

Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungs- verfahren neu denken



Umwelt
Bundes
Amt 
Für Mensch und Umwelt



 **Öko-Institut e.V.**
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN NEU DENKEN

Jochen Flasbarth (UBA) / Prof. Johann-Dietrich Wörner (DLR) / Michael Sailer (Öko-Institut)

Stuttgart 21, die Debatten zum Fluglärm in Berlin und Frankfurt sowie der für die Energiewende notwendige Ausbau der Netzinfrastrukturen haben in der Diskussion um Planungs- und Genehmigungsverfahren einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Es geht zunehmend um die Frage, wie die Beschleunigung von Verfahren mit einer verbesserten Qualität und vor allem mit mehr Akzeptanz für die getroffenen Entscheidungen verbunden werden kann. Eine effiziente und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung fördert alle drei Elemente. Sie macht Entscheidungen nachvollziehbar und transparent, ermöglicht – auch und gerade aus Umweltsicht – bessere Lösungen und kann die Dauer von öffentlicher Planung sowie der Zulassung und Durchführung von Vorhaben verkürzen.

Es hat aber auch ein Perspektivwechsel stattgefunden: Während verzögerte Verfahren aus Sicht des Umweltschutzes auch die Chance boten, umweltschädigende Vorhaben ganz abzuwenden, tritt die Umweltseite heute selbst offensiv für Vorhaben des Umweltschutzes ein, die ein entscheidender Motor des Strukturwandels in Richtung Nachhaltigkeit sind. Doch sind auch diese Vorhaben, etwa beim Ausbau der Erneuerbaren Energien selbst einer kritischen Bevölkerung ausgesetzt. Hierin besteht aber vor allem eine große Chance, nämlich die früher eingeforderte Beteiligungskultur nun auch auf Kernanliegen des Umweltschutzes anzuwenden. Aus Sicht des Klima- und Ressourcenschutzes besteht damit im Hinblick auf den erforderlichen Stromnetzausbau und auf Infrastrukturprojekte (z.B. Speicherbecken, Windparks) ein besonderes Interesse an der Akzeptanz der Öffentlichkeit, um die Dauer der Planungs- und Zulassungsverfahren und ihrer Umsetzung so gering wie möglich zu halten. Bessere Lösungen bei Planungen (z.B. Bundesverkehrswegeplan, Raumordnungsplan) und Projekten senken die Belastungen der Umwelt und der Gesundheit und werden damit dem Schutz der Umwelt und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger besser gerecht.

Neues Denken schafft bessere Lösungen

Die aktuelle Situation vor allem bei Großvorhaben macht deutlich, dass die derzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerinnen und Bürger, Verbände) reformbedürftig ist. Die Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten sind oft unzureichend, die Beteiligung kommt häufig zu spät, viele für die Betroffenen relevanten Themen sind nicht Gegenstand der Diskussion, die Beteiligten fühlen sich nicht gehört. Essentiell für eine Verbesserung dieser Situation ist eine **neue Beteiligungskultur**. Diese kann durch rechtliche Vorgaben gestärkt werden. Problematisch ist die teilweise negative Sicht sowohl der Planungs- oder Vorhabenträger und der Behörden auf der einen Seite („Beteiligung ist ein aufwendiges und zeitintensives Hindernis“) als auch der Betroffenen auf der anderen Seite („Die hören doch sowieso nicht auf uns“). Wichtig ist ein Mentalitätswechsel hin zur positiven Einschätzung, dass eine gute Beteiligung zu einem schnelleren und einfacheren Verfahren und zu einem für alle Beteiligten besseren Ergebnis führt. So kann z.B. die frühzeitige Verständigung auf eine auszuarbeitende Planungsalternative („Richtungsentscheidung“) spätere Konflikte entschärfen und die Einwände im förmlichen Verfahren auf noch zu regelnde Einzelheiten der jeweiligen Antragsvariante lenken. Beteiligung macht klarer, welche Interessen bestehen und welche Zielkonflikte zu lösen sind. Erst dieses neue Verständnis schafft die Voraussetzung für die effiziente Durchführung der informellen Informations- und Beteiligungsschritte.



Grundbedingungen für eine aus Umweltsicht erfolgreiche Beteiligung

Nur durch sorgfältig ausgestaltete, nachvollziehbare und fair durchgeführte Verfahren bei der Aufstellung von umweltrelevanten Plänen und Programmen und zur Zulassung potentiell umwelt- und gesundheitsbelastender Vorhaben lassen sich die aus Umweltsicht wichtigen Ziele erreichen: Bessere Lösungen und zumindest Akzeptanz für die im öffentlichen Interesse (z. B. Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Daseinsvorsorge) erforderlichen Vorhaben bei den dann trotzdem noch negativ Betroffenen.

Eine in diesem Sinne erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt **frühzeitig**, also nicht erst, wenn „alle Würfel schon gefallen sind“, sondern wenn maßgebliche Realisierungsoptionen bis hin zu Bedarfsfragen noch offen sind. Sind bestimmte Fragen nicht mehr offen, sondern z. B. auf einer vorgelagerten Ebene bereits entschieden, muss dies allen Beteiligten klar sein. Beteiligung darf keine falschen Hoffnungen wecken.

Eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung ist **bürgernah** ausgestaltet. Sie ermöglicht eine faire Diskussion der Beteiligten **auf Augenhöhe** und auf der Grundlage von **objektiven, nicht interessensgeleiteten** Informationen. Dazu werden z. B. wichtige Unterlagen allgemeinverständlich formuliert oder bei Bedarf ergänzend mündlich erläutert. Eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung erfolgt in förmlichen und informellen Schritten. Die **informelle Information und Beteiligung** der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände erfolgt bei Bedarf ergänzend während des gesamten Prozesses, beginnend im Vorfeld des Verfahrens bis hin zur Entscheidung.

Klare Regeln und eine gute Prozessgestaltung der informellen Beteiligung sind „die halbe Miete“

Voraussetzung auch für eine das formale Verfahren ergänzende informelle Beteiligung ist, die Form des Verfahrens, der Spielregeln sowie der Berücksichtigung der Ergebnisse im weiteren Verfahrensablauf zu klären und Akzeptanz dafür bei allen Beteiligten zu schaffen. Im Einzelfall können je nach den örtlichen Bedingungen (z. B. Anzahl der Betroffenen, Art der Belastungen) unterschiedliche Methoden geeignet sein. Um falsche Hoffnungen oder überhöhte Erwartungen zu vermeiden, muss bereits zu Beginn der informellen Beteiligung klargestellt werden, erstens wie die erzielten Ergebnisse jeweils in das förmliche Verfahren und die Entscheidung eingehen können oder sollen und zweitens welche Gestaltungsspielräume für gemeinsame Absprachen bestehen. Dabei ist es wichtig, dass diese nicht zu eng gesteckt werden, damit innovative neue Lösungen möglich werden und letztendlich ein erfolgreicher Prozess wahrscheinlicher wird. Beispielsweise muss klar gestellt werden, dass die abschließende Entscheidung in zahlreichen Fällen das Ergebnis der Abwägung vieler verschiedener Belange ist, in die die Ergebnisse eines informellen Prozesses zwar einfließen, aber die Entscheidung letztlich nur mitprägen können.

Ist eine Moderation von informellen Beteiligungsschritten erforderlich, sollten sich die Beteiligten auf eine **unparteiische** Person einigen, die das Vertrauen der Beteiligten genießt. Der Moderator/die Moderatorin sollte klar definierte **Freiheitsgrade** im Prozess haben. Ist externe Expertise erforderlich, sollten sich die Beteiligten auf **unabhängige Gutachterinnen/Gutachter** einigen. Dazu sind auch Formate für die Einbeziehung unterschiedlicher wissenschaftlicher Auffassungen erforderlich. Die beteiligten Seiten sollten bei jeglicher Form der informellen Beteiligung im eigenen Interesse darauf hinwirken, dass in Gesprächskreise delegierte Personen oder die „**Verhandlungsführenden**“ bei größeren Runden **ad personam** benannt werden.



Die Benennung konstruktiver und kreativer Personen, die auch Vertretern anderer Interessen zuhören, gute Ideen erkennen und in der Lage sind, die eigene Position auch zu reflektieren, trägt wesentlich dazu bei, positive Lösungen zu finden. Die Schaffung einer Situation, die aufgestaute Konflikte nicht weiter anschürt, ist essentiell für das Ergebnis. Verhandlungsführende in solchen Runden benötigen ein **Mandat** derer, die sie vertreten – vor allem wenn eine Absprache getroffen werden soll, an deren Ergebnis im förmlichen Verfahren eine verbindliche Rechtsfolge geknüpft ist.

Bei informellen Beteiligungsschritten kann es in manchen Fällen sinnvoll sein, diese **allgemein zugänglich** zu machen (z. B. Informationsveranstaltung in großem Rahmen), bei anderen kann ein **begrenzter Kreis** (runder Tisch) zweckmäßig sein. Ruhe zum Denken und Vertraulichkeit bei erster Ideengenerierung und Expertendiskussionen sind zielführend und auch akzeptabel, wenn dann die daraus entstandenen Ideen wieder in der Öffentlichkeit präsentiert und weiter diskutiert werden. Der Prozess muss insgesamt **transparent** sein. Der **Verlauf und die Ergebnisse** von informellen Beteiligungsschritten müssen sämtlichen Betroffenen zeitnah zur Verfügung stehen (z.B. Dokumente und Videostreams im Internet, Regionalfernsehen).

Besserer rechtlicher Rahmen für Beteiligungsprozesse

Schon heute stellen das **Fachplanungsrecht**, das **Raumordnungs- und Bauplanungsrecht** und die **Regelungen zur Zulassung** von Vorhaben mit den zahlreichen Möglichkeiten für eine Bürgerbeteiligung einen guten Rahmen zur Verfügung. Dieser muss ausgeschöpft werden und sollte durch weitere Vorschriften ergänzt werden.

Wichtig ist, einen Rechtsrahmen auch für **informelle Beteiligungsprozesse** zu schaffen. Dieser sollte Regelungen für eine größtmögliche **Verbindlichkeit** der Absprachen, sowie zum Verhältnis der informellen und förmlichen Verfahrensschritte enthalten. Auch die Möglichkeit einer finanziellen Förderung der informellen Beteiligung (z.B. **Mittel für unabhängige Sachverständige**) kann helfen, guten informellen Prozessen eine größere Verbreitung zu geben.

Für wichtige umweltrelevante Planungen und Vorhaben (z.B. bestimmte SUP-pflichtige Pläne, UVP-pflichtige Vorhaben) ist eine **frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung** einzuführen. Vorbildlich können dafür die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauleitplänen, die Antragskonferenzen sowie die frühzeitigen Konsultationen beim Stromnetzausbau sein.



Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in allen Verfahren vorzusehen, deren Ergebnisse Mensch und Umwelt erheblich belasten können. Dies gilt auch für Verfahren, deren Ergebnisse zu berücksichtigende Festlegungen für nachfolgende Verfahren zu umweltbelastenden Plänen oder Projekten enthalten. Zu prüfen ist, ob dies auch für die Vielzahl der **nicht rechtlich geregelten Planungen** (z.B. städtebauliche Entwicklungskonzepte, kommunale Verkehrskonzepte) gilt, die die inhaltliche Grundlage für nachfolgende förmliche Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Flächennutzungsplan) legen. Bei der Gestaltung der neu zu regelnden **Bundesplanungen** (Bundesverkehrswege, Endlagersuche) könnten die Erfahrungen mit den weitreichenden Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau als Vorbild dienen (z.B. generelle Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit bereits bei der Festlegung von Bedarfsszenarien).

Die verschiedenen **bestehenden förmlichen Verfahren** zur Aufstellung von Plänen und die Zulassung von Vorhaben regeln die Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedlich (z.B. fakultativer Erörterungstermin im BImSchG, ansonsten häufig obligatorisch). Eine **Harmonisierung der Regelungen** für umweltrelevante Pläne, Programme und Vorhaben würde der Öffentlichkeit den Zugang zu diesen Verfahren erleichtern. Das Kriterium für die Entscheidungen, die bei einer solchen Vereinheitlichung zu treffen sind, sollte dabei stets die Herstellung der genannten Grundbedingungen für eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung sein.

Um die Beteiligung der Öffentlichkeit bei förmlichen Schritten deutlich zu erleichtern, sollte die gegenwärtig von einzelnen Behörden angewandte Praxis, Antragsunterlagen vollständig oder teilweise über das **Internet** zur Verfügung zu stellen, als allgemeine Anforderung eingeführt werden. Dies gilt auch für die Nutzung **aktueller Kommunikationsformen** bei der Erhebung von Einwänden (z.B. per E-Mail oder in E-Formularen mit Pflichtfeldern). Dies könnte die Schwelle für die Beteiligung senken und den Auswertungsaufwand durch die zuständigen Behörden deutlich reduzieren.



Bei Verfahren, bei denen eine **Verwaltung gleichzeitig als Vorhabenträger und Zulassungsbehörde** fungiert, z.B. bei Vorhaben auf kommunaler Ebene, sollte geprüft werden, ob Interessenkollisionen bestehen und wie diese zu lösen sind (z.B. durch die Verlagerung der Zuständigkeit für die Zulassung auf eine andere Behörde oder Verwaltungsebene).

Bei alledem sind die Wirkungen einer Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten auf den gesamten Verfahrenszusammenhang zu beachten, zum Beispiel auf den **Rechtsschutz** und die **Verfassungsmäßigkeit**.

Mehr Akzeptanz durch bessere materielle Standards und Ausgleichsregelungen

Mangelnde Akzeptanz kann darauf zurückzuführen sein, dass das geltende Recht nach Auffassung der Öffentlichkeit nicht hinreichend abbildet, dass die Umwelt ein öffentliches Gut ist, das Allen gleichermaßen „gehört“. Eine grundsätzliche Verbesserung der Akzeptanz gegenüber Großvorhaben kann daher durch strengere **rechtliche Umweltstandards** erreicht werden. Auch hinsichtlich der Maßnahmen zum Ausgleich und zur Verminderung von Belastungen besteht noch Spielraum für Verbesserungen (z.B. Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen zeitlich parallel zum Vorhaben oder in unmittelbarem Anschluss).



Mehr Akzeptanz kann außerdem durch eine Ergänzung der bestehenden Mechanismen des **Vorteil-Nachteil-Ausgleichs** erzielt werden. Es wäre zu prüfen, welche Maßstäbe des Vorteil-Nachteil-Ausgleichs bzw. der Entschädigung Betroffener vor dem Hintergrund herangezogen werden könnten, dass in vielen Fällen der Ausbau von Infrastrukturen (z.B. Netze), sowohl den öffentlichen Interessen dient (z.B. Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Daseinsvorsorge), als auch im erheblichen Interesse privatwirtschaftlicher Institutionen liegt.

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Pressestelle
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau

E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Autoren: Jochen Flasbarth, Umweltbundesamt (UBA)
Prof. Johann-Dietrich Wörner, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)
Michael Sailer, Öko-Institut e.V.

Stand: Oktober 2012

Gestaltung: UBA

Bildnachweis: Titelbild © N-Media-Images / fotolia.de
S. 2 © visdia / fotolia.de
S. 3 © Faber Visum / fotolia.de
S. 4 © Antonio Gravante / fotolia.de
S. 4 © Thorsten Schier / fotolia.de
S. 5 © jd-photodesign / fotolia.de
S. 5 © Jürgen Fäichle / fotolia.de