



UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel: 030-42849930, Fax: 030 42800485, Email: recht@ufu.de, www.ufu.de

Stellungnahme

des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. Berlin

zum Entwurf für

**ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung
und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)
in der Fassung vom 9.1.2012**

Michael Zschesche,

Leiter Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation

Allgemeine Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat nach der Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bau von Energiefreileitungen durch das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) nunmehr einen weiteren Gesetzentwurf mit dem Ziel auf den Weg gebracht, die Öffentlichkeit angemessener als bisher in Infrastrukturplanungen zu beteiligen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Jedoch bleibt der vorliegende Entwurf weit hinter den Erfordernissen aus Beteiligungsprozessen bei großen und kleineren Infrastrukturvorhaben in Deutschland (Bahnhofsbaue in Stuttgart, Flughafenausbau in Berlin-Schönefeld, Frankfurt-Main und München u.a.), den Erkenntnissen aus der Partizipationswissenschaft sowie den Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen wie der Aarhus-Konvention und europäischen Richtlinien wie der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie zurück. Die Kernfrage, wie durch eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung die Voraussetzungen für die Akzeptanz für zu planende Projekte gesteigert werden soll, wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht hinreichend beantwortet.

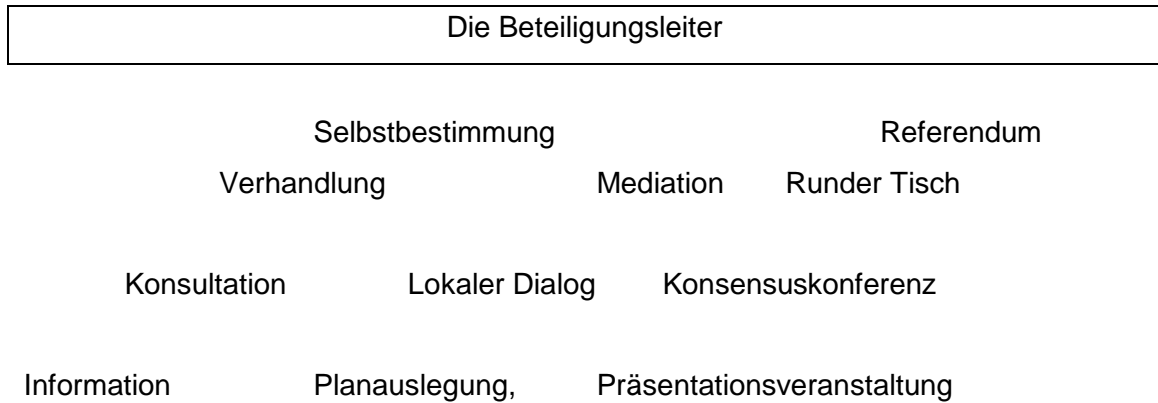
Folgende Elemente fehlen:

Die Partizipationswissenschaft ist sich einig, dass formale Beteiligungsverfahren in Deutschland keine dialogischen Möglichkeiten, sondern nur informative Beteiligungsangebote enthalten, Bürgerinnen und Bürger bei Planungsverfahren einzubeziehen. Akzeptanz stellt sich aber nur dann ein, wenn es zu einem echten dialogischen Beteiligungsansatz kommt. In der Regel wird auf die sogenannte Beteiligungsleiter von Arnstein verwiesen, um dies deutlich zu machen. Verkürzt ausgedrückt besagt diese inzwischen weithin geteilte Erkenntnis¹, dass Beteiligungsangebote, die nur auf Information ausgelegt sind, wie die formale Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren, keine hinreichenden

¹ Siehe hierzu u.a. Selle, Selle, Planung und Kommunikation, Bauverlag, 1996; vom gleichen Autor Selle, Klaus Stuttgart 21 – nur „schlecht vermittelt“? Warum Großprojekte eine Herausforderung für die lokale politische Kultur bedeuten. In: pnd online III/2010. unter www.planung-neu-denken.de.

Bedingungen bieten für einen offenen transparenten und damit zielführenden Dialog zum Vorhaben.

Beteiligungsleiter nach Arnstein: ²



Die Bundesregierung sollte daher einen Gesetzentwurf, den sie in erster Linie auf den Weg bringt, um die Öffentlichkeitsbeteiligung zu verbessern, nutzen, um nicht hinter den Erkenntnissen aus der Sozialwissenschaft zurückzubleiben. Keine Geringere als die Bundeskanzlerin hat mit Ihren Äußerungen zu den Ereignissen um den Bahnhofsbaubau in Stuttgart entsprechende Erwartungen zur Überarbeitung des PIVereinHG geweckt:

„... Diesbezüglich wird der Gesetzesentwurf nun nachgebessert. ... Die Bundesregierung bereitet ein Gesetz dazu vor. Bürger sollen bei Großprojekten besser eingebunden werden. Das ist aufwendig, aber lohnend. Die Kosten und die Zeitverzögerung, die man in Kauf nimmt, wenn es größere Widerstände gibt, sind gravierender, als wenn man auf die Menschen zugeht, die eventuell Bedenken haben. Damit kann man viel erreichen. ... Wir wollen eine bessere Bürgerbeteiligung, die auch wirklich hilft, die Belange der Menschen zu berücksichtigen.“³

² Fischer, C., Schophaus, M., Trénel, M., Wallentin, A., Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfadens für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren. Bonn: Stiftung Mitarbeit, 2003, S. 33

³ Merkel, A., Stuttgarter Zeitung (StV) v. 22.2.2011: Interview: "Man muss die ganze Wahrheit sagen".

Wenn man die Erkenntnisse und Erfordernisse der Partizipationswissenschaft sowie der internationalen Verpflichtungen hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung ernst nimmt, muss man die Zielstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Vorhabenplanung zunächst einmal definieren. Dies fehlt bislang im Verwaltungsverfahrensgesetz aber auch im Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz.

In der nachfolgenden Tabelle sind daher die Zielstellungen, die die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sowie die Aarhus-Konvention für die Öffentlichkeitsbeteiligung aufgelistet haben, aufgeführt:

Tabelle: Zusammenstellung der Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren in der Aarhus-Konvention (AK) und der EU-Ö-Richtlinie

Ziel bzw. Funktion ohne Priorisierung	AK	Ö-Richtlinie
Steigerung der Qualität der Verwaltungsentscheidung	X	X
Förderung des Umweltschutzes	X	X
Erhöhung des Umweltbewusstseins	X	X
Förderung der Umweltbildung	X	X
Förderung der Akzeptanz der zutreffenden Entscheidung und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	X	X
Verringerung von Konfliktpotential durch Ausgleich von Interessen		X
Transparenz der der zutreffenden Entscheidung herstellen	X	X
Kontrolle der Verwaltung gewährleisten		X
Demokratische Willensbildung stärken	X	X

Ein Formulierungsvorschlag, welcher die Zielstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich normiert, könnte folgendermaßen aussehen:

„Die Beteiligung der Öffentlichkeit verfolgt folgende Ziele:

- *Informationsbeschaffung für die Verwaltung, Antragsteller und die Bürger*
- *Frühzeitige Erkennung von Problemen und Optimierung der Planung von Vorhaben*

- *Schutz berechtigter Interessen*
- *Schaffung von Transparenz und Akzeptanz*
- *Ausgleich konfligierender Interessen*

Zu diesem Zweck ergreift die Genehmigungsbehörde frühzeitig Maßnahmen, um eine aktivierende Beteiligung der interessierten Kreise und der Betroffenen zu fördern.“

Weitergehendere Vorschläge sind denkbar, insbesondere hinsichtlich des Schutzes zukünftiger Generationen und der Einbeziehung Ihrer Interessen und Perspektiven.

Zum Gesetzesvorschlag im Einzelnen:

1. Art. 1 Nr. 4: § 25 Abs. 3 (neu) VwVfG (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)

Grundsätzlich stellt die im Gesetzesvorschlag neu aufgestellte Verpflichtung für die Zulassungsbehörde, gemeinsam mit dem Vorhabenträger auf eine frühe Einbeziehung der Öffentlichkeit hinzuwirken, einen zu begrüßenden Schritt der Bundesregierung dar. Allerdings sind die abgeleiteten Erfordernisse zu unkonkret. Der gesetzliche Rahmen sollte deutlich geschärft werden. Dies kann insbesondere dadurch erreicht werden, dass

1. Bei Anzeichen einer konfliktbehafteten Situation zu einem geplanten Vorhaben eine Konfliktanalyse, ein Konfliktatlas oder dergleichen zu erstellen ist.
2. Es sollte darüber hinaus verpflichtend vorgeschrieben werden, dass daraus abgeleitet, dialogische Beteiligungsverfahren (Runder-Tisch, Dialogverfahren, Mediation u.a.) zu konzipieren und durchzuführen sind.

Ziel der frühen Beteiligung sollte die maximale Verständigung über die Belange des Vorhabens unter Einbezug aller Beteiligten sein. Und zwar je nach Erfordernis und konkreter Lage. Das bedeutet, wenn sich ein geplantes Projekt durch eine hohe Akzeptanz vor Ort (und damit ein geringes Konfliktpotential) sowie durch geringe Unsicherheit in der Realisierung auszeichnet, genügen meistens schon gute Informationsangebote und ein professionelles Marketing für das Vorhaben (z. B. Bürgerfragestunde). Der derzeitige Gesetzentwurf nimmt eine solche Ausgangslage (leider nicht die Regel) in den Blick. Nehmen dagegen technische, wirtschaftliche oder ökologische Unsicherheiten zu, sollten Konsultationen mit den Akteuren und

Betroffenen vor Ort die Grundlage für eine weitergehende Beteiligung im Planungsprozess schaffen (beispielsweise durch einen Runden Tisch Dialog). Bei einem hohen Konfliktpotenzial des Projektes, aber geringen Unsicherheiten in der Realisierung, sollten über die strittigen Punkte Verhandlungen mit den betroffenen Interessenvertretern aufgenommen werden, um tragfähige Lösungen erarbeiten zu können (hierfür wäre dann ein Mediationsverfahren einschlägig).

Generell sollte der Einsatz eines unabhängigen Verfahrensmittlers auch bei der frühen Beteiligung jeweils obligatorisch geprüft werden.

Ein Textvorschlag könnte folgendermaßen lauten:

„Die Genehmigungsbehörde soll in der Phase der Antragsberatung prüfen, ob es sinnvoll ist, dem Antragsteller vorzuschlagen, alternative Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit (informelle Beteiligungsverfahren und Konfliktschlichtungsverfahren) anzuwenden. Wenn der Antragsteller ein Interesse an der Verwendung von informellen Beteiligungsverfahren oder Konfliktschlichtungsverfahren hat, soll die Behörde ihn bei deren Durchführung unterstützen. Dabei soll der voraussichtliche Umfang des Zulassungsverfahrens sowie der Beitrag, den informelle Verfahren zur Konfliktlösung erbringen können, berücksichtigt werden. Ergebnisse, die gegebenenfalls in einem informellen Beteiligungs- oder Konfliktschlichtungsverfahren erzielt werden, sollen nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt werden.“

2. Art. 1 Nr. 6: § 73 VwVfG (Anhörungsverfahren)

Der Zugang von Unterlagen entspricht nicht den Grundsätzen einer aktivierenden Beteiligung. Anerkannten Umweltverbänden sind die Planungsunterlagen zuzuschicken. Dies ergibt sich u.a. auch daraus, dass Umweltverbände in der kurzen Zeit der Auslegung maximal bei Ihrer verantwortungsvollen Tätigkeit unterstützt werden sollten. Der Staat erhält im Gegenzug von den Verbänden kostenlos

wertvolle Vor-Ort-Informationen, die u.a. aufgrund der Ausdünnung der Behördenstrukturen unabdingbar sind, um eine hohe Qualität des Zulassungsverfahrens sicherzustellen.

Es fehlen bei den bisherigen Regelungen Öffnungsklauseln, um die Auslegungsphase bei Großvorhaben ggf. zu verlängern. Es ist nicht angemessen, wenn ein komplexes Vorhaben wie der Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main oder Flughafen Berlin Schönefeld nur ebenso lange ausgelegt werden kann, wie Planabschnitte von 8 km Länge bei einer Fernverkehrsstraße. Die Dauer eines Erörterungstermins reflektiert hingegen zumeist die Komplexität eines Vorhabens. Daher besteht zwischen starrer Auslegungsphase und offener Phase der Dauer eines Erörterungstermins ein Ungleichgewicht. Diesem Umstand sollte durch eine flexiblere Auslegungsgestaltung der Auslegungszeiten Rechnung getragen werden.

Als sinnvoll und zielführend wird die Verlängerung der Auslegungsphase bei komplexen Vorhaben um 2 Wochen angesehen. Die stellt bei mehrjährigen Vorhaben keine gravierende Verzögerung der Planung dar.

Die öffentliche Bekanntmachung sollte im Text verständlicher als bisher verfasst werden und deutlich stärker verbreitet werden. Hierfür sollten alle im Vorhabengebiet verbreiteten Tageszeitungen genutzt werden. Ebenso das Internet. Anerkannte Umweltverbände sollten über neue Vorhaben grundsätzlich immer von der Zulassungsbehörde informiert werden.

Darüber hinaus sind die Präklusionsvorschriften des § 73 Abs. 4 zu streichen. Die derzeitige Praxis, alle in einem späteren Gerichtsverfahren zu rügenden Belange bereits substantiiert durch Einwendungen vorzutragen, entspricht nicht der grundsätzlichen Rolle der anerkannten Umweltverbände sowie der Bürgerinnen und Bürger während der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die derzeitigen Präklusionsvorschriften wirken derzeit tendenziell eskalierend, weil sie das Beteiligungsverfahren auf die Funktion eines vorgerichtlichen Verfahrens reduzieren und alle Bemühungen, durch die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Dialog zum Vorhaben zu führen, konterkarieren. Aufgrund der strengen Präklusionsvorschriften kommt es letztlich innerhalb der 4 wöchigen

Auslegungsphase seitens der BürgerInnen und der anerkannten Umweltverbände zu einer Konzentration, möglichst keine spätere gerichtlich relevante Position einzubüßen.

Hinsichtlich des § 73 Abs. 6 Satz 7 des Gesetzentwurfs ist festzustellen: Es gibt wenige Beteiligungsverfahren, die länger benötigen als 3 Monate. Aber es gibt diese. Die nachfolgende Tabelle belegt, dass die Flughafenplanungen zu Frankfurt und Schönefeld deutlich länger in Anspruch nahmen:

Tabelle: Dauer von Erörterungsterminen ausgewählter Großvorhaben im Zeitraum 2001 bis 2008

Verfahren Und Jahr	Zahl der Einwendungen	Dauer des EÖT
Flughafen Berlin Schönefeld 2001	133.500	90 Tage Vom 23.04.2001 – 29.01.2002
Flughafen Frankfurt/Main PFV Landebahn 2005	127.000	Sep. 2005 – März 2006
Flughafen Frankfurt/Main PFV A-380 Werft	35.000	15.01.2004 – 05.03.2004

Daher ist auch hier eine Öffnungsklausel bei Bedarf notwendig.

Berlin, den 3. Februar 2012