihren annähernd 200 Arbeitsplätzen. Der Standort hat eine über einhundertjährige Tradition für Erholung und Gesundheit und bietet zudem bis zu 300 Wohnstiftbewohnern, Patienten und Gesundheitstouristen Unterkunft.

Aussagen von Politikern des Bundes oder des Landes spielen bei der rechtlichen Abwägung ebenso wenig eine Rolle wie sachfremde Erwägungen von Brückenfans aus Stralsund. Jeder wird für die ihn am stärksten belastende Variante ausreichende Argumente bieten müssen. Es kann daher von niemandem gehofft werden, die Ortsumgehung werde ihn schon nicht betreffen.

Es kann schließlich auch nicht akzeptiert werden, dass die vergleichsweise schwache Rechtsposition der Bürger der Mozartstraße dazu missbraucht wird, andere mit zusätzlichem

Lärm zu belasten und hierbei noch höchst geschützte Naturlandschaften zu zerstören. Schon die jetzt vorliegenden Informationen zeigen, dass dies außerhalb jeder Verhältnismäßigkeit wäre. Die Umgehungsvarianten sind wegen des geringen Anteils des Durchgangsverkehrs nicht erforderlich und wegen der Störung der besonders stark geschützten Rechtspositionen als Umgehungsstraßen auch nicht geeignet.

e) Aus all diesen und noch zu erwartenden weiteren Gründen ergibt sich aus den öffentlichen Anhörungen und Erörterungen der Ortsumgehung mit den Bürger/innen Warens kein abnehmender, sondern ein **zunehmender Aufklärungsbedarf**. Dies gerade auch, weil die Feststellung des Straßenbauamtes und der bei der letzten Anhörung geladenen Sachverständigen gezeigt hat, dass eine Ortsumgehung für die vom Lärm betroffenen Anwohner keine spürbaren Vorteile bringt und dass durch die Ortsumgehung an anderer Stelle eine erhebliche zusätzliche Lärmquelle mit folgenschweren Auswirkungen geschaffen wird. Die Frage der **Lärmverdoppelung** ist bisher überhaupt nicht ausreichend erörtert worden. Dem Verfahren fehlt damit in vielerlei Hinsicht die notwendige Transparenz.

Die nachrangige Frage des Baus einer Ortsumgehung ist wegen der fehlenden Beantwortung der Vorfragen weder für die Verwaltung noch für die betroffenen Bürger Warens entscheidungsreif. Dies gilt unabhängig von der Frage der Form einer Bürgerbeteiligung.

6. Auch der **Ablauf des informellen Beteiligungsverfahrens** ist in verschiedener Hinsicht **nicht ausreichend transparent** und nachvollziehbar. So wurde gerätselt, ob nur die Bürger/innen Warens beteiligt werden sollen oder auch die Bürger/innen von Nachbargemeinden. Wiederholt neu diskutiert wurde, welche Frage den Bürger/innen überhaupt gestellt werden soll. Mal wird erörtert, dass die Anmeldung der B192 zum Verkehrswegeplan 2015 von der Entscheidung der Warener Bürger/innen abhängig sein soll. Ein anderes Mal heißt es, es ginge ausschließlich um die Ortsumgehung Waren.

Auch die bereits kritisierte Zusammensetzung der „**Begleitgruppe**“ ist nicht transparent. Selbst in einem informellen, der besseren Information der Verwaltung dienenden Verfahren ist es nicht zulässig, unbeteiligte Bürger den Betroffenen vorzuziehen. Es mag zwar einfacher sein, nicht betroffene Bürger von falschen Entscheidungen zu überzeugen. Jedoch widerspricht der Ausschluss Betroffener den Zielen der direkten Demokratie. Das gesamte Verfahren wird bei einer Unterdrückung von Informationen der Betroffenen zudem von vornherein rechtswidrig. Diese Gefahr besteht auch, wenn die Verwaltung Fristen oder Termine anordnet.

Will eine Verwaltung einen echten informellen Beteiligungsprozess anstoßen, müssen die Betroffenen zunächst umfassend informiert werden. Allen Bürgern muss die Möglichkeit gegeben werden, sich zu beteiligen, auch in Arbeitsgruppen. Die **Diskussionen** müssen **ergebnisoffen** geführt und ggf. durch zusätzliche Gutachten und Erläuterungen stärker fundiert werden.

Wie andernfalls Entscheidungen manipuliert werden können, zeigt sich schon an den in Waren erörterten Fragestellungen zur Ortsumgehung. Wird beispielsweise die Frage gestellt: „Wollen Sie vom Bund eine Umgehungsstraße mit einer schönen Brücke für 50 Mio. € geschenkt bekommen?“ wird dies von den vielen nicht ausreichend informierten Bürger/innen voraussichtlich mit „Ja“ beantwortet.

Stellt man hingegen die Frage, ob die Bürger/innen Warens ihre Naturschutzgebiete um den Tiefwareensee durch Lärm und Gestank verschandeln und dadurch auch noch entscheidende Nachteile für die touristische Wirtschaft hinnehmen wollen, wird die Frage auch von den weniger informierten Bürger/innen vermutlich mit „Nein“ beantwortet.

Es kommt also darauf an, wer welche Fragen stellt.

7. Im **Ergebnis** ist ein formelles Bürgerbeteiligungsverfahren mit einer Abstimmung am 22.09.2013 unzulässig, ein informelles Verfahren dagegen zulässig und zu begrüßen, wenn eine transparente und offene Beteiligung der Bürger/innen erfolgt und hierbei die Rechte der Betroffenen sowie des Natur- und Umweltschutzes in dem gebotenen Maß berücksichtigt werden.

Dr. Gunnar Thies
Rechtsanwalt

Waren, den 05. Mai 2013