

Der Bürger ist der Experte – Erfahrungen und Erfolge mit der organisierten (kritischen) Öffentlichkeitsbeteiligung bei planerischen Umweltentscheidungen

Michael Zschiesche

Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen ist in Deutschland ein Dauerthema. Obwohl verlässlich nicht bekannt ist, in wie vielen Fällen sich in Deutschland pro Jahr Bürger bei Infrastrukturplanungen beteiligen können – eine Statistik hierüber wird nicht geführt, Erhebungen hierzu beruhen auf Schätzwerten – lässt sich zweifelsohne behaupten, dass die öffentlichen Auseinandersetzungen um neue Vorhaben zu den kommunal und regional bedeutsamen Diskussionsprozessen zählen und nicht selten die Einwohner in Gegner und Befürworter teilen. Besonders heftig werden in der Bundesrepublik gegenwärtig Tiermastanlagen für Geflügel und Schweine, der Netzausbau im Energieleitungsbereich sowie Windenergieanlagen öffentlich begleitet. Traditionell stehen aber auch u.a. Straßen- und Schienenwegeprojekte sowie der Bau von Pipelines oder Kohlekraftwerken in der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Nach Jahren des Rückbaus der Beteiligung im Zuge der deutschen Vereinigung nach 1990 (Stichwort: Beschleunigungsgesetze) hat seit 2011 ein moderater Ausbau der Beteiligungsvoraussetzungen sowohl im formalen gesetzlichen Bereich als auch im informellen Bereich durch eine Vielzahl von neuen Beteiligungsprojekten stattgefunden. Der Ausbau der Beteiligungsvoraussetzungen beruht in erster Linie auf internationalen Regelungen, allen voran der Aarhus-Konvention sowie einigen Vorgaben der Europäischen Union. Trotz vieler Publikationen und Diskussionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen gibt es in Deutschland nach wie vor einige blinde Flecken und Fragestellungen, zu denen es wenige Antworten gibt. Dies resultiert nicht zuletzt daraus, dass es zwar mannigfache Untersuchungen zu einzelnen Fällen – meist den Großprojekten wie den Bau des Frankfurter Flughafens oder des Flughafens Berlin-Schönefeld gibt, aber repräsentative Untersuchungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu ihren Kernelementen zumeist fehlen. Dieser Mangel an empirisch fundierten Daten führt auch dazu, dass die öffentliche Diskussion zur formalen Öffentlichkeitsbeteiligung selbst unter Experten auf der Grundlage wenig abgesicherter empirischer Daten geführt wird. Es gibt in Deutschland nur punktuelle, fallbezogene Befunde beispielsweise zu den Auswirkungen der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine zumindest für einzelne Planungstypen oder sogar nur für Sektoren von Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz vorliegende Bilanz der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung durch formale Beteiligungsprozesse fehlt. Es fehlen zudem beispielsweise überblicksartige empirische Untersuchungen und Evaluationen zu den vielen hundert Erörterungsterminen, die jährlich in der Bundesrepublik stattfinden. So notwendig die fallbezogene Betrachtung für die Tiefenuntersuchung ist, so wenig repräsentativ können einzelne Fälle für die Gesamtheit möglicher Konstellationen der Öffentlichkeitsbe-

teiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren sein. Eine der am häufigsten gestellten Fragen im Zusammenhang der Öffentlichkeitsbeteiligung lautet daher:

Was kann formale Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Planungs- und Infrastrukturvorhaben leisten?

Die formale Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren als unzureichend zu kritisieren, fällt nicht schwer. Heiner Geisler hat hierzu nach Stuttgart nicht nur ein Buch geschrieben (1), er hat der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung mit markigen Worten ein denkbar schlechtes Zeugnis ausgestellt: »Beim heute üblichen Planfeststellungsverfahren werden die Bürger zu wenig beteiligt. Es wird von oben informiert und von oben beschieden. Ich sage voraus: Wenn sich das nicht ändert, wird es immer wieder Eskalationen wie in Stuttgart geben.« (2) Die Bundeskanzlerin Angela Merkel hat ihre Kritik indirekt formuliert, indem sie sagte: »... Bürger sollen bei Großprojekten besser eingebunden werden. Das ist aufwendig, aber lohnend. Die Kosten und die Zeitverzögerung, die man in Kauf nimmt, wenn es größere Widerstände gibt, sind gravierender, als wenn man auf die Menschen zugeht, die eventuell Bedenken haben. ... Wir wollen eine bessere Bürgerbeteiligung, die auch wirklich hilft, die Belange der Menschen zu berücksichtigen.« (3)

Gründe, die formale Öffentlichkeitsbeteiligung trotz aller Kritik konstruktiv durchzuführen, können u.a. in folgenden Erwägungen gesehen werden:

- Die formale Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet Möglichkeiten des Informationsaustausches für alle beteiligten Akteure,
- die formale Öffentlichkeitsbeteiligung schafft darüber hinaus Möglichkeiten, divergierende Standpunkte, Präferenzen und Einwände öffentlich zu machen,
- die formale Öffentlichkeitsbeteiligung dient nicht zuletzt vor allem der Schaffung von Rechtssicherheit.

In den letzten fünf Jahren, besonders seit der öffentlichen Debatte seit Stuttgart 21, hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es für eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung eine Kombination formeller und informeller Verfahrensschritte bedarf. Selbst Befürworter einer stärkeren Verankerung informeller Beteiligungsverfahren und –elemente kommen nicht umhin, die formellen Beteiligungsschritte als durchaus notwendig und sinnvoll anzusehen. So kommt der Stuttgarter Beteiligungsforscher Ortwin Renn unmittelbar nach den Ereignissen zu Stuttgart 21 zu folgender Bewertung formeller Beteiligungselemente:

»Die hohen Erwartungen an die neuen Beteiligungsformen sollten aber nicht dazu verführen, das alte und erprobte Verfahren des Verwaltungshandelns leichtfertig aufzugeben. Vorteile des alten Systems der Planung, wie die Beachtung der Langfristigkeit, die Gewährleistung einer allgemeinen Vergleichbarkeit der Optionen sowie die Sicherstellung des Stands der Technik, haben in vielen Fällen zu einer sachgerechten und (im Sinne einer ausgewogenen Diskussion um das Für und Wider einer jeden Planungsoption) zu einer fairen Lösung von Umweltproblemen geführt« (4).

Die Herausforderung formeller Beteiligungsverfahren besteht darin, sie mit informellen Elementen zu verknüpfen und im Vorfeld eine Analyse zu Notwendigkeit und Umfang informeller Zusatzelemente festzustellen. Hilfreich hierbei sind vor allem die Erfahrungen, die im Land Baden-Württemberg seit 2011, gewonnen wurden. So hat das Land Baden-Württemberg sowohl ein entsprechendes Landesgesetz zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zur Verknüpfung formeller Verfahren mit informellen Elementen erlassen. Darüber hinaus wurden Pilotprojekte für unterschiedliche Zulassungstypen durchgeführt. An diesen Erfahrungen Baden-Württembergs können sich andere Bundesländer orientieren. Neben der Steigerung der Leistungsfähigkeit von formellen Beteiligungsprozessen ist ganz grundsätzlich zu fragen, von welchen Leitbildern und Prinzipien die Verfahrenselemente der Öffentlichkeitsbeteiligung geprägt sind und geprägt sein sollten.

Leitbilder Planungs- und Infrastrukturvorhaben - Was gilt und was fehlt?

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist durch eine Reihe grundsätzlicher Leitbilder und Prinzipien gekennzeichnet. Oftmals sind den beteiligten Akteuren ihre Leitbilder nicht einmal bewusst. Deutlich werden die Leitbilder im Agieren der beteiligten Akteure und Interessenvertreter. In der Praxis liegt der Prüfstein für Prinzipien und Leitbilder. Die strukturellen Maßstäbe dieser Leitbilder sollten beispielsweise folgende Parameter sein:

- Fairness und Transparenz
- Verständlichkeit von Informationen
- Lernchancen und Motivation der Beteiligten
- Art der Konfliktaustragung
- Verbindlichkeit der Planungsergebnisse
- Kompetenz der Beteiligten
- Verhältnis kurzfristige und Langfristige Interessen
- Berücksichtigung der Interessen verschiedener sozialer Schichten

Überträgt man nun die Leitbildfunktion auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren stellt sich die Frage, wie die Leitbildelemente charakterisiert werden können. In der nachfolgenden Übersicht wird die exemplarisch für formelle Beteiligungsverfahren in umweltrelevanten Zulassungsverfahren vorgeschlagen (5):

Beteiligungsprinzip	Verwirklicht im Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess in umweltrelevanten Zulassungsverfahren durch:
Fairness und Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> - Die Öffentlichkeit hat Zugang zu allen Informationen über das betreffende Vorhaben. - Die Entscheidung über das Vorhaben ist offen. - Die Zulassungsbehörde ist gesetzlich auf Neutralität hinsichtlich der zu treffenden Entscheidung verpflichtet.

Beteiligung von Anfang an	<ul style="list-style-type: none"> - Die Beteiligung findet bereits in vorgezogenen Planungsverfahren statt (Raumplanung, Linienbestimmung). - Die Umarbeitung von Plänen ist möglich. - Die Nullvariante ist eine mögliche Option.
Verständliche, gut zugängliche Informationen	<ul style="list-style-type: none"> - Es gibt umfassende, verständliche und mit verschiedenen Medien aufbereitete Informationen zum Vorhaben. - Die Auslegung zum Vorhaben findet an verschiedenen Orten und in verschiedenen Formen statt (Internet und Auslegung vor Ort). - Es existiert die Möglichkeit, Rückfragen stellen zu können.
Offene Konfliktaustragung gemeinsame Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln	<ul style="list-style-type: none"> - Wenn ein Vorhaben konfliktbehaftet ist, gibt es eine frühzeitige, offensive und von Dritten moderierte Konfliktbearbeitung mittels entsprechender Verfahren.
Verbindlichkeit von partizipativen Planungsergebnissen sowie Erwartungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> - Es besteht Klarheit über die Verwendung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung. - Die Stellungnahmen der Öffentlichkeit werden im weiteren Verlauf des Verfahrens berücksichtigt. - Sind weitere Verhandlungen und flankierend informelle Verfahren durchgeführt worden, werden die Verhandlungsergebnisse dieser Verfahren im formellen Prozess berücksichtigt.
Kompetenz der Beteiligten	<ul style="list-style-type: none"> - Die Öffentlichkeit erhält Unterstützung, die technischen Details des Vorhabens zu verstehen. - Der Zulassungsbescheid ist nach dem besten, verfügbaren Stand des Wissens getroffen worden.
Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Interessen nachfolgender Generationen wurden berücksichtigt und sind im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren ausgiebig diskutiert worden.
Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Interessen	<ul style="list-style-type: none"> - interessierte Bürger mit niedrigerer Schulbildung sowie interessierte Bürger mit Migrationshintergrund konnten am Verfahren durch spezielle Unterstützung teilnehmen.

Tabelle: Beteiligungsprinzipien und Ihre Umsetzung in der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren

Erfahrungen und Erfolge von Beteiligung in umweltrelevanten Planungs- und Infrastrukturvorhaben.

In der Bundesrepublik Deutschland führt niemand Statistik über die Häufigkeit von Zulassungsverfahren. In einem Forschungsprojekt zur Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde abgeschätzt, dass jährlich etwa 775 + / - 150 Verfahren in der Bundesrepublik öffentlich ausgelegt werden. Darunter sind viele Planfeststellungsverfahren aber auch Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz. Wie viele dieser öffentlich ausgelegt werden und dann auch tatsächlich durch die Öffentlichkeit aktiv begleitet werden, ist bereits eine Frage, die wenig thematisiert wird. Aus eigenen Untersuchungen für die Jahre 2000 – 2010 ist bekannt, dass beispielsweise im Bereich des Immissionsschutzes, dem beispielsweise Anlagen zum Bau von Wind-

rädern oder zum Bau von Tiermastanlagen unterfallen, nicht mal jedes dritte öffentlich ausgelegte Verfahren auch tatsächlich öffentlich begleitet und flankiert wurde.

Bundesland/Jahr	Freistaat Sachsen		Freistaat Thüringen		Nordrhein Westfalen		Gesamt		% Verhältnis zwischen B zu A
	A	B	A	B	A	B	A	B	
2002	21	8	9	7	64	18	94	33	35,1
2003	20	10	18	2	66	15	94	27	28,7
2004	22	11	16	6	54	11	92	28	30,4
2005	21	12	14	5	60	19	95	36	37,9
2006	23	19	23	7	67	10	113	36	31,9
2007	9	1	5	1	86	24	100	26	26,0
2008	–	–	13	3	118	22	131	25	19,1
2009	–	–	–	–	110	23	110	23	20,9
Gesamt	116	61	98	31	625	142			
Verhältnis B zu A in %	52,6		31,6		22,7				
Gesamt							829	234	28,2

Tabellen: Öffentlich durchgeführte Genehmigungsverfahren gemäß BImSchG und tatsächlich stattgefundenene Öffentlichkeitsbeteiligung in ausgewählten Bundesländern im Zeitraum 2002 bis 2009 (6)

Aus der Übersicht geht hervor, dass die Zahl der öffentlich ausgelegten Verfahren und die tatsächlich öffentlich begleiteten Verfahren sich deutlich unterscheiden. In manchen Jahren wurde nur jedes fünfte öffentlich ausgelegte Verfahren auch tatsächlich mit Stellungnahmen und Einwendungen versehen (2008), im Jahr 2005 immerhin bei knapp 4 von 10 Verfahren. Die Gründe für die geringe Wahrnehmung der öffentlichen Begleitung im Immissionsschutz liegen in den hohen Anforderungen der zumeist technischen Unterlagen, in den engen Fristen der Auslegung sowie der geringen Responsivität der eingelegten Stellungnahmen und Einwendungen.

Im Bereich der Planfeststellung gibt es hinsichtlich der Aktivitäten von Dritteinwendungen keine flächendeckenden Untersuchungen, aber immerhin durch die Beteiligung der anerkannten Umweltverbände die Gewissheit, dass die Beteiligung an Planfeststellungsverfahren durch die anerkannten Verbände generell deutlich höher ist als im Bereich Immissionsschutz. Die fehlenden Daten lassen allerdings nur pauschale Aussagen zur Beteiligungshäufigkeit seitens Dritter zu. Danach liegt die Quote der öffentlich begleiteten Zulassungsverfahren im Planfeststellungsbereich durch die anerkannten Umweltverbände zwischen 80 und 90% der Verfahren, allerdings mit eher leicht sinkender Tendenz aufgrund abnehmender personeller und struktureller Ressourcen.

Über die Wirksamkeit der in den Stellungnahmen und Einwendungen hervorgebrachten Argumente in umweltrelevanten Zulassungsverfahren gibt es keine wissenschaftlichen Untersuchungen. Insofern beruhen Aussagen zur Leistungsfähigkeit der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung immer nur auf punktuellen Ereignissen, nicht auf abgesicherten Studien und Untersuchungen. Bestimmend sind in der öffentlichen Debatte die wenigen Großverfahren, die aber in der Summe nur durchgeführten Zulassungsverfahren in Deutschland nur einen kleinen Teil repräsentieren und oftmals eigenen Spielregeln folgen.

Ausblick und Zusammenfassung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist in den letzten fünf Jahren im Zuge der Diskussionen um die Ereignisse zum Bau des Stuttgarter Bahnhofs deutlich stärker diskutiert und debattiert worden. Leider fußen die Analysen zumeist auf Einzelfällen, überblicksartige vertiefende Untersuchungen anhand von Praxisfällen stellen die Ausnahme dar. Dies führt zu Unsicherheiten in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren. Dennoch sind einige moderne Konzepte zur Kombination formeller und informeller Verfahren entwickelt und verabschiedet worden (7). Schrittmacher in diesem Bereich ist das Land Baden-Württemberg (8).

Anmerkungen

- (1) Geisler, H., Sapere aude!, warum wir eine neue Aufklärung brauchen, 2013
- (2) Geisler, H., Frankfurter Rundschau v. 27.12.2010.
- (3) Merkel, A., Stuttgarter Zeitung v. 22.2.2011.
- (4) Ortwin Renn: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Dialogik, Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte, Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft, Ein Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Stuttgart, 2011, S. 22
- (5) Zschesche, M., Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, Status Quo und Perspektiven, Wissenschaftsverlag Berlin, 2014, S. 305f.
- (6) Die Daten beruhen auf schriftlichen Auskünften der Landesministerien bzw. der Landesumweltämter in Nordrhein Westfalen, Sachsen und Thüringen im Jahr 2010.
- (7) VDI 7000 »Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten«, siehe <https://www.vdi.de/karriere/richtlinie-vdi-7000> (10.07.2015).

(8) Siehe Verwaltungsvorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg unter:
<https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/planungsleitfaden-und-vwv-oeffentlichkeitsbeteiligung/verwaltungsvorschrift-oeffentlichkeitsbeteiligung/>, siehe ebenso Leitfaden für eine neue Planungskultur auf der gleichen Internetseite.

Autor

Dr. rer. pol. Michael Zschiesche ist geschäftsführender Vorstand und Vorstandssprecher des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen. Außerdem ist der Diplom-Ökonom und Jurist dort Fachgebietsleiter für den Bereich »Umweltrecht & Partizipation«. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören, neben der Projektleitung nationaler und internationaler Umweltprojekte, allgemeines Umweltrecht sowie Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerrechte im Umweltschutz.

Kontakt

Dr. Michael Zschiesche
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel. (0 30) 428 4993 – 32
Fax. (0 30) 428 00 485
E-Mail: recht@ufu.de
www.ufu.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de