

2018



UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

MONITORING RING REPORT

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG
BEI INFRASTRUKTURPROJEKTEN
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND





INHALT

**Warum ein Monitoring
der Öffentlichkeitsbeteiligung?** Seite 4

**Um welche Projekte
und Vorhaben geht es?** Seite 7

Wie sind wir vorgegangen? Seite 8

**Was haben wir mithilfe
der UVP-Portale herausgefunden?** Seite 11

Wie sind die Verfahren in Deutschland verteilt? Seite 16

**Welche Informationen liefern die UVP-Portale
für die Öffentlichkeit und welche nicht?** Seite 20

**Wie viele Verfahren mit
Öffentlichkeitsbeteiligung fanden
in Deutschland 2018 tatsächlich statt,
über die die Öffentlichkeit nicht auf den
UVP-Portalen informiert wurde?** Seite 23

Was lernen wir aus dem Monitoring? Seite 27

Wie geht es weiter? Seite 28



**Christine
von
Weizsäcker**

Präsidentin von Ecoropa, eines europäischen Netzwerks zu Ökologie, Demokratie und Nord-Süd-Gerechtigkeit. Seit den 70er Jahren berät und vertritt sie zivilgesellschaftliche Organisationen in Fragen von Technikfolgenabschätzung und -bewertung, insbesondere in den UN-Nachhaltigkeitsverhandlungen, den Verhandlungen der Konvention über biologische Vielfalt und der Aarhus-Konvention.

Liebe Leserinnen, liebe Leser.

Beim Erdgipfel in Rio im Jahre 1992 hat es das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung geschafft, in großen internationalen Übereinkommen verankert zu werden. Dies war ein wichtiger Erfolgsschritt seit den ersten Bemühungen in den 1970er Jahren Öffentlichkeitsbeteiligung als Begriff und als gelebte Wirklichkeit einzuführen. In der Rio-Deklaration aller Staaten der Vereinten Nationen steht es als Prinzip 10, auch Demokratieprinzip genannt: das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Information, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zur Gerichtsbarkeit in Umweltangelegenheiten. Dieses Prinzip wurde 1998 in der Aarhus-Konvention in rechtlich bindender Form ausformuliert und betrifft auch die umweltrelevanten Bereiche Gesundheit, Sicherheit, Lebensbedingungen, Bildung, Infrastruktur. Die Europäische Gemeinschaft insgesamt und die Bundesrepublik als Einzelvertragsstaat haben sich den Vorgaben dieser Konvention verpflichtet. Das schließt die Verpflichtung ein, die Öffentlichkeit darin zu unterstützen, ihre Rechte zu kennen und wahrzunehmen. Damit wird ein Kernbestandteil unserer Demokratie gestärkt. Ob in der Jugendarbeit, im Gesundheitswesen, in kommunalen Angelegenheiten oder in der Städteplanung. Ohne Bürgerbeteiligung wäre die Bundesrepublik nicht das, was sie heute ist.

Es wurde natürlich versucht, die Bürgerbeteiligung/Öffentlichkeitsbeteiligung zu verbessern, manchmal erfolgreich. Doch oft ist auch heute noch Öffentlichkeitsbeteiligung eine Abfolge sehr enger verfahrensrechtlicher Schritte eingeschränkt und bleibt in ihrer Leistungsfähigkeit hinter dem zurück, was erforderlich und erstrebenswert ist. Es fehlen die Daten, in welchen Infrastrukturbereichen und in welcher Häufigkeit und Form, und wie wirksam die Öffentlichkeit an Vorhaben mitgewirkt hat.

Hindernisse für eine gelingende Öffentlichkeitsbeteiligung müssen festgestellt und behoben werden. Planungsbehörden versuchen, oft mit ungenügender personeller und technischer Ausstattung, den Spagat zwischen rechtzeitiger Information der Öffentlichkeit und wirksamer und qualitätsvoller Öffentlichkeitsbeteiligung auf der einen Seite, und der Forderung nach zügigen und störungsfreien Genehmigungsprozessen auf der anderen Seite zu schaffen.

Der erste Monitoring Report zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesrepublik, den das bürgernah arbeitende Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) e.V. aus Berlin publiziert, ist ein Anfang. Er informiert anhand der Auswertung der Daten der UVP-Portale im Bund und den Ländern über den Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben im Jahr 2018 in Deutschland. Erstmals werden statistische Daten und Zusammenhänge über die Zahl und die Bereiche von Infrastrukturvorhaben in einem Jahr in der Bundesrepublik aufgezeigt. Es wird zugleich deutlich gemacht, wie über die bürgernahe Ausgestaltung und Nutzung der UVP-Portale konkretes Engagement vieler Bürger*innen und Umweltverbände für lokalen Umwelt- und Naturschutz und auch Klimaschutzmaßnahmen erreicht werden kann.

Dieser Report ist ein wichtiger Anfang. Viele Erfahrungen, Erkenntnisse, Erfolge und Niederlagen, gelungene Beteiligungsfälle und konfliktbehaftete Verfahren konnten jedoch nicht dokumentiert und systematisch wissenschaftlich aufgearbeitet werden. Zur Steigerung der Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung muss die Dokumentation und wissenschaftliche Aufarbeitung erweitert werden. Das sollte sich die Bundesrepublik, ein Vertragsstaat der Aarhus-Konvention, zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen und zur Stärkung demokratischer Entscheidungsprozesse leisten. Ohne gute empirische Grundlagen und Aufarbeitung der Praxis wird dies nicht gezielt und erfolgreich möglich sein.

Ich wünsche Ihnen beim Lesen dieses Monitoring Reports 2018 neue Einsichten und viele Anregungen. Ich bin jetzt schon gespannt auf die Ergebnisse für die Jahre 2019 und 2020.

Christine Weizsäcker

Warum ein Monitoring der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Bei der Planung von Infrastrukturprojekten können sich Bürger*innen und Umweltverbände einbringen, indem sie Stellungnahmen und Einwendungen zu einem konkreten Vorhaben abgeben. Die Öffentlichkeitsbeteiligung – wir nennen sie im Folgenden häufig vereinfacht Bürgerbeteiligung – hilft, die unterschiedlichen Belange der Bürger*innen und Umweltverbände in die behördliche Planung einzubringen und so die Qualität der Planung für Infrastrukturprojekte zu verbessern. Die öffentliche Aussprache gewährt einen Rahmen, um Fragen zu beantworten und mögliche Konflikte um Infrastrukturprojekte auszutragen. Wenn Fragen beantwortet und Konflikte entschärft werden, kann Einsicht zu Vorhaben geschaffen werden. Beteiligungsforscher*innen und Politiker*innen sprechen dann auch von »Akzeptanz«.

Die Beteiligung sorgt also dafür, dass die Behörden nicht über die Köpfe der Bürger*innen hinweg planen. Eine geglückte Bürgerbeteiligung bringt insofern viele Vorteile für das demokratische Gemeinwesen mit sich.



Im Jahr 2010 wurde die Ausgestaltung der Beteiligung der Bürger*innen bei Infrastrukturprojekten deutschlandweit debattiert. Ausgelöst wurden die Diskussionen durch die Erweiterung des Stuttgarter Bahnhofs, bei dem zwar eine Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß den formellen Beteiligungserfordernissen¹ stattfand, aber die Akzeptanz in der Bevölkerung für den Bau nahezu völlig fehlte. Stuttgart 21 galt fortan als Synonym für eine fehlgesteuerte Beteiligung der Bevölkerung bei großen Infrastrukturprojekten in Deutschland.

In der Folge der öffentlichen Debatte zu Stuttgart 21 wurden einige Veränderungen bei Beteiligungsprozessen umgesetzt. So gab es in Behörden und Ministerien strukturelle Veränderungen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung nach außen sichtbar mehr Gewicht verleihen sollten. Im Bundesumweltministerium wurde ein 10-Punkte-Plan zur besseren Öffentlichkeitsbeteiligung verabschiedet und eine neue



1

Was sind UVP-Portale?

Die Öffentlichkeit kann sich im Internet auf Web-Portalen über laufende Zulassungsverfahren zu Infrastrukturvorhaben und zu bereits beendeten Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) informieren. Das UVP-Portal des Bundes wird vom Umweltbundesamt betrieben. Die Bundesländer verfügen über eigene UVP-Portale.

¹ Siehe Regelungen zu formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im einschlägigen Zulassungsrecht in Kapitel 2 des ausführlichen Monitoring Reports 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

2

Wo sind Zulassungsverfahren im Internet zu finden?

UVP-Portal des Bundes:
www.uvp-portal.de/

UVP-Verbundportal der Länder:
www.uvp-verbund.de/startseite

Unterabteilung gegründet. In Baden-Württemberg wurde im Jahr 2011 erstmals eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung berufen, um die Bürgerbeteiligung auszubauen. Viele Städte ernannten zudem Beauftragte für Bürgerbeteiligung. Darüber hinaus finanzierten das Bundesforschungsministerium und diverse private Stiftungen Pilotprojekte zur besseren Verzahnung formeller und informeller Beteiligung, die im Detail neue Erfahrungen und Erkenntnisse aufzeigten. Auch der Verein Deutscher Ingenieure entwickelte mit der VDI 7000 ein neues technisches Regelwerk zur besseren und frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Das alles waren ermutigende Entwicklungen.

Im Zuge der Ereignisse um den Bahnhofsbaubau in Stuttgart stand aber die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Infrastrukturbereich in Deutschland auch hinsichtlich ihrer eigentlichen Leistungsfähigkeit in der Kritik. Hierzu wurden nach 2010 rasch einige gesetzliche Änderungen zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Bundes- und Landesebene auf den Weg gebracht. Eine Überprüfung, ob die damaligen Maßnahmen erfolgreich waren, steht bis heute aus.

Denn seit 2010 wurden zwar viele Forschungsvorhaben und Pilotprojekte zur Ertüchtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Verzahnung formeller und informeller Verfahren und zu Detailfragen der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Was es jedoch noch immer nicht gibt, sind Daten und Informationen, wie viele solcher Verfahren jährlich in Deutschland stattfinden. Wir wissen auch nicht exakt, in welchen Infrastrukturbereichen sich die Bürger*innen und Umweltverbände überhaupt beteiligen können. Und auch nicht, in welchen Verfahren sie sich letztlich einmischen. Es fehlen auch Daten, wie die Beteiligungspraxis in den einzelnen Bundesländern wirklich aussieht.

Allein aufgrund der fehlenden Datenbasis kann die Leistungsfähigkeit der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht annähernd sachgerecht analysiert, geschweige denn wirksam verbessert werden. Der Öffentlichkeit selbst, aber auch den staatlichen und politischen Akteuren, Institutionen und wissenschaftlichen Einrichtungen fehlt somit eine wichtige Basis, um aus einer Analyse der bestehenden Situation die adäquaten Schlussfolgerungen zu ziehen.

3

Warum gibt es ein zentrales Bundes-Portal und 16 zentrale Länderportale, die »vorläufig« in einem länderübergreifenden Verbundportal kooperieren?

Weil der Gesetzgeber eine grundsätzliche Trennung der zentralen Internetportale für Bund und Länder vorgesehen hat.

In Deutschland fehlen also verlässliche Daten in Bezug auf die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Zulassungsverfahren. Seit den 1990er Jahren sind zugleich zahlreiche Gesetzesinitiativen der jeweiligen Bundesregierungen, die die Beteiligung bei umweltrelevanten Zulassungsentscheidungen einschränkten, zu beobachten. So wurde beispielsweise der einstmals verpflichtende Erörterungstermin in das Ermessen der Behörden gelegt. Die Behörde kann den Erörterungstermin ansetzen, muss es aber nicht. Ein solcher Termin ist aber die einzige Möglichkeit für Betroffene, sich in einem Saal oder der Stadthalle, direkt mit den Vorhabenträgern zu verständigen. Seit 2017 haben die Gesetzesinitiativen zur Schwächung der Öffentlichkeitsbeteiligung sogar wieder zugenommen. Bislang wurden vier neue Gesetzesvorhaben vom Bundestag verabschiedet, auch mit partiellen Einschränkungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

Seit Mai 2017, in Deutschland durch verzögerte Umsetzung europäischer Vorschriften praktisch erst seit 2018, müssen der Bund und die Bundesländer über Internetportale Infrastrukturvorhaben öffentlich bekannt machen. Erstmals werden also im Internet alle Vorhaben mit Umweltbezug der Öffentlichkeit deutschlandweit bekanntgegeben. Im Beschluss des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 bestärkt die Bundesregierung, dass »das Potential zentraler UVP-Internetportale zur Verbesserung der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit« genutzt werden soll.²

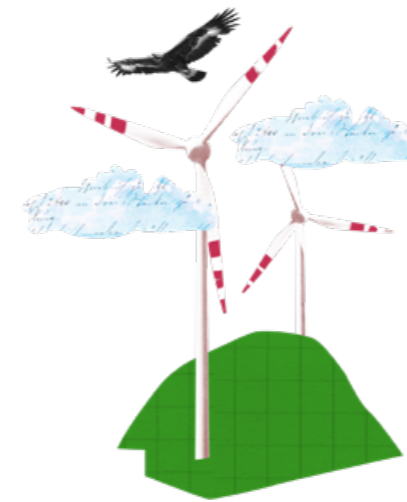
Nachdem sich der Bund und die Länder nicht auf ein bundeseinheitliches Portal einigen

konnten, bestehen neben dem Web-Portal des Bundes mehrere Länderportale, die aber alle über das Portal des Bundes verlinkt sind. Die UVP-Webportale publizieren seit 2018 zum ersten Mal zentrale Informationen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Portale veröffentlichen nicht nur alle Infrastrukturvorhaben, sie ermöglichen auch eine Auswertung der Beteiligungsverfahren. Erstmals kann so für das Jahr 2018 ein Bild über die vorgesehene Beteiligung von Privatpersonen und Umweltverbänden im Infrastrukturbereich für ganz Deutschland gezeichnet werden. Eine systematische Erfassung der institutionalisierten Bürgerbeteiligung hilft, Entwicklungspotenziale für inklusive und bürgernahe Planungen zu identifizieren. Ein weiteres Ziel des Monitorings ist es, die UVP-Internetportale und ihre Nutzung durch die Behörden zu verbessern. Der Monitoring Report kann so bewirken, dass eine Vereinheitlichung der Portaleinträge für Zulassungsverfahren umgesetzt wird, was letztlich die Qualität steigert. Dies unterstützt zugleich die Beteiligungsmöglichkeiten in Deutschland und die deutsche Umweltverwaltung insgesamt. Mithilfe der Monitoringergebnisse kann zudem die Berichterstattung an die Europäische Kommission erleichtert werden.

Was der erste Monitoring Report jedoch (derzeit) nicht leisten kann ist, die tatsächlich stattgefundenene Beteiligung auszuwerten oder die vielfach zusätzlichen informellen Beteiligungsprozesse – wie Bürgerdialoge oder -foren, Runde Tische, Bürgerwerkstätten oder -räte oder Mediations- bzw. Schlichtungsverfahren – zu untersuchen, die zwar Teil einer gelebten Vor-Ort Demokratie darstellen, jedoch die Möglichkeiten dieses Reports sprengen würden.

² Unter Nummer 4, 3. Gedankenstrich, letzter Satz, der Anlage des Beschlusses.

Um welche Projekte und Vorhaben geht es?



Verschiedene deutsche Gesetze beschreiben genau, wie etwa Flughäfen, Autobahnen, Windräder, Tiermastanlagen, Schienen- und Stromtrassen, Kraftwerke und viele weitere Vorhaben in der Bundesrepublik zu planen sind. Es gibt in Deutschland kein »Bürgerbeteiligungsgesetz«, das die Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Planungen von Infrastrukturprojekten, die die Umwelt beeinträchtigen könnten, einheitlich beschreibt. Jedoch wird in Spezialgesetzen genau geregelt, wann und wie die Zulassungsbehörden die Bürger*innen und Umweltverbände zu informieren und zu beteiligen haben.



Häufig können große Infrastrukturprojekte aufgrund ihrer potenziell hohen Kosten, ihrer Auswirkungen auf die Umwelt und aus vielen weiteren berechtigten Gründen Widerstand und Protest bei der Bevölkerung auslösen. Ein prominentes Beispiel ist hier der alte Baumbestand des Stuttgarter Schlossgartens, der dem Bahnhof Stuttgart 21 weichen musste. Bei dem in diesem Bericht erfassten Vorhaben sind genau solche Infrastrukturprojekte erfasst, die sich auf die Umwelt und

ihre Bestandteile auswirken. Darunter fallen beispielsweise Flughäfen, Autobahnabschnitte, der Ausbau von Wasserstraßen, der Eisenbahnausbau, aber auch der Abbau von Rohstoffen wie Braunkohle. Der Netzausbau der Stromtrassen zählt zu Infrastrukturvorhaben, der Ausbau von Flüssen oder auch der Bau von Schleusen und Brücken bzw. Hochwasserrückhaltebecken. Die Bandbreite an Infrastrukturvorhaben ist groß in Deutschland.

Dieser Monitoring Report untersucht nicht nur klassische Großprojekte, die häufig von Bundesbehörden zugelassen werden, sondern auch regionale und lokale Bauprojekte, wie beispielsweise den Bau von Fahrradwegen, Straßenbahnen, Kreisstraßen oder Deichen, die von Landesbehörden zugelassen werden.



In diesem Report sind jedoch keine Verfahren mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst, die den Raum für Infrastrukturanlagen zur Verfügung stellen (zum Beispiel Raumordnungs- oder Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne). Es sind auch keine Verfahren erfasst, die die Nutzung von Umweltgütern regeln (zum Beispiel wasserrechtliche Erlaubnisse oder Bewilligungen). Ferner erfasst der Report nicht diejenigen Großvorhaben, die in einem anderen Staat gebaut werden, bei dessen Planungsverfahren die deutsche Öffentlichkeit jedoch beteiligt wurde³.

³ Genaue Angaben zu einschlägigen Zulassungsverfahren und zur Zählweise des Monitoring Reports finden Sie im ausführlichen Bericht zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

Wie sind wir vorgegangen?

Seit Mitte 2017 sind bundesweit alle Zulassungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Öffentlichkeitsbeteiligung auf entsprechenden Web-Portalen zu veröffentlichen (Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren sowie Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder anderer Fachgesetze).



1

Schritt 1: Datensicherung

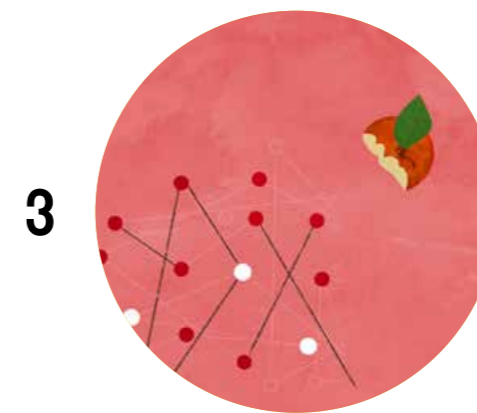
Die Daten aus den UVP-Portalen⁴ haben wir systematisch gesichert und ausgewertet.



2

Schritt 2: Online-Literaturrecherche

Um zu prüfen, ob wirklich alle Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in den Portalen erfasst sind, haben wir in einem zweiten Schritt öffentlich zugängliche Berichte deutscher Umweltverbände ausgewertet. Die Verbände listen häufig auf, an welchen Verfahren sie sich in einem Jahr beteiligten.



3

Schritt 3: Online-Abfrage

Darüber hinaus standen wir im engen Austausch mit Vertreter*innen der anerkannten Umweltverbände, die uns zusätzliche Informationen zur Beteiligung an Infrastrukturvorhaben zuschickten.



4

Schritt 4: Ermittlung Gesamtzahl

Durch die Vielzahl an Informationsquellen ist nun erstmals eine valide Abschätzung möglich, wie viele formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zu Infrastrukturprojekten im Jahr 2018 in Deutschland tatsächlich stattfanden.⁵

4

Wer trägt die Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in die entsprechenden UVP-Portale ein?

Laut Gesetz hat die zuständige Zulassungsbehörde die Eintragung vorzunehmen.

⁴ UVP-Portal des Bundes abrufbar unter www.uvp-portal.de/
UVP-Verbundportal der Länder abrufbar unter www.uvp-verbund.de/startseite.

⁵ Genaue Angaben zur Vorgehensweise des Monitoring Reports finden Sie im ausführlichen Bericht zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

Bundesländer, die im Jahr 2018 keine Verfahren im Verbundportal einstellten

- 1— Berlin
- 2— Hansestadt Bremen
- 3— Freistaat Bayern



Was haben wir mithilfe der UVP-Portale herausgefunden?



Die Web-Portale des Bundes und der Länder bildeten den Ausgangspunkt, um zu ermitteln, an wie vielen Verfahren sich Bürger*innen und Umweltverbände beteiligen konnten. Ferner sind Aussagen zu den Bereichen der Infrastrukturprojekte möglich, bei denen sich die Öffentlichkeit beteiligen konnte. Außerdem kann skizziert werden, wo und welche Infrastrukturvorhaben in Deutschland zugelassen werden. Interessant ist auch, ob die teils freiwilligen Erörterungstermine bei Zulassungsverfahren im Jahr 2018 durchgeführt wurden oder ob regelmäßig auf sie verzichtet wurde.

**An wie vielen Verfahren
konnte sich die Öffentlichkeit
laut der UVP-Portale
beteiligen?**

Im Jahr 2018 konnte sich
die Öffentlichkeit an

190

einschlägigen
Zulassungsverfahren
nach den öffentlich zugäng-
lichen
Behördeneinträgen
des Bundes und der Länder
beteiligen.



Damit ist leider nur ein Bruchteil der in Deutsch-
land zu veröffentlichenden Verfahren auch tat-
sächlich veröffentlicht worden. Denn durch den
Abgleich mit den Daten, an denen sich die Um-

weltverbände 2018 beteiligten, wird deutlich, dass
viel mehr Verfahren in die UVP-Portale eingestellt
hätten sein müssen. Doch dazu später.

In welchen Bereichen konnte sich die Öffentlichkeit beteiligen?

Infrastrukturprojekte sind laut Gesetz in verschiedene Vorhabenarten unterteilt. Für das Jahr 2018 lassen sich die Infrastrukturprojekte den folgenden Bereichen zuordnen.

Bereiche



der Zulassungsverfahren für 2018 laut Angaben der UVP-Portale⁶

Schwerpunktbereiche	Anzahl Verfahren 2018
Wärmeerzeugung, Bergbau und Energie	53
Verkehrsvorhaben	51
Wasserwirtschaftliche Vorhaben	23
Leitungsanlagen und andere Anlagen	17
Steine, Erden, Glas, Keramik, Baustoffe	11
Nahrungs-, Genuss- und Futtermittel, landwirtschaftliche Erzeugnisse	8
Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen	6
Diverse Infrastrukturvorhaben	14

6 Aufgrund fehlender Angaben zu UVP-Kategorien bei sieben Vorhaben im Jahr 2018 weicht die für diese Tabelle verwendete Gesamtzahl, 183, vom ermittelten Gesamtergebnis, 190, ab. Siehe dazu Unterkapitel 4.1.

Da industrielle Emissionen ernsthafte Probleme für die Umwelt und die menschliche Gesundheit verursachen können, ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, sogenannte »BImSch-Anlagen«, besonders relevant.

Im Jahr 2018 bedurften laut der UVP-Portale 75 deutsche Infrastrukturprojekte einer BImSch-Genehmigung.

Die Grafik zeigt die für das Jahr 2018 einschlägigen Verfahren, sortiert nach den gesetzlich normierten Anlagenarten.

Genehmigungsverfahren



nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz nach Anlagenart für 2018 laut Angaben der UVP-Portale

UVP-Kategorie	Anzahl Verfahren 2018
Windkraftanlage	49
Nahrungs-, Genuss- und Futtermittel, landwirtschaftliche Erzeugnisse	8
Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen	6
Steine, Erden, Glas, Keramik, Baustoffe	4
Kraftwerk	3
Sonstige Industrieanlagen	2
Stahl, Eisen und sonstige Metalle einschließlich Verarbeitung	1
Holz, Zellstoff	1

Wie sind die Verfahren in Deutschland verteilt?

Betroffene und Umweltverbände sind an Zulassungsverfahren beteiligt, die von Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden durchgeführt werden. Wo die meisten und wenigsten Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung laut der UVP-Portale stattfanden, ist der obigen Abbildung zu entnehmen.

Es überrascht, dass die bevölkerungsstarken und flächenmäßig großen Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg, insgesamt nur 21 Verfahren (11 und 10) im Jahr 2018 laut Portal-Angaben durchgeführt haben sollen. Dass Behörden in dem flächenmäßig kleineren und strukturschwächeren Bundesland Saarland sowie dem Stadtstaat Hamburg wenige Zulassungsverfahren durchführten, verwundert hingegen nicht.

Anzahl laut den UVP-Portalen

Niedersachsen 39*
Brandenburg 29
Sachsen 25
Hessen 18
Schlesw.-Holst. 14*
Rheinland-Pfalz 13
Sachsen-Anhalt 12*
Nordrhein-Westf. 11*
Baden-Württemberg 10
Mecklenb.-Vorp. 8
Saarland 5
Thüringen 3
Hamburg 3

Insgesamt 190
davon
Landesvorhaben 186

* davon 1
Bundesvorhaben



Bei welchen Verfahren finden Erörterungstermine statt und bei wie vielen wird auf sie verzichtet?

Erörterungstermine sind die einzige Möglichkeit für Betroffene, sich direkt mit den Vorhabenträgern zu verständigen. Viele Gesetze sehen jedoch vor, dass der Erörterungstermin unter bestimmten Voraussetzungen ausfallen kann. Bei häufig kontrovers diskutierten Infrastrukturprojekten, wie beispielsweise Windrädern, Stromtrassen, Gasleitungen, Autobahnen oder Bundesstraßen kann auf eine gemeinsame Erörterung verzichtet werden.⁷ Die einstmals verpflichtende Vorschrift zum Erörterungstermin im Bundes-Immissionsschutzgesetz ist mittlerweile als sogenannte

»Kann-Vorschrift« ausgestaltet. Das heißt, bei BImSch-Anlagen kann die Behörde entscheiden, den Erörterungstermin ausfallen zu lassen.

Im Jahr 2018 fanden laut den UVP-Portalen 190 Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren statt. Dabei verzichteten nur bei sieben Zulassungsverfahren die Landesbehörden auf einen Erörterungstermin.⁸ Das ist an sich erst mal eine gute Nachricht. Denn offensichtlich legen Zulassungsbehörden Wert auf die öffentliche Erörterung der Einwendungen.



⁷ Genaue Auflistung der Genehmigungs- und Planungsgesetze, die eine Verzichtsmöglichkeit normieren, finden Sie in Unterkapitel 4.4 im ausführlichen Bericht zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.



⁸ Erläuterungen zu den Verfahren ohne Erörterungstermin finden Sie in Unterkapitel 4.4 im ausführlichen Bericht zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

Welche Informationen liefern die UVP-Portale für die Öffentlichkeit und welche nicht?

Laut Gesetz sind die Zulassungsbehörden verpflichtet, die Öffentlichkeit über Beteiligungsverfahren mithilfe einer öffentlichen Bekanntmachung zu informieren. Außerdem müssen sie Antragsunterlagen des Vorhabenträgers veröffentlichen. Am Ende des Zulassungsverfahrens hat die Behörde die Entscheidung zur Zulassung oder Ablehnung eines Infrastrukturvorhabens ebenfalls öffentlich bekannt zu geben. Danach wird der Bescheid veröffentlicht. Die Bekanntmachungen, Antragsunterlagen und die Entscheidungen sind alle über die Internetportale des Bundes und der Länder zugänglich zu machen.

Bis zum 11. November 2020 fehlte eine Vorschrift (Verordnung) zu den UVP-Portalen und der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland. Die UVP-Portale-Verordnung klärt nun, auf welche Art und Weise die relevanten Inhalte von den Behörden zugänglich gemacht werden müssen. Nutzer*innen der Portale sollen die Daten speichern und ausdrucken können. Die Verordnung legt auch Mindeststandards fest, wie lange die Daten öffentlich zugänglich sein sollen und wann die Daten zu löschen sind. Verfahrensunterlagen, die nicht oder nicht mehr über die Portale des Bundes oder der Länder zugänglich sind, können gegebenenfalls mithilfe einer Umweltinformationsanfrage beim Umweltbundesamt abgefragt werden.

Sowohl die Einträge im Bundesportal als auch auf dem Verbundportal folgen einer einheitlichen Grobstruktur:

- Vorhabenbezeichnung und -beschreibung,
- kartografische Ansicht zum Vorhaben,
- Verfahrenstyp und UVP-Kategorie,
- zuständige Behörde und Vorhabenträger,
- Daten, Bekanntmachungen und Unterlagen zu Verfahren, und
- Zulassungsentscheidungen.

Über die UVP-Portale können Aussagen zur Anzahl von Vorhaben mit Öffentlichkeitsbeteiligung und zuständigen Zulassungsbehörden in einem Jahr getätigt werden, die Länge von Zulassungsverfahren von Antragseinreichung bis zur Zulassungsentscheidung berechnet, Auffälligkeiten zu Auslegungszeiträumen und sonstige Besonderheiten im Verfahren aufgezeigt werden.

Wie sieht ein Eintrag im UVP-Portal der Länder aus?

UVP-Verbundportal der Länder:
www.uvp-verbund.de/startseite



Für das Jahr 2018 fällt auf, dass der Informationsgehalt der behördlichen Beiträge stark variiert. Bei einigen wenigen Beiträgen konnten sogar fehlerhafte Angaben auf den UVP-Verbundportalen nachgewiesen werden. Es gibt wenige Einträge, die vollständig, übersichtlich und bürgerfreundlich Informationen zu den einzelnen Vorhaben bereitstellen und als »Best-Practice«-Beispiele angeführt werden können.

Bei 45 Verfahrenseinträgen im Jahr 2018 sind beispielsweise weder Bekanntmachungen noch Unterlagen hochgeladen oder verlinkt. Auffällig ist auch, dass zu den Verfahrensschritten »Entscheidung über die Zulassung« (Datum der Entscheidung und Entscheidung) und »Erörterungstermin« (Zeitraum der Erörterung und Informationen zum Erörterungstermin) häufig Angaben fehlen. Zu 42 der 190 Verfahren sind Bescheide auf den UVP-Portalen hochgeladen, obwohl damit zu rechnen ist, dass diese von den Behörden bereits getroffen wurden.

Ferner sind viele UVP-Portaleinträge im Jahr 2018 unübersichtlich. Besonders unübersichtlich ist, dass unter Antragsunterlagen häufig sehr viele einzelne Dokumente hochgeladen oder verlinkt sind. Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr hat zu einem Verkehrsvorhaben zum Beispiel 693 Einzeldokumente zu den Antragsunterlagen hinterlegt. Vereinzelt sind Daten oder Dokumente an falscher Stelle hochgeladen oder die gewählten Überschriften stimmen nicht mit den Inhalten überein. Beispielsweise laden Behörden Zulassungsentscheidungen unter die Antragsunterlagen hoch oder eine Entscheidung versteckt sich hinter einer Entscheidungsbekanntmachung.

Auch die Bürgerfreundlichkeit der UVP-Einträge ist nicht ausgeprägt. Überschriften und hochgeladene oder verlinkte Dokumente tragen kryptische Bezeichnungen oder enthalten für Laien unbekannt Abkürzungen. Sehr häufig fehlen klar bezeichnete und intuitive Beschriftungen oder Nummerierungen von Antragsunterlagen. Nichttechnische Zusammenfassungen sind selten den UVP-Unterlagen als gesonderte Datei vorangestellt. Hochgeladene Dokumente liegen nicht immer als PDF-Datei vor, sondern häufig auch als docx-Datei oder als datenreiche zip-Ordner,

die herunterzuladen sind. Darüber hinaus fehlen bei den allermeisten Einträgen konkrete behördliche Ansprechpartner*innen, an die sich die Bürger*innen und Umweltverbände wenden können.

Zuletzt ist festzustellen, dass weder Stellungnahmen noch Einwendungen seitens der Bürger*innen zu bestimmten Verfahren eingestellt werden können. Die Öffentlichkeit erhält daher keinen erleichterten und barrierearmen Zugang zu Beteiligungsverfahren.

In der Gesamtschau ist zu erkennen, dass im Jahr 2018 das Potential zentraler UVP-Internetportale zur Verbesserung der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei Infrastrukturvorhaben im Umweltbereich noch nicht ausgeschöpft wurde. Die Vollständigkeit,

Übersichtlichkeit und Bürgerfreundlichkeit der wenigen vorhandenen Einträge ist sehr unterschiedlich. Die in ihrem Informationsgehalt stark variierenden Portaleinträge für das Jahr 2018 haben daher zur Konsequenz, dass die UVP-Portale für das Jahr 2018 kein realistisches Abbild über die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland zeichnen können.⁹

Aus den Daten zu 2018 kann beispielsweise nicht abgeleitet werden, wie lang ein durchschnittliches Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung dauert oder wie viele Stunden ein durchschnittlicher Erörterungstermin umfasst. Für die öffentliche Debatte rund um die Planungsbeschleunigung wäre gleichermaßen bedeutsam, ob Zulassungsverfahren, bei denen auf einen Erörterungstermin verzichtet wurde, diese tatsächlich schneller zu einer Zulassungsentscheidung führen oder nicht.



Wie viele Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung fanden in Deutschland 2018 tatsächlich statt, über die die Öffentlichkeit nicht auf den UVP-Portalen informiert wurde?

⁹ Detaillierte Analysen zu Fallbeispielen finden Sie in Unterkapitel 4.5.2 im ausführlichen Bericht zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.



1.356

Anzahl der für 2018 berechneten Beteiligungsverfahren des Bundes und der Länder



2.000

Hochrechnung der Gesamtzahl der Beteiligungsverfahren im Jahr 2018

Im Jahr 2018 konnte sich die Öffentlichkeit nach den öffentlich zugänglichen Behördeninträgen der UVP-Portale des Bundes und der Länder bei 190 einschlägigen Zulassungsverfahren zu Infrastrukturprojekten beteiligen.¹¹ Aufgrund der Auswertung der zugänglichen Berichte und der ergänzenden Angaben von deutschen Umweltverbänden zu ihren Stellungnahmetätigkeiten ist von einer weit höheren Zahl von Verfahren auszugehen, bei denen die Öffentlichkeit hätte beteiligt sein können. Dies ergibt sich auch bereits deshalb, weil in mehreren Bundesländern 2018 keine Daten in die UVP-Portale eingetragen wurden.¹²

Das UfU hat die online veröffentlichten Berichte der Umweltverbände sowie der gemeinsamen Büros der Verbände in den einzelnen Bundesländern analysiert (Schritt 2) und zugleich Umweltverbände aus allen Bundesländern kontaktiert und nach ihren Beteiligungsfällen zum Infrastrukturausbau für das Jahr 2018 befragt (Schritt 3). Nicht überall erhielten wir bei Schritt 3 auswertbare Daten.¹³ Dennoch vermitteln bereits die vorliegenden und auswertbaren Daten aus den neun Bundesländern¹⁴, die geantwortet haben, ein deutlich anderes Bild, als die in den UVP-Plattformen veröffentlichten Daten. Nach unseren Analysen betrug die Gesamtzahl der Zulassungsverfahren für Infrastrukturprojekte, bei denen eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Jahr 2018 durchgeführt wurde, mindestens 1.356 Verfahren.¹⁵ Schätzt man zusätzlich sehr konservativ die sieben Bundesländer ab, wo uns keine Daten für 2018 vorlagen, ergibt dies für 2018 eine Zahl von etwa 2.000 Genehmigungs- und Planungsverfahren zu

Infrastrukturprojekten mit Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland.¹⁶

Die ermittelten Größenordnungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten für 2018 verdeutlichen mehrere Befunde: Zunächst dokumentieren sie ein großes Auseinanderklaffen zwischen der im Jahr 2018 bestehenden Praxis und den in den UVP-Portalen eingestellten Verfahren. Die klaffende Lücke zwischen der gesetzlichen Anforderung, alle Verfahren mit UVP-Bezug und Öffentlichkeitsbeteiligung der Öffentlichkeit online bekannt zu machen, wurde also 2018 ganz deutlich verfehlt. Zugleich ist dies ein Arbeitsauftrag an die Zulassungsbehörden, die Informations- und Beteiligungspraxis zu verbessern. Denn auch für 2019 und 2020 wurden nicht annähernd alle Verfahren veröffentlicht.

Eine weitere Erkenntnis dieser Abschätzung und der ermittelten Zahl liegt darin, nun erstmals eine realistischere Situationsbeschreibung zu der im Jahr 2018 stattgefundenen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im umweltrelevanten Infrastrukturbereich in Deutschland vorliegen zu haben. Die Zahl von 2.000 Verfahren für das Jahr 2018 übersteigt bei Weitem den Schätzwert, der letztmalig für das Jahr 2005 ermittelt wurde. Führ et al. schätzten, dass die Behörden in Deutschland im Jahr 2005 rund 775 (+/- 150) UVP-Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchführten.¹⁷ Aufgrund der im Vergleich zu 2005 deutlich gesteigerten Zahl ausgelegter Verfahren im Jahr 2018 wird bereits ersichtlich, dass die Beteiligungserfordernisse im Vergleich zu 2005 deutlich anders zu bewerten sind.

¹¹ Ausführliche Informationen zu den einschlägigen Verfahren finden Sie im Unterkapitel 4.1 des ausführlichen Berichts zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

¹² Berlin, Freistaat Bayern, Hansestadt Bremen.

¹³ Siehe Kapitel »Wie sind wir vorgegangen?«.

¹⁴ Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

¹⁵ Genaue Angaben zur Zählweise des Monitoring Reports finden Sie im ausführlichen Bericht zum

Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

¹⁶ Genaue Angaben zur Methodik der Hochrechnung des Monitoring Reports finden Sie im ausführlichen Bericht zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.

¹⁷ Führ et. al., Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, Darmstadt/Göttingen/Kassel, August 2008.

Was lernen wir aus dem Monitoring?

Die Ergebnisse des Monitoring Reports 2018 können die Diskussion zur Leistungsfähigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung befruchten. Derzeit droht der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren nach dem Abklingen des kurzzeitigen Aufmerksamkeitsschubs durch Stuttgart im Jahr 2010 ein schleichender Bedeutungsverlust. Obwohl – das haben die Zahlen zu beteiligungsrelevanten Verfahren deutlich gemacht – heute im Vergleich zu 2010 mehr an alltäglicher Demokratie geleistet werden soll und wird, verhandelt man Öffentlichkeitsbeteiligung im politischen Raum als Element, welches zunehmend wegbeschleunigt werden kann. Durch die Ergebnisse des vorliegenden Reports können alle Beteiligungsexpert*innen, Umweltverbände und die Vertreter*innen der Öffentlichkeit in Diskussionen rund um die Beschleunigung von Zulassungsverfahren zur Versachlichung der öffentlichen Diskussionsprozesse beitragen. Und sie können deutlich machen, was da an ehrenamtlicher Expertise in bessere Entscheidungen eingebracht wird.

Zugleich leisten die Monitoringergebnisse Hilfestellungen für die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung betrauten behördlichen Verantwortlichen. Es wird aufgezeigt, wie die UVP-Portale zukünftig besser genutzt werden können. Der ausführliche Bericht zum Monitoring Report liefert praktische Anleitungen für vollständige, übersichtliche und bürgerfreundliche Einträge im Bundes- und im Verbundportal. Zusätzlich sind hilfreiche Bearbeitungshinweise für die Zulassungsbehörden hinterlegt.¹⁸

Darüber hinaus erörtert der ausführliche Bericht zum Monitoring Report, wie die Bundesregierung ihren Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission nachkommen kann.¹⁹ Die Frage ist, ob die in den Portalen aufgeführten Daten für das Jahr 2018 zur Erfüllung von Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Union dienen können, etwa im Hinblick auf Art und Dauer durchgeführter Umweltverträglichkeitsprüfungen, wenn nur ein Teil der Verfahren überhaupt publiziert wurde.

Der Report beschäftigt sich bislang im Wesentlichen nur mit den Veröffentlichungspflichten, ergo mit den Voraussetzungen an Beteiligungsverfahren. Was darüber hinaus notwendig wäre, ist eine umfassende Untersuchung zur Qualität der Beteiligungsprozesse in den etwa 2.000 Verfahren selbst. Wo beteiligt sich die Öffentlichkeit überhaupt in den Verfahren, was läuft gut und in welchen Sektoren? Wo gibt es Verbesserungsbedarf? Für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerprozess gibt es seit 2017 auch für die formelle Beteiligung ein neues Herangehen der Regierung, um die Bevölkerung in den Genehmigungsprozess einzubinden. Es gibt sogar einen Partizipationsbeauftragten, der die Endlagersuche hinsichtlich der Einbindung der Öffentlichkeit begleitet. Für die etwa 2.000 Beteiligungsverfahren im Infrastrukturausbau gibt es bislang keine »Schiedsrichter*innen«, die die Einhaltung von Mindeststandards der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben gewährleisten. Es wird Zeit, diese in allen Bundesländern zu installieren.

¹⁸ Siehe Anhang des ausführlichen Berichts zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht. ¹⁹ Siehe Kapitel 6 des ausführlichen Berichts zum Monitoring Report 2018, der auf der UfU-Homepage zum Download bereitsteht.



Wie geht es weiter?

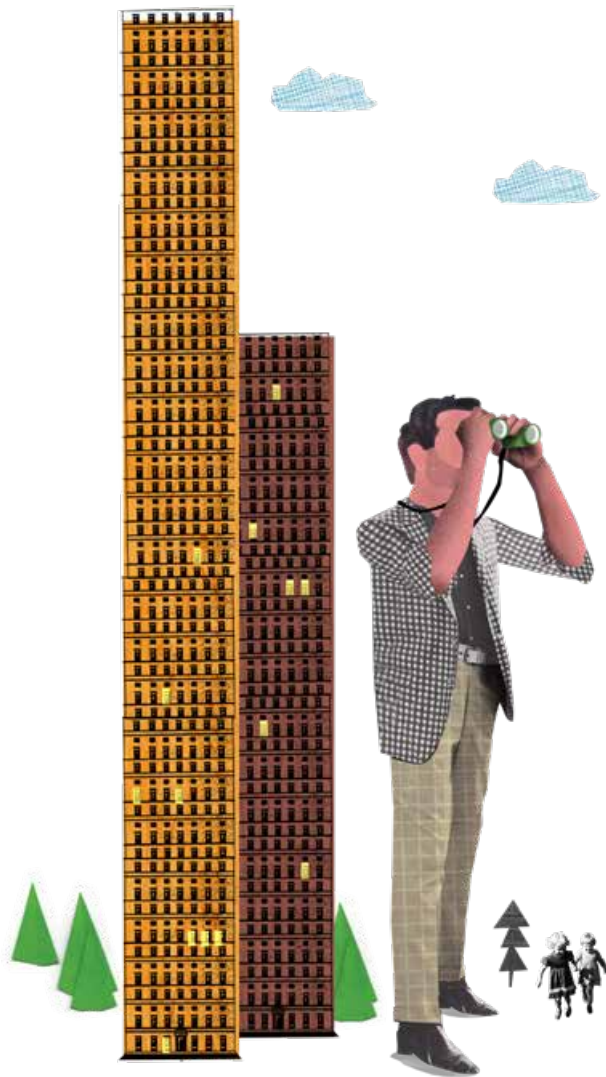
Das UfU wird auch für die Jahre 2019 und 2020 einen Monitoring Report herausgeben. Basis sind dann die jeweils aktuellen Zahlen und Daten aus den UVP-Portalen des Bundes und der Länder. Wenn möglich, werden wir neben den veröffentlichten Daten der Portale weitere Aspekte der Beteiligung in den Blick nehmen. Hierzu können die Leistungsfähigkeit von Erörterungsterminen zählen oder die Berücksichtigung der Einwendungen in den späteren Zulassungsbescheiden.

Für den Monitoring Report 2019 zeichnet sich ab, dass die Behörden mehr Verfahren auf den zentralen UVP-Portalen einstellten, aber noch lange nicht an die Zahl der rechtlich erforderlichen Verfahren herankommen.

Der Monitoring Report 2020 wird stark durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst werden. Noch ist unklar, welche Auswirkungen für die Bürgerbeteiligung in Deutschland zu erkennen sind. Im Frühjahr 2020 wurde unter anderem ein neues Gesetz zur Sicherstellung der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Zulassungsverfahren (Planungssicherstellungsgesetz) verabschiedet. Dieses Gesetz, das jederzeit verlängert werden kann, sieht unter anderem die Umstellung von realen Auslegungen und Erörterungsterminen hin zu digitalen Formaten in Zeiten der Pandemie vor. Das sichert zunächst erst einmal, dass es weiterhin eine öffentliche Befassung mit Infrastrukturvorhaben gibt.

Das Gesetz ist dennoch mit vielen rechtlichen Unsicherheiten behaftet. Erste aber noch nicht repräsentative Rückmeldungen lassen befürchten, dass viele Verfahren ein zweites Mal schriftlich durchgeführt werden, was das neue Gesetz erlaubt. Das allerdings entspricht kaum noch einem Erörterungstermin oder einem guten Beteiligungsverfahren.

Andererseits kann das neue Gesetz als Katalysator für die Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Umweltverwaltung dienen. Die fortschreitende Digitalisierung wird auch die Öffentlichkeitsbeteiligung in den nächsten Jahren deutlich verändern.



Daher ist es wichtig, die Erfahrungen aus der unfreiwilligen Phase der Corona-Pandemie zu nutzen, um die Leistungsfähigkeit der Beteiligung ins digitale Zeitalter so gut es geht zu überführen.

Außerdem könnte ein zukünftiger Monitoring Report Ausbaupotenziale der behördlichen UVP-Portale in Bezugnahme auf »Best-Practice«-Beispiele aus dem EU-Raum aufzeigen. Gerade der Blick über die Ländergrenzen beispielsweise nach Österreich ist da lohnenswert, weil dort bereits ein Archiv für UVP-Verfahren besteht, um zu lernen.



Monitoring Report 2018

Öffentlichkeitsbeteiligung
bei Infrastrukturprojekten in Deutschland

Herausgeber

Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU) e.V.

Redaktion

Dr. Michael Zschesche,
Kathleen Pauleweit, LL.M.

Kontakt

Redaktion über das Berliner UfU Büro
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

TELEFON 030 – 4284 993 42

E-MAIL kathleen.pauleweit@ufu.de, recht@ufu.de

Konzept, Gestaltung, Satz und Illustrationen

Lena Kunstmann, lenakunstmann.de

Copyright

Alle Rechte beim Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UfU) e.V.
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung
und unter Nennung des Herausgebers

Spendenkonto

UfU, Saalesparkasse Halle

IBAN: DE67 8005 3762 0387 0111 81 BIC: NOLADE21HAL



Diese Publikation ist durch die Heidehof Stiftung GmbH gefördert.
Für die limitierte kostenlose Druckauflage bitte an mail@ufu.de wenden.

Berlin, Dezember 2020

UNABHÄNGIGES INSTITUT FÜR UMWELTFRAGEN (UFU) E.V.
GREIFSWALDER STR. 4, 10405 BERLIN
TELEFON 030 4284 993 0
FAX 030 4280 04 85

RECHT@UFU.DE
UFU.DE

TWITTER.COM/UFUBERLIN

