



Deutsche Umwelthilfe

Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (PIVereinHG)

Das Bundesministerium des Inneren (BMI) hat der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) am 12. Januar 2012 den Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ übersandt. Geändert werden sollen das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und mehrere Fachplanungsgesetze wie etwa das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und das Fernstraßengesetz (FStrG).

Die DUH nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

1. Die konkreten Regelungen widersprechen den Zielformulierungen

Das Vorhaben diene, so das BMI in seinem Anschreiben an die DUH, „der Vereinheitlichung des Verfahrensrechts, der Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben, der Verfahrensbeschleunigung und Rechtsbereinigung, weil überflüssige Vorschriften in den Fachgesetzen gestrichen“ würden. Ähnlich hatte BMI zuvor in einer Presseinformation formuliert:

„Mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ verfolgt die Bundesregierung das Ziel,

- a) die bislang über verschiedene Fachgesetze verteilten Regelungen über Planfeststellungsverfahren zu vereinheitlichen und dadurch die Durchführung von Planfeststellungsverfahren zu vereinheitlichen und

b) insbesondere bei Großvorhaben zu einer stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung zu kommen.“

Auch der Gesetzentwurf selbst benennt als Ziel eine Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrensrechts und die Bereinigung der betroffenen Fachgesetze. Durch Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung solle die Planung von Vorhaben optimiert, Transparenz geschaffen und damit die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planfeststellungsentscheidungen gefördert werden.

Liest man allerdings die konkreten Vorschriften des vorgelegten Gesetzentwurfs, zeigt sich, dass der Entwurf nicht hält, was das BMI verspricht. Im Gegenteil scheinen die Einsicht und/oder die Bereitschaft der Bundesregierung, vor dem Hintergrund nicht zuletzt von Stuttgart 21 zu einer zeitgemäßen Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren und einer effektiveren Beteiligung der Öffentlichkeit zu gelangen, begrenzt. Auch die angekündigte Vereinheitlichung des Planfeststellungsrechts erfolgt durch den Gesetzentwurf tatsächlich allenfalls ansatzweise.

Im Einzelnen:

2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung? - vielleicht

§ 25 VwVfG trifft bisher Vorgaben zu Beratungs- und Auskunftspflichten von Behörden. Die Vorschrift soll nunmehr durch einen Absatz 3 „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ ergänzt werden. Danach „wirkt“ die Behörde „darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Anzahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet“.

Eine Verpflichtung der Behörde oder des Vorhabenträgers zur Durchführung des Verfahrens gibt es ausdrücklich nicht, auch keine Sanktion für den Vorhabenträger, wenn er eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verweigert.

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung könne bei Bedarf im Fachrecht angeordnet werden, heißt es lediglich auf S. 23 der Gesetzesbegründung. Das ist keine Rechtsvereinheitlichung von Verfahrensgrundsätzen.

Zudem erstaunt die weitere Begründung. Mit dem Verzicht auf eine verpflichtende Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung würden „die für angesichts der unüberschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Fallkonstellation erforderliche Flexibilität gewahrt und unnötige Belastungen von Verwaltung und Wirtschaft vermieden“. Eine verpflichtende Regelung sei nicht zweckmäßig und könne auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen: Bei privaten Vorhabenträgern stelle eine gesetzliche Verpflichtung einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar, die einer ausreichenden Rechtfertigung bedürfe (S. 24).

Müssten die angeblichen verfassungsrechtlichen Bedenken dann aber nicht in gleicher Weise für eine etwaige Verpflichtung zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Fachrecht gelten? Und: § 3 Baugesetzbuch (BauGB) normiert seit Langem eine *Verpflichtung* zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf Bauleitpläne. Diese Verpflichtung gilt auch für vorhabenbezogene Bebauungspläne, das heißt, für Bebauungspläne, die von Privaten entwickelt werden. Das BMI lässt bezeichnenderweise jegliche Auseinandersetzung hiermit vermissen.

Wenn die Bundesregierung der Auffassung ist, dass die Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung für mehr Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben sorgt und dass eine möglichst breite und frühzeitige Beteiligung dazu beiträgt, die Entstehung von Konflikten zu vermeiden und bestehende Konflikte zu beseitigen, so dass das eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren entlastet und die gerichtliche Anfechtung von Behördenentscheidung reduziert wird (so die Begründung S. 24), dann muss sie aus dieser Erkenntnis Konsequenzen ziehen und Verbindlichkeiten schaffen.

Die jetzige Regelung in § 25 Abs. 3 VwVfG tut das nicht. Sie wird zwar seitens des BMI als maßgebliches Instrument für mehr Transparenz und Akzeptanz präsentiert, offenbart sich aber bei genauerem Hinsehen als zahnlose Vorschrift, die Zweifel an einer ernsthaft gewollten frühen Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Planung von Großvorhaben und der Diskussion von Alternativen weckt.

- Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sollte vielmehr als allgemeiner Verfahrensgrundsatz die Regel sein, von der im Einzelfall bei entsprechender Begründung abgewichen werden kann.

- Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zudem nicht nur dann erfolgen, wenn „Belange einer größeren Zahl von Dritten“ betroffen sein können, sondern auch dann, wenn das geplante Vorhaben Auswirkungen auf die Umwelt und auf Natur und Landschaft haben kann.
- Im Rahmen einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung müssen mögliche Alternativen dargestellt und die Entscheidung für die beabsichtigte Variante begründet werden. In diesem Sinne verlangt übrigens auch § 3 BauGB, eine „Unterrichtung über sich wesentlich unterscheidende Lösungen“.
- Und es bedarf klarer Vorgaben, wie und wo eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“, wenn sie denn stattfindet, bekanntzumachen ist. Es spricht für sich, dass der vorgelegte Gesetzentwurf keinerlei Regelungen dazu enthält.

3. Bekanntmachung und Auslegung der Pläne im Internet? – Fehlanzeige

Die §§ 72 ff. VwVfG regeln das Planfeststellungsverfahren, also das eigentliche formalisierte Genehmigungsverfahren. § 72 und § 73 VwVfG enthalten dabei Vorgaben im Hinblick auf die Bekanntmachung und die Auslegung der Vorhaben und Pläne. Während es im Sommer 2011 gelungen war, im so genannten Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) unter anderem die Vorschrift des § 22 Abs. 3 und Abs. 4 zu etablieren, die eine Veröffentlichung sowohl der Bekanntmachung als auch der Planunterlagen im Internet fordert, scheint dem BMI diese offenkundig zeitgemäße und bürgerfreundliche Regelung entweder nicht bekannt oder nicht genehm zu sein. Der vom BMI vorgelegte Gesetzentwurf enthält keinerlei Regelungen in diese Richtung, er fällt hinter als akzeptiert geglaubte Planungsstandards zurück und verweist Bürgerinnen und Bürger wieder auf die Amtsstuben und deren Öffnungszeiten. Auch mit Rechtsvereinheitlichung hat das wenig zu tun.

4. Fakultativstellung des Erörterungstermins im Fachrecht bleibt

Das Verfahrensinstrument des obligatorischen Erörterungstermins bleibt im VwVfG – im Unterschied zu einem im Herbst 2010 vorgelegten Entwurf des BMI – nunmehr unverändert. Vorschriften in Fachgesetzen, die den Erörterungstermin fakultativ

stellen, sollen allerdings ebenfalls unverändert bleiben (S. 22 der Begründung). Das ist keine Rechtsvereinheitlichung. Im Sinne von Akzeptanzförderung sollte der Erörterungstermin – wieder – in sämtlichen Planungsverfahren für Großvorhaben obligatorisch werden.

5. Ausschluss von, statt Auseinandersetzung mit Argumenten Betroffener

a) Ausweislich der Gesetzgebung (S. 21) soll es eine „ausdrückliche Einschränkung der Behördenpräklusion“ geben. Gegen die bisherige Regelung in § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG hätten Bedenken bestanden, die eine verfassungskonforme Auslegung erforderlich machten. Die Behördenpräklusion werde im Interesse einer möglichst sachgerechten Verwaltungsentscheidung gelockert (S. 33).

Tatsächlich ist das nur die halbe Wahrheit. Zwar wird eine Regelung eingefügt, wonach auch nach „Fristablauf“ von Behörden vorgebrachte Belange künftig berücksichtigt werden „können“. Der Anhörungsbehörde wird also ein Ermessen eingeräumt. Das ist grundsätzlich zu begrüßen.

Im vorhergehenden Halbsatz wird indes der Zeitpunkt, bis zu dem Belange geltend gemacht werden müssen, maßgeblich vorverlagert: Während es bislang das Ende des Erörterungstermins war, soll es künftig die noch vor Beginn des Erörterungstermin liegende „Stellungnahmefrist“ sein. Das heißt all das, was eine Behörde künftig – beispielsweise auf Grund zwischenzeitlicher neuer Erkenntnisse oder eines neuen Vortrags des Vorhabenträgers im Erörterungstermin – in eben diesem Erörterungstermin vorbringen möchte, aber in ihrer schriftlichen Stellungnahme zuvor nicht vorgebracht hat, muss von der Anhörungsbehörde nicht mehr berücksichtigt werden.

b) Noch weitergehender ist die Präklusion im Hinblick auf die Einwendungen privater Betroffener und die Stellungnahmen etwa von Umweltverbänden. Insofern ist die Einwendungs- bzw. Stellungnahmefrist allein entscheidend. Es ist nicht einmal eine Ermessensvorschrift beabsichtigt, wonach die Anhörungsbehörde von einem Umweltverband im Erörterungstermin vorgebrachte, aber noch nicht in dessen schriftlicher Stellungnahme erwähnte Argumente, immerhin berücksichtigen *kann*. Der maßgebliche § 73 Abs. 4 VwVfG lautet vielmehr:

„Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich ... Einwendungen gegen den Plan erheben. ... Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung ... hinzuweisen... Vereinigungen ... können innerhalb der Frist nach Satz 1 Stellungnahmen zu dem Plan abgeben. Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.“

Das ist schwerlich akzeptanzfördernd. Auch muss das BMI sich fragen lassen, warum eine „verfassungskonforme Auslegung“ (siehe oben in Bezug auf das Behördenvorbringen) nicht in gleicher Weise für das Vorbringen privater Betroffener und von Vereinigungen gelten und die Präklusion nicht auch hier mindestens durch eine Ermessenvorschrift „gelockert“ werden muss.

Von einer ernsthafteren Einbeziehung Privater und von Verbänden und deren Wissen kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein.

Hinzukommt das Folgende: Während Behörden drei Monate für die Abgabe ihrer schriftlichen Stellungnahme eingeräumt werden, müssen privat Betroffene und Verbände dies – inklusive Einsicht in die Planunterlagen in den Behörden zu deren Öffnungszeiten – in der Hälfte der Zeit (ein Monat plus zwei Wochen) bewerkstelligen.

- Würde das Ende des Erörterungstermin als maßgebliche Frist für die Präklusion sowie darüber hinaus die Möglichkeit zur Berücksichtigung auch verspätet vorgebrachter Belange normiert, ginge es übrigens mitnichten um eine Verfahrensverlängerung um viele Monate oder gar Jahre, sondern in der Regel um wenige Monate oder nur Wochen.
- Dem stünden eine verbesserte Planungsgrundlage und eine größere Akzeptanz sowie in der Folge weniger gerichtliche Auseinandersetzungen gegenüber.
- Die Frist zur Einreichung von Einwendungen privat Betroffener und von Stellungnahmen von Verbänden sollte der Stellungnahmefrist von Behörden angeglichen werden.

6. Begrenzung des Erörterungstermins auf drei Monate

Bisher „soll“ die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeschlossen werden (§ 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG). Das BMI will nun „zur Beschleunigung und Straffung des Planfeststellungsverfahrens weitere verbindliche Fristen im Anhörungsverfahren“ einführen. § 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG soll künftig lauten: „Die Anhörungsbehörde schließt die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist ab“.

Jede oder jeder, die oder der schon einmal an Erörterungsterminen für ein Großvorhaben teilgenommen hat, weiß, dass ein Abschluss der Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist nicht nur in Einzelfällen dazu führen wird, dass Belange gar nicht oder nicht ausreichend analysiert und erörtert werden können.

- Die Länge des Erörterungstermin muss dem Vorhaben, dessen Komplexität und den vorgebrachten Stellungnahmen und Einwendungen angemessen sein.
- Eine abstrakte zwingende Fristbestimmung von drei Monaten konterkariert Sinn und Zweck des Erörterungstermins. Die bisherige Regelung in § 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG ist beizubehalten.

7. Plangenehmigung auch in Fällen nur unwesentlicher Beeinträchtigung

Nach § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG soll künftig an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung nicht nur dann erteilt werden können, wenn Rechte anderer „nicht beeinträchtigt“, sondern auch dann, wenn sie „nur unwesentlich beeinträchtigt“ werden.

Die Frage der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung wird indes häufig überhaupt erst anhand der Planunterlagen oder anhand vorgebrachter Einwendungen oder Stellungnahmen zu erörtern und zu bestimmen sein. Mit der Entscheidung für eine Plangenehmigung würde die Genehmigungsbehörde eine Festlegung vorwegnehmen, die erst einer Prüfung im Rahmen einer Erörterung bedarf. Die bisherige Regelung ist deshalb beizubehalten.

8. Beliebige Geltungsdauer des Plans

Ein Plan beispielsweise nach dem EnWG oder dem FStrG tritt außer Kraft, wenn nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit dessen Durchführung begonnen wurde. Zusätzlich ist eine fünfjährige Verlängerungsoption vorgesehen (§ 43c Nr. 1 EnWG, § 17c Nr. 1 FStrG).

Nach dem VwVfG tritt ein Plan außer Kraft, wenn nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit seiner Durchführung begonnen wurde (§ 75 Abs 4 S. 1 VwVfG). Diese Regelung soll beibehalten werden. Denn, so das BMI:

„Die verlängerte Plangeltung kann bei Großvorhaben wegen besonderer haushaltspolitischer oder wirtschaftlicher Bedingungen eine Berechtigung haben. In sonstigen Fällen begünstigt sie den Vorhabenträger unverhältnismäßig zulasten der Betroffenen und ist für diese häufig kaum zumutbar. Zudem reduziert sie den Druck, mit der Durchführung des planfestgestellten Vorhabens so früh wie möglich zu beginnen, woran regelmäßig aber auch ein öffentliches Interesse bestehen wird“ (S. 23 der Begründung).

Warum Letzteres zum Beispiel nicht auch für die Anbindung von Offshore-Windparks nach dem EnWG gelten soll, erschließt sich nicht. Im Gegenteil ist das Problem von „Vorratsgenehmigungen“ hinlänglich bekannt, gerade auch in Bezug auf Offshore-Windenergie.

Verschärft wird diese Problematik im Übrigen noch dadurch, dass als Beginn der Durchführung des Plans „jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zur planfestgestellten Verwirklichung des Vorhabens [gilt]; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht“ (§ 43c Nr. 4 EnWG, § 17c Nr. 4 FStrG).

Das heißt, die 15-jährige Plangeltungsdauer kann nahezu beliebig lange verlängert werden, etwa dadurch, dass der Vorhabenträger einen Bauzaun aufstellen und ein Fundament ausheben lässt, dann aber nichts oder kaum noch etwas zur weiteren Umsetzung unternimmt.

Es verwundert sehr, dass das BMI sich mit der Problematik von Vorratsgenehmigungen und der Akzeptanz bei großen zeitlichen Abständen zwischen Genehmigungsverfahren und Vorhabenrealisierung in keiner Weise

auseinandersetzt - zumal eine der Ursachen für Stuttgart 21 gerade auch die lange zurückliegende Feststellung des Plans für den Bahnhofsbau gewesen ist.

Im Gegenteil soll nach dem Willen des BMI die 15-jährige Geltungsdauer zum Beispiel nach EnWG und FStrG unverändert Bestand haben. Außerdem soll die oben zitierte Definition des „Beginns der Durchführung des Plans“ in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht übernommen (§ 75 Abs. 4 S. 2 VwVfG) und auf diese Weise auch für Planfeststellungsbeschlüsse nach dem VwVfG eine mehr oder weniger beliebige Verlängerungsoption geschaffen werden.

Wenn von Verfahrensbeschleunigung die Rede ist, gehört dazu indes offensichtlich auch die zeitnahe Umsetzung von Vorhaben. Bei einer Regelung, nach der etwa Offshore-Windparks unter Umständen 15 Jahre + X auf ihre Anbindung warten müssen, wird die Energiewende nicht gelingen. Hier ist das Planungsrecht gefragt.

- Die Geltungsdauer sämtlicher Planfeststellungsbeschlüsse ist – wieder – auf fünf Jahre zu begrenzen.
- Es ist ferner eine Regelung aufzunehmen, wonach bei einer Unterbrechung der Durchführung des Vorhaben, die länger als ein Jahr dauert und nicht auf einer behördlichen Anordnung beruht, kein „Beginn der Durchführung“ mehr vorliegt.

Für Rückfragen: Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Leiterin Klimaschutz und Energiewende der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH), Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Telefon: 030 – 24008670, e-Mail: ziehm@duh.de