

Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten

Konfliktmanagement – Kongress 2013

Prof. Dr. Jutta Stender-Vorwachs LL.M. (Virginia)

Hannover, den 28. September 2013

Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren

- Vorgelagerte Ebene bei gestuften Verfahren
 - Raumordnung, Landesplanung (in allen Bundesländern unterschiedlich geregelt)
 - Konsultationen im Rahmen der Bedarfsplanung vor Erlass des Bundesbedarfsplangesetzes , Linienbestimmung (nach FStrG bzw. FStrAbG im Rahmen der UVP)
- Bebauungsplanverfahren
 - (frühe) Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB, ÖB nach § 4 BauGB
- Zulassungsverfahren
 - Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG
 - Planfeststellungsverfahren (z.B. für Vorhaben nach FStrG, WaStrG, AEG, LuftVG, WHG, BBergG, AtomG u.a.)
 - Weitere Fachplanung (z.B. Abfallwirtschaftspläne)

Überall wo eine UVP-/SUP-Pflicht besteht, erfolgt Öffentlichkeitsbeteiligung

Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren

- Verbreiterung der Informationsgrundlage der Verwaltung, der Vorhabenträger und der Öffentlichkeit
- Ausgleich widerstreitender Interessen (Befriedungsfunktion)
- Vorgezogener Rechtsschutz (Präklusion)
- Stärkung der Legitimation von Verwaltungsentscheidungen
- Nicht: Gesellschaftlicher Dialog!

Öffentlichkeitsbeteiligung ist grundsätzlich bezogen auf „jeden, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“ (§ 73 Abs. 4 VwVfG).

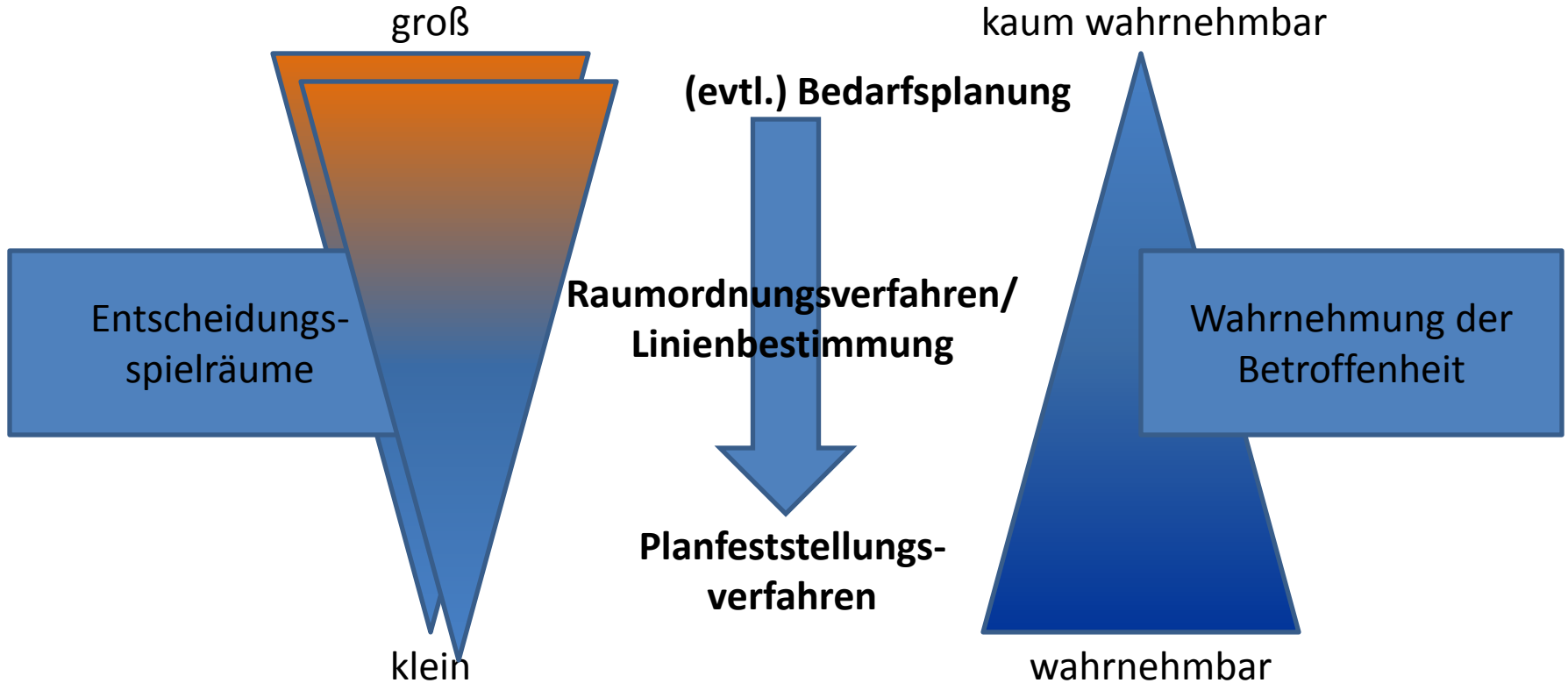
Daher:

Der Erörterungstermin ist auf diejenigen beschränkt, deren Belange durch das Vorhaben betroffen sind, und damit grundsätzlich nicht öffentlich.

Zudem:

- Planung ist ein Prozess fortschreitender Konkretisierung des Vorhabens.
- Die Spielräume werden auf jeder Stufe geringer.

Einflussmöglichkeiten im Verfahren



Grafik nach Abb. 2, S. 14 in: BMVBS, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Daher:

Einführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten
Verfahren seit 2005 in Fachplanungsgesetzen

Kritik:

Unübersichtlichkeit

Unterschiedliche Anforderungen

■ Beispiele für vorgelagerte Verfahren:

- Bedarfsplanung z.B. gem. § 12e EnWG: Öffentlichkeitsbeteiligung (Konsultationen)
- Bestimmung von Trassenkorridoren (§§ 5ff. NABEG): Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 9, 10 NABEG)

■ Beispiele für Raumordnungsverfahren

- § 15 Abs. 3 S. 3 ROG: Die Öffentlichkeit kann in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einbezogen werden (siehe § 5 Nds.ROG).
- § 9 Abs. 1 S. 1 UVPG: Obligatorische Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit.

■ Planfeststellungsverfahren

- Geregelt ist die Betroffenenbeteiligung grundsätzlich in § 73 Abs. 4 und 6 VwVfG.
- Eine breite Bürgerbeteiligung findet danach nicht statt.
- Fachplanungsgesetze verweisen auf § 73 Abs. 4 VwVfG:
§§ 17 FStrG, 18 AEG, 9b Abs. 5 AtomG, 10 LuftVG, 43a EnWG, 34 KrWG.
- § 22 Abs. 6 NABEG

Einzelne Fachplanungsgesetze sehen die Möglichkeit des Verzichts auf den Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG) vor:

§§ 17a Nr. 5 S. 1 FStrG, 18a Nr. 5 AEG, 14a Nr. 5 WaStrG,
10 Abs. 6 BImSchG.

Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG)

Kritik:

- Keine Festlegung von Spielregeln der Erörterung
- Hohe Kosten
- Hoher Zeitaufwand
- Häufige Dominanz durch professionelle Sachbeistände
- Wenig Zielorientierung

Daher: Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben – ein aktuelles Thema

Beispiele für aktuelle Initiativen und Untersuchungen

- **BMVBS:** Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor – Handbuch für gute Bürgerbeteiligung
- **Bertelsmann-Stiftung:** Prozessanalyse; Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren; Expertenworkshop Infrastrukturprojekte
- Antrag der **Fraktion der SPD** „für einen Infrastrukturkonsens: Gemeinsam Zukunft planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen“ - Neuer Infrastrukturdialog (Drs. 17/9156)
(Öffentliche Anhörung des **Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** am 13.06.2012)
- **Deutscher Juristentag 2012**, Prof. Dr. Jan Ziekow

- **Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** (BT-Drs. 17/9666)
- **NRW:** Geschäftsstelle MW: „Nachhaltiges Wirtschaften im Dialog mit dem Bürger“
- **BW:** Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung (Gisela Erler)
- **VDI:** Zukunftskongress 2012 „Infrastruktur für unsere Zukunft – Gesellschaftlich tragfähige Lösungen entwickeln“, 16.10.2012
- Rot-grüne Koalitionsvereinbarung Niedersachsen 2013 bis 2018

Deutscher Juristentag

– Thesen und Vorschläge

- Einführung einer **obligatorischen** frühzeitigen Bürgerbeteiligung durch die Behörde
- Geltendes Recht bietet auch Raum für informelle Beteiligungsformen
- Kontinuierliche Beteiligung (Projekt begleitendes Forum)
- Trennung von anhörender und entscheidender Behörde: Gebot der Rollenklarheit.

Verbesserter Infrastrukturdialog

- Verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung und Beschleunigung von Vorhaben sind kein Widerspruch.
- Verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung in einem frühen Stadium kann ein Akzeptanzdefizit verhindern und so auch zur Beschleunigung beitragen.
- Sachorientierte, Vorhaben bezogene Erörterung im Zulassungsverfahren; Regelungsverbesserung durch Anlehnung an § 18 9. BImSchV.

Verbesserter Infrastrukturdialog

- Erörterung auch nicht genehmigungsrelevanter Einwendungen (Sinn des Vorhabens, alternativen, Finanzierungsfragen, Wertverlust von Immobilien).
- Befriedungsfunktion
- Verbindliche Qualitäts- und Transparenzstandards für die Bürgerbeteiligung
- Neutrale, kompetente und gegliederte Moderation
(Kommunikative Verfahrenssteuerung) durch externe Projektmanager, Moderatoren: Klare Regeln im Termin, Verständlichkeit, Fairness, Struktur, Professionalität, Kommunikationsmanagement)

Mehrstufige Öffentlichkeitsbeteiligung nach Vorbild des NABEG?

Bedarfsplanung

- Konsultationen bei der Erstellung eines Netzentwicklungsplans hin zu einem Bundesbedarfsplangesetz

Bundesfachplanung (durch Bundesnetzagentur)

- Antragskonferenz § 7 NABEG
- Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 9 Abs. 3 NABEG/ § 14i UVPG
- Auslegung u. Veröffentlichung im Internet und Einwendungsmöglichkeit
- Erörterungstermin § 10 NABEG (ohne nähere Regelungen)

Planfeststellung (durch nach Landesrecht zuständige Behörden oder gem. VO nach § 2 II NABEG durch die Bundesnetzagentur)

- Antragskonferenz § 20 NABEG
- Anhörungsverfahren nach § 22 NABEG
- Auslegung + Veröffentlichung im Internet und Einwendungsmöglichkeit
- Erörterungstermin (ohne nähere Regelung)

Probleme bei der Beteiligung

- Frühe Beteiligungsschritte im Verfahren (soweit vorhanden) werden nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen.
- Bisher fand keine Beteiligung auf der Bedarfsebene statt (Neu: NABEG und informell auch beim Bundesverkehrswegeplan)
- Im Rahmen der Beteiligung am Ende der Planung (Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren) wird der grundsätzliche gesellschaftliche Dialog **erwartet** (Nullvariante), hierauf ist das Verfahren aber nicht ausgerichtet und hierfür auch ungeeignet!
- „Aufwachen“ der gesamten Öffentlichkeit oft aber auch erst bei Baubeginn („Stuttgart 21“)

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Planvereinheitlichungsgesetz

§ 25 Abs. 3 VwVfG:

„Die Behörde **wirkt darauf hin**, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die **betreffene Öffentlichkeit** frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens **unterrichtet** (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). (...)“

Merkmale des § 25 III VwVfG

- Frühe Beteiligung ist für Vorhabenträger „freiwillig“ – **Konsequenzen?**
- Sie richtet sich an die „betroffene Öffentlichkeit“ – **Wen?**
- Sie soll vor Einleitung des Verfahrens durchgeführt werden – **Zeitpunkt?**
- Sie gilt für alle Zulassungsverfahren (sowohl für Industrieanlagen als auch öffentliche Vorhaben: Infrastruktur-/Fachplanungsvorhaben bzw. förmliche Verfahren).
- Sie ist nicht beschränkt auf UVP-pflichtige Vorhaben.
- Berichtspflicht an die Behörde.
- Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung entfaltet bei Nichtteilnahme keine Präklusionswirkung – d.h. kein Ausschluss für das spätere Verfahren.

Symbolische Gesetzgebung?

Ausgestaltung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

- § 25 Abs. 3 VwVfG gibt das „Wie“ nicht vor.
- Im Rahmen des Scoping-Termins i.S.d. § 5 UVPG (Festlegung von Gegenstand und Umfang der UV-Prüfung):
„(...)Die Besprechung soll sich auch auf Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche Fragen erstrecken. **Sachverständige und Dritte** können hinzugezogen werden.“
- Im Rahmen der Vorerörterung vor Einreichung des Antrages:
§ 2 Abs. 2 der 9. BImSchV
- Im Rahmen der Antragskonferenz nach § 9 Abs. 3 NABEG

Stellungnahmen der Länder zu § 25 III VwVfG

Die Bewertung von § 25 III VwVfG-E durch die Länder war sehr unterschiedlich. Folgende Gesichtspunkte wurden angesprochen:

- Neuland oder geübte (Verwaltungs-)Praxis?
- Verpflichtung zur Durchführung der frühen ÖB statt Freiwilligkeit
- Frühe ÖB als Voraussetzung für Verfahrenseröffnung
- Verzögerungsgefahr, Mehrfacherstellung der Antragunterlagen
- Zeitpunkt der frühen ÖB ist umstritten:
 - Anbindung an bestehende Beteiligungsschritte (Scoping-Termin/Antragkonferenz) oder Trennung informeller Kommunikation von Verfahrensschritten?
- Evaluation/Monitoring
- Begrenzung auf UVP-pflichtige Verfahren
- Frühe Einbeziehung der Verbände

Chancen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

- Konkrete Ausgestaltung nicht geregelt, Spielraum für **verschiedene Instrumente**.
- Frühzeitiges Erkennen von Konflikten zur **Planungsoptimierung**.
- **Verzahnung** mit bestehenden Verfahrensschritten **kann** Verzögerungen und Enttäuschungen vorbeugen.
- Zahl insbesondere der „Jedermann-Einwendungen“ **kann** entscheidend **reduziert** werden.

Mittel zum Erreichen der Ziele

- Es bedarf klarer Rahmenbedingungen für den Dialog, damit dieser funktionieren kann:
 - Klares Mandat und klare Rollenverteilung.
 - Mitwirkungs-/Mitbestimmungsrechte?
 - Vorhaben bezogene Erörterung statt politischer Diskussionen.
 - Auch nicht zulassungsrelevante Argumente wie z.B Wertminderungen, Kompensationsmöglichkeiten müssen behandelt werden.
 - Transparente, verständliche und belastbare Sachinformation.
 - Frühe ÖB kann auch ergebnisoffen enden, sollte aber zeitlich befristet sein und dokumentiert werden.

Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

- Vorhabenträger haben den Zeitpunkt für die „Veröffentlichung“ des Vorhabens regelmäßig nicht selbst in der Hand.
 - Bekanntwerden durch: Ausschreibungen, Planungsaufträge, Grundstücksverhandlungen, Kontakt zu Kommunen
- Zeitlicher Vorlauf für die Kommunikation darf nicht unterschätzt werden.
- Die erstmalige Kommunikation eines konkreten Antrags nach bzw. in Zusammenhang mit der Antragskonferenz oder dem Scoping-Termin entspricht **nicht** den Erwartungen der Öffentlichkeit.
- Eine Kommunikation ist erfolgreich durch Kontinuität und damit eine **Daueraufgabe**.

Erreichbare Ziele einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

- Stärkung des Vertrauens in behördliche Entscheidungen und Kompetenz von Unternehmen / Ingenieuren / Planern / Gutachtern
- Verständnis für das nachfolgende Verfahren, welche Auswirkungen **genehmigungsrelevant sind** und welche **nicht**
- Verständnis für die **notwendige** Komplexität und damit Rechtsschutz-**Qualität** von Zulassungsverfahren
- Verbesserung der Rechtssicherheit/Investitionssicherheit für VT
- Gesellschaftlicher Dialog über die Erforderlichkeit eines (Infrastruktur-) Vorhabens

Fazit

- Bei Verzahnung mit den förmlichen Antragsverfahren besteht die **Chance**, auch nicht genehmigungsrelevante Belange der Betroffenen einzubringen. Frühe Abstimmungen zwischen den Beteiligten müssen jedoch **rechtlich** umsetzbar sein; sonst werden Erwartungen enttäuscht.
- Glaubwürdigkeit und Vertrauen brauchen Gesichter: Dialog von Verantwortlichen mit Betroffenen vor Ort.

Fazit

- **Erwartungen an den Gesetzgeber:**
 - Trennung von Anhörungs- und Genehmigungsbehörde?
 - Einbindung der Behörde in die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung?
 - Formulierung von „Spielregeln“ für einen ziel- und sachorientierten Erörterungstermin

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Prof. Dr. Jutta Stender-Vorwachs LL.M.
(Virginia)

Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät

Königsworther Platz 1

30167 Hannover

Tel.: 0511 - 89 711 530

Fax: 0511 - 89 711 530

Jutta.stender-vorwachs@jura.uni-hannover.de

www.jura.uni-hannover.de/stender-vorwachs