

Vorschläge zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren im zukünftigen UGB

Stellungnahme von Öko-Institut, Deutscher Umwelthilfe und Unabhängigem Institut für Umweltfragen

1. Einleitung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist zwar zunächst durch die Einführung von UVP und SUP in das deutsche Recht hinsichtlich der Anzahl der öffentlichkeitsbeteiligungspflichtigen Projekte erweitert worden. Gleichzeitig ist die Öffentlichkeitsbeteiligung seit 1990 in der Bundesrepublik Deutschland aber insbesondere im Immissionsschutzrecht und durch zahlreiche Beschleunigungsgesetze sukzessive zurückgebaut worden, so dass sie ihre Funktionen

- Kontrolle der Verwaltung
- Informationsbeschaffung für die Verwaltung und die Bürger
- Erhöhung der Effektivität der Verwaltung
- Rechtsschutzfunktion
- Schaffung von Akzeptanz
- Verwirklichung von Demokratie
- Ausgleich der konfligierenden Interessen

nur teilweise erfüllt. Auch das Öffentlichkeitsbeteiligungs- sowie das Umweltrechtbehelfsgesetz, welche im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention sowie der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie im Dezember 2006 verabschiedet wurden, haben hieran nichts geändert. An der Völker- und Europarechtskonformität der deutschen Umsetzung bestehen zudem gerade auch im Hinblick auf die Gewährleistung von Rechtsschutz erhebliche Zweifel. Deshalb ist es im Rahmen des UGB dringend geboten, die Öffentlichkeitsbeteiligung strukturell und verfahrensrechtlich so zu verändern, dass sie die ihr zugeordneten Funktionen erfüllen kann. Es entspricht einem modernen Staatsverständnis, nicht gegen die BürgerInnen, sondern mit diesen zu agieren.

Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung sind vier Defizite zentral:

1. der späte Zeitpunkt der Beteiligung und
2. die Ausgestaltung von Fristen, Informationserlangung und Durchführung des Erörterungstermins sowie die Rückkopplung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens an die Einwender sowie
3. zu starre Instrumente, die wenig Anpassungsmöglichkeiten bieten, und schließlich

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

4. Interessenskonflikte wenn die praktische Durchführung z.B. des Erörterungstermins durch die Genehmigungsbehörde selbst erfolgt.

2. Allgemeine Ansatzpunkte

In einem künftigen UGB wäre es hilfreich, wenn Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert würden. Dabei würde die Zielvorstellung *aktivierende Beteiligung* deutlich machen, dass die Genehmigungsbehörden Bürger nicht als lästiges Übel zu beteiligen haben, sondern den Dialog mit Bürgern suchen. Eine weitere Zielvorgabe könnte seitens des Staates darin bestehen, Planungsverfahren durch die Öffentlichkeitsbeteiligung zu optimieren, was die Ausrichtung der Beteiligung auf die Bürgergruppen und Umweltverbände betont, die das Verfahren kritisch und konstruktiv begleiten wollen (im Gegensatz zu Bürgergruppen mit einer gänzlich ablehnenden Haltung). Beteiligung und Transparenz sollten (endlich) als etwas Positives und für den Staat Hilfreiches begriffen und benannt werden.

Verfahrensschritte	Typische Öffentlichkeitsbeteiligung
Scopingverfahren	Beteiligung der anerkannten Verbände, der Standort-gemeinde(n) sowie der Träger öffentlicher Belange,
Öffentliche Bekanntmachung	Information durch Internet <i>und</i> Printmedien
Einwendungsfristen	4 Wochen Auslegungsfrist und 4 Wochen Einwendungsfrist
Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung	Einsatz eines unabhängigen Verfahrensmittlers

3. Interessensausgleich durch einen unabhängigen Dritten fördern

Bei der Beteiligung in der gegenwärtigen Form gelingt es oft nicht, eine Verhärtung der Fronten entgegenzuwirken und auf eine möglichst einvernehmliche Lösung von Interessengegensätzen hinzuwirken. Für die Genehmigungsbehörde ist es zunehmend hinderlich, dass die Länder und Kommunen im Standortwettbewerb um Investoren stehen. Hieraus kann sehr leicht die Gefahr eines Interessenskonflikts für die Genehmigungsbehörde resultieren. Dies wiederum steht dem wichtigen Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung, einen Ausgleich bzw. eine Befriedung der unterschiedlichen Interessen zu erreichen, entgegen. Besonders in stark umstrittenen Großvorhaben breitet sich in der Folge für Betroffene oft der Eindruck aus, dass es keine oder jedenfalls nur noch eine eingeschränkte Ergebnisoffenheit der Verfahren gibt.

Notwendig erscheint es daher zunächst, bundesweit eine Trennung von Anhörungs- und Genehmigungsbehörde sicherzustellen. Ferner sollte die Genehmigungsbehörde die Moderation und die Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung einem unabhängigen Verfahrensmittler übertragen. Der Verfahrensmittler ist entsprechend für die

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Durchführung von Moderationen qualifiziert, er gehört einer gesonderten Behörde oder einer privaten dritten Stelle an und ist weisungsunabhängig.

Der unabhängige Verfahrensmittler sorgt durch eine entsprechende Ausgestaltung des öffentlichen Teils des Genehmigungsverfahrens (Bekanntmachung, Auslegung, Erörterungstermin) für eine konstruktive, sachgerechte und dialogförmige Beteiligung. Der Einsatz einer solchen unabhängigen Instanz verbessert das Beteiligungs- und Verhandlungsklima, vergrößert die Legitimation des Verfahrens und ermöglicht außerdem eine Unterstützung und Entlastung der Genehmigungsbehörden. Damit trägt er nicht zuletzt auch zur Verfahrensbeschleunigung bei.

Idealerweise sollte der unabhängige Verfahrensmittler bereits zum Scoping-Termin verpflichtet werden, spätestens aber ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung. Ihn nur für die Durchführung des Erörterungstermins zu verpflichten, wäre möglich, aber nicht zielführend.

4. Interessenausgleich durch Gestaltungsspielräume fördern

Nicht in allen Verfahren führt die bestehende Ausgestaltung der Öffentlichkeitbeteiligung, insbesondere des Erörterungstermins, zu einem Interessenausgleich. Deshalb sollte der Genehmigungsbehörde im UGB die Möglichkeit eingeräumt werden, den förmlichen Verfahrenselementen (öffentliche Bekanntmachung, Auslegung, Einwendung, Erörterung) weitere Verfahrensschritte hinzuzufügen, die dem Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen und einer einvernehmlichen Lösung dienen. Beispielhaft genannt werden könnten hier Mediationsansätze, freiwillige Dialogverfahren (Runder Tisch) und die Durchführung zusätzlicher Planungsworkshops wie Planning for real.

5. Anmerkungen zu den Textvorschläge des BMU vom 6. März 2007 zur UVP-Pflicht

a. Frühzeitige Beteiligung „wenn noch alle Optionen“ offen sind

Der Untersuchungsrahmen wird gemäß § D 9 des Entwurfes des BMU vom 6. März 2007 zur UVP-Pflicht durch die Genehmigungsbehörde festgelegt. Der Sachverstand der „anerkannten“ Verbände, der Träger der öffentlichen Belange sowie der Standortgemeinde wird bei diesen wesentlichen Vorfestlegungen bisher nicht obligatorisch genutzt, da deren Beteiligung bei der Antragsberatung bzw. dem Scoping nach § D6 im Ermessen der Behörde steht. Wir plädieren für eine Beteiligung dieser fachlich fundierten Akteure auf einer Art „Antragskonferenz“ (entsprechend § 71 e VwVfG), um bereits in dieser Phase die Legitimation des Verfahrens zu erhöhen und zugleich die Entscheidungsgrundlagen der Behörde und des Vorhabensträgers auf diese Weise zu verbessern und die in § D6 vorgesehenen „Kann“ Vorschriften hinsichtlich der Beteiligung von anerkannten Verbänden und der Standortgemeinde als Verpflichtung auszugestalten.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

b. Öffentliche Bekanntmachung muss aktivierende Beteiligung befördern

In § 12 D sollte eingefügt werden: „Die Genehmigungsbehörde hat darauf hinzuwirken, den Zugang zu der Bekanntmachung eines Vorhaben zu erleichtern.“ Neben dieser Zielvorgabe sollte ein Mindestkatalog vorgesehen werden. Die öffentliche Bekanntmachung muss neben der Veröffentlichung im amtlichen Veröffentlichungsblatt, die Veröffentlichung im Internet *und* in den örtlichen Tageszeitung vorsehen. Das *entweder* in § D 12 I S.1 ist entsprechend zu streichen.

c. Öffentliche Bekanntmachung muss Einblick in die Unterlagen geben

Damit sich die Öffentlichkeit sachkundig einbringen kann und Waffengleichheit herrscht, muss sie über den Sachstand der Behörde und des Vorhabensträgers verfügen. Andererseits sollte eine Informationsflut vermieden werden. In § D 12 sollte deshalb eingefügt werden, dass die Behörde verpflichtet ist, einen Plan über die bestehenden Akten sowie die behördliche Gutachten zu veröffentlichen (Aktenplan). Sie soll zudem verpflichtet sein, diesen Plan laufend zu aktualisieren. Dadurch kann die Öffentlichkeit erfahren, welche Gutachten und Unterlagen der Behörde und dem Investor zur Verfügung stehen.

d. Öffentliche Auslegung von Antrag und Unterlagen

§ D 13 Abs. 2 des Entwurf regelt, dass der Antrag und die Unterlagen an "geeigneter Stelle in der Nähe des Standorts" auszulegen sind. Diese Regelung ist geradezu prädestiniert für spätere Streitigkeiten, da der Begriff der „geeigneten Stelle“ nicht definiert ist. Daher sollte die Regelung dahin konkretisiert werden, dass die Auslegung bei der Standortgemeinde sowie mindestens einem weiteren öffentlich gut zugänglichen Ort, der entsprechend bekannt zu machen ist, zu erfolgen hat. Zudem sollte die Auslegung zu Zeiten erfolgen, zu denen auch berufstätige Ehrenamtliche die Möglichkeit haben, Einsicht nehmen.

e. Einwendungsfristen müssen profunde Einwendungen ermöglichen

Da die Verfahren regelmäßig sehr komplex sind, ist § D 14 I dahingehend zu ändern, dass die Öffentlichkeit innerhalb der Auslegungsfrist und *vier Wochen darüber hinaus* Einwendungen erheben kann. Sonst sind profunde Einwendung durch die Öffentlichkeit in der Kürze der Zeit nicht möglich. Bei Verfahren, die durch einen großen Kreis an Betroffenen und/oder eine große Zahl an Einwendungen gekennzeichnet sind, kann die Genehmigungsbehörde längere Auslegungs- und Einwendungsfristen festlegen, das UGB sollte jedoch Mindest- und Höchstfristen vorsehen. Die Entscheidung ist nicht justiziabel.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

f. Freiwilliges Dialogverfahren mit der betroffenen Öffentlichkeit

Damit das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung seine ihm zugedachten Funktionen erfüllen kann, sollte die Möglichkeit eines freiwilligen Dialogverfahrens endgültig in § D 6 I aufgenommen werden.

g. Anhörung auch beim Planfeststellungsentwurf

Bisher hört die Genehmigungsbehörde nur den Vorhabensträger zu einem vorliegenden Bescheidsentwurf (soweit er Auflagen vorsieht) oder zu Teilen eines Planfeststellungsentwurfs (z.B. über die vorgeschlagenen Konfliktlösungsmaßnahmen) an. Dies führt zu einer asymmetrischen Situation, die der Befriedungsfunktion des Verfahrens zuwiderläuft. Vor dem Hintergrund der eigentlich durch Öffentlichkeitsbeteiligung angestrebten „Waffengleichheit“ wäre es deshalb sehr wünschenswert, dass die Genehmigungsbehörde den Entwurf auch den Trägern öffentlicher Belange, den anerkannten Verbänden, der Standortgemeinde sowie den Einwendern zugänglich macht und ihnen die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme gibt. Denn auch hier geht, wie bei dem Vorhabenträger, um die Betroffenheit von (Grund-)Rechten, z.B. durch die Zurückweisung von Einwendungen.

h. Wegen einzelner Störer darf der Erörterungstermin nicht platzen

§ D 19 regelt nicht den Zweck des Erörterungstermins. Somit kann auch nicht der Endpunkt des Erörterungstermin gem. § D 19 IV bestimmt werden. § D 19 sollte folgenden Satz aufnehmen: „Der Erörterungstermin dient dazu, den Antrag, die Einwendungen und die Möglichkeit, sie auszuräumen, umfassend zu behandeln.“

In Hinblick auf diese Zweckbestimmung ist eine Beendigung des gesamten Erörterungstermins aufgrund von Störungen „aus dem Kreis der Teilnehmer“ unverhältnismäßig und in Hinblick auf die Befriedungsfunktion des Verfahren sogar kontraproduktiv. Vielmehr sollte § D 19 IV das Recht vorsehen – wie im Ordnungsrecht allgemein üblich – die Störer von der Verhandlung auszuschließen.