

Vorschläge für eine moderne Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren im zukünftigen UGB

Stellungnahme von Öko-Institut, Deutscher Umwelthilfe (DUH) und Unabhängigem Institut für Umweltfragen (UfU)

Das zukünftige Umweltgesetzbuch sollte dazu genutzt werden, die Öffentlichkeitsbeteiligung an veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen anzupassen. Ziel sollte dabei sein, die zentralen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sicherzustellen. Hierzu gehört die Schaffung von Transparenz, die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement, der zusätzliche Beitrag zur Sicherung des ordnungsgemäßen Vollzugs von öffentlichem Recht sowie von Rechten Dritter und nicht zuletzt die Optimierung von Vorhaben zur Vermeidung von negativen Umwelteffekten.

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

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

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 gemeinsam zu handeln.

Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung sind vier Defizite zentral:

1. der späte Zeitpunkt der Beteiligung,
2. die Ausgestaltung von Fristen, Informationserlangung und Durchführung des Erörterungstermins sowie die Rückkopplung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens an die Einwender,
3. zu starre Instrumente, die wenig Anpassungsmöglichkeiten bieten sowie
4. Interessenskonflikte wenn die praktische Durchführung z.B. des Erörterungstermins durch die Genehmigungsbehörde selbst erfolgt.

Dabei sind diese Defizite unterschiedlich ausgeprägt und relevant, je nachdem um welche Art von Verfahren es sich handelt. Auf der einen Seite stehen dabei die großen, stark politisierten und konfrontativen Verfahren, bei denen die Positionen sehr zugespitzt sind wie im Fall bedeutender Infrastrukturvorhaben wie ein Flughafenausbau oder ein Autobahnbau. Hier ist der späte Zeitpunkt der Beteiligung besonders nachteilig, weil es sich um Verfahren handelt, in denen viele Informationen gesammelt und bewertet werden müssen. In diesen Fällen ist oft der Erörterungstermin in seiner gegenwärtigen Form nicht dazu geeignet, den Sachverhalt zu diskutieren. Gerade hier sind die Fronten oft sehr verhärtet.

Kleinere Verfahren auf der anderen Seite tragen oft dazu bei, dass der Antragsteller interessante Erkenntnisse erlangt und seine Planung optimiert. Auch fördern sie oft tatsächlich die Akzeptanz, weil die Betroffenen wissen, dass sie in die Planung einbezogen wurden. Gerade in diesen Verfahren ist die Beteiligung manchmal nicht ausreichend, was auch auf die kurzen Fristen und Tatsache zurück zu führen ist, dass es sich um ehrenamtliches Engagement von Bürgern und Gruppen handelt.

2. Allgemeine Ansatzpunkte

In einem künftigen UGB wäre es hilfreich, wenn die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung klar postuliert würden. Die generelle Zielvorstellung *aktivierende Beteiligung* würde deutlich machen, dass die Genehmigungsbehörden Bürger nicht als lästiges Übel zu beteiligen haben, sondern den Dialog mit den Bürgern suchen sollen. 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.

Übersicht über die wichtigsten Vorschläge für eine moderne Öffentlichkeitsbeteiligung

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

3. Öffentlichkeitsbeteiligung einer unabhängigen Stelle übertragen

Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Beteiligung gelingt es oft nicht, einer 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 Interessenkonflikts für die Genehmigungsbehörde resultieren. Dies wiederum steht einem 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. Es sollte deshalb bundesweit eine Trennung von Anhörungs- und Genehmigungsbehörde sichergestellt werden.

Viele Genehmigungsbehörden verfügen nicht über ausreichende Erfahrung bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren. Die Bündelung der Verfahren an bestimmten Stellen könnte zu einer Professionalisierung beitragen.

Daher wäre es wünschenswert, dass die Genehmigungsbehörde verpflichtet wird, die Durchführung, Moderation und die Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung einer unabhängigen Stelle zu übertragen. Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar. So könnte es sich um eine gesonderte Behörde auf Landesebene handeln. Oder ein Privater wird mit der Verfahrensdurchführung und –Leitung beliehen. In jedem Fall muss die unabhängige Stelle die Befugnis haben, Entscheidungen über die Ausgestaltung und den Verlauf des Verfahrens zu treffen.



Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Die mit der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung betraute Stelle muss für die Durchführung von Moderationen qualifiziert und unabhängig von der Genehmigungsbehörde sein. Zudem muss sie weisungsunabhängig sein und wie ein „Pilot“ durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren führen.

Die unabhängige Stelle 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 kann das Beteiligungs- und Verhandlungsklima verbessern, vergrößert die Legitimation des Verfahrens und unterstützt und entlastet außerdem die Genehmigungsbehörden. Damit trägt der Einsatz der unabhängigen Stelle 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.

Zur Verankerung im UGB schlagen wir folgenden Gesetzeswortlaut vor:

„Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird von einer Stelle durchgeführt, die von der Genehmigungsbehörde unabhängig und ihr nicht weisungsgebunden ist. Diese Stelle ist verantwortlich für eine Ausgestaltung des Verfahrens, die die in § D XX genannten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung fördert. Das Weitere regeln die Länder.“

4. Schadstoffregister um Genehmigungen ergänzen

Gegenwärtig werden Informationen über Emittenten über das Europäische Schadstoffemissionsregister (EPER) zur Verfügung gestellt. Zukünftig wird ein Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) geschaffen für das ab 2009 öffentlich zugängliche Daten zu Freisetzungen in Luft, Wasser und Boden sowie zu Verbringungen von Abfall zur Verfügung gestellt werden. Ebenso sind Emissionen aus diffusen Quellen in das PRTR aufzunehmen. Ziel ist es, der Öffentlichkeit relevante Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen und damit einen Beitrag zur Herstellung von Transparenz bezüglich der Belastungen der Umwelt zum Beispiel aus Industriestandorten zu leisten.

Hierfür sollte ein öffentlich zugängliches Register aller nach BImSchG vorhandenen Anlagengenehmigungen und Änderungsgenehmigungen geschaffen werden. Damit könnten Anlagenbetreiber und Behörden Orientierung gewinnen, welche Anforderungen für vergleichbare Anlagen formuliert wurden. Im Ergebnis würde dies zu einer Entlastung des Prüfaufwands bei allen Beteiligten führen und zu einem besseren Überblick über vorhandene technische und rechtliche Lösungsmöglichkeiten beitragen. Anlagenbetreiber, die sich freiwillig bewusst für ein besonders hohes Maß an Umweltschutz entscheiden, könnten hierdurch auch gegenüber der Öffentlichkeit und ihren Stakeholdern deutlich machen, dass sie im Vergleich zu anderen Betreibern höhere Standards verwirklichen. Ein solches Register

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

würde auch den Aufwand für die Erstellung von Berichten seitens der verschiedenen Behördenebenen mindern, bzw. es könnten Synergien geschaffen werden. Zur Sicherstellung des angemessenen Schutzes von Betriebsgeheimnissen der Anlagenbetreiber sollten die Regelung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) analog angewendet werden, so dass nur solche Daten im öffentlichen Register vermerkt sind, die ohnehin einem Herausgabeanspruch nach UIG unterliegen.

5. Interessenausgleich durch Gestaltungsspielräume fördern

Nicht in allen Verfahren führt die bestehende Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, 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 im Sinne einer Konfliktschlichtung dienen. Beispielhaft genannt werden könnten hier Mediationsansätze, freiwillige Dialogverfahren (Runde Tische) und die Durchführung von Planungsworkshops wie Planning for real.

Eine Regelung zu diesen informellen Verfahren im UGB könnte lauten:

„Die Genehmigungsbehörde soll in der Phase der Antragsberatung prüfen, ob es sinnvoll ist, dem Antragsteller vorzuschlagen, alternative Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit (informelle Beteiligungsverfahren und Konfliktschlichtungsverfahren) anzuwenden. Wenn der Antragsteller ein Interesse an der Verwendung von informellen Beteiligungsverfahren oder Konfliktschlichtungsverfahren hat, soll die Behörde ihn bei deren Durchführung unterstützen. Dabei soll der voraussichtliche Umfang des Zulassungsverfahrens sowie der Beitrag, den informelle Verfahren zur Konfliktlösung erbringen können, berücksichtigt werden. Ergebnisse, die gegebenenfalls in einem informellen Beteiligungs- oder Konfliktschlichtungsverfahren erzielt werden, sollen nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt werden.“

6. 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 6 des Entwurfes des BMU zur UVP-Pflicht vom 6. März 2007 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 § D 6 im Ermessen der Behörde steht. Wir plädieren

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

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 § D 6 vorgesehenen Kann-Vorschriften hinsichtlich der Beteiligung von anerkannten Verbänden und der Standortgemeinde als Verpflichtung auszugestalten.

Es wird daher vorgeschlagen, § D 6 Abs. 1 letzter Satz wie folgt zu gestalten:

„Im Genehmigungsverfahren voraussichtlich zu beteiligende Behörden, die Standortgemeinde sowie anerkannte Verbände sind hinzuzuziehen; Sachverständige, Nachbargemeinden sowie sonstige Dritte können ebenfalls hinzugezogen werden.“

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.

Es wird deshalb angeregt, dass § D 12 Satz 1, 2 und 3 wie folgt lauten sollen:

„Sind die Antragsunterlagen vollständig, hat die Genehmigungsbehörde das Vorhaben unverzüglich in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt, im Internet sowie in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Vorhabensstandorts verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen (öffentliche Bekanntmachung). Die Genehmigungsbehörde hat darauf hinzuwirken, den Zugang zu der Bekanntmachung eines Vorhaben zu erleichtern.“

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, der Öffentlichkeit einen Überblick über die bei der Behörde vorliegenden Unterlagen zu geben. Dadurch kann sich die Öffentlichkeit zunächst darüber informieren, welche Gutachten und Unterlagen der Behörde und dem Investor zur Verfügung stehen, von denen sie anderenfalls keine Kenntnis erlangen würde.



Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

§ D 12 letzter Satz sollte deshalb lauten:

„Dabei hat sie die Öffentlichkeit über Folgendes zu unterrichten:

[1. ...]

13. eine Liste aller im Verlauf des Verfahrens erlangten Gutachten, Stellungnahmen und Unterlagen. Soweit solche der Genehmigungsbehörde erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung stehen, muss die Genehmigungsbehörde alle Verfahrensbeteiligten davon unterrichten.“

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, sollte § D 14 Abs. 1 dahingehend geändert werden, dass die Öffentlichkeit innerhalb der Auslegungsfrist und *vier Wochen darüber hinaus* Einwendungen erheben kann. Sonst sind profunde Einwendungen 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 justizabel.

Der Wortlaut von § D 14 Abs. 1 Satz 1 sollte daher wie folgt geändert werden:

„Die Öffentlichkeit kann innerhalb der Auslegungsfrist und vier Wochen darüber hinaus bei der in der Bekanntmachung bezeichneten Stelle schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen gegen das Vorhaben erheben.“

f. Möglichkeit informeller Verfahren im UGB verankern

Wie bereits in § D 6 noch in eckigen Klammern vorgesehen, sollten informelle Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bspw. freiwillige Dialogverfahren in § D 6 Abs. 1 aufgenommen werden.

Eine solche Regelung könnte lauten:

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

„Die Genehmigungsbehörde soll in der Phase der Antragsberatung prüfen, ob es sinnvoll ist, dem Antragsteller vorzuschlagen, alternative Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit (informelle Teilnahmeverfahren) anzuwenden. Wenn der Antragsteller ein Interesse an der Verwendung von informellen Teilnahmeverfahren hat, soll die Behörde ihn bei deren Durchführung unterstützen. Dabei soll der voraussichtliche Umfang des Zulassungsverfahrens sowie der Beitrag, den informelle Verfahren zur Konfliktlösung erbringen können, berücksichtigt werden. Ergebnisse, die gegebenenfalls in einem informellen Teilnahmeverfahren erzielt werden, sollen nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt 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 sagt nichts zum Zweck des Erörterungstermins. Somit kann der Endpunkt des Erörterungstermin nach dem gegenwärtigen Wortlaut auch nicht wie in § D 19 Abs. 4 vorgesehen nach Erreichung dieses Zwecks bestimmt werden. § D 19 sollte um folgenden Satz ergänzt werden: „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 Verfahrens sogar kontraproduktiv. Die aufgrund allgemeinen Ordnungsrechts oder Hausrechts bestehenden Möglichkeiten, Störer von der Verhandlung auszuschließen sind vielmehr ausreichend.

Der Wortlaut von § D 19 sollte daher unseres Erachtens sein:

„Der Erörterungstermin dient dazu, den Antrag, die Einwendungen und die Möglichkeit, sie auszuräumen, umfassend zu behandeln. Die



Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Verhandlungsleitung beendet den Erörterungstermin, wenn dessen Zweck erreicht ist.

Der 2. UGB-Workshop wird sich ebenfalls mit den “Chancen für eine innovative Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren” beschäftigen und findet am 4. Juli 2007 in Frankfurt/Main im Planungsverband statt. Im Rahmen dieses Workshops sollen auch die hiermit vorgelegten Vorschläge mit den Teilnehmern diskutiert werden.

Berlin, Darmstadt, Mai 2007