

Andrea Versteyl Rechtsanwälte Bayerische Straße 31 10707 Berlin

Deutscher Bundestag
- Sekretariat des Innenausschusses -

10117 Berlin

Prof. Dr. Andrea Versteyl
Rechtsanwältin¹
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Peter Kersandt
Rechtsanwalt¹

Jürgen Kipp
Rechtsanwalt¹
Präsident OVG Berlin-Brandenburg a.D.

Dr. Christian P. Zimmermann
Rechtsanwalt²

Stephan Birko
Rechtsanwalt²

UNSER ZEICHEN:
38/13 - D12/186-13

15.02.2013

**Öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 18.02.2013 zum Entwurf eines Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)
- Drs. 17/9666 -**

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und Teilnahme an der Anhörung des Innenausschusses. Die Überlegungen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf fassen wir wie folgt zusammen:

Im Mittelpunkt des Planungsvereinheitlichungsgesetzes steht die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung; gleichzeitig sollen die Verfahrensregelungen der Fachgesetze vereinheitlicht werden. Auch wenn das Wort „Beschleunigung“ nicht mehr vorkommt, dürfte Konsens darüber bestehen, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zu Verzögerungen des Verfahrens führen sollte. Öffentlichkeitsbeteiligung und Beschleunigung müssen kein Widerspruch sein.

Die **Zusammenfassung** unserer Stellungnahme vorab wie folgt:

1. Öffentlichkeit erwartet Regelung

Angesichts der geweckten Erwartungen, sollte das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden und im Rahmen einer Evaluierung nach drei bis fünf Jahren, ein weiterer Handlungsbedarf geprüft werden.

2. Minimalregelung sinnvoll

Ein verpflichtender Charakter und eine Sanktionierung sind da zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll, auch eine Konkretisierung von Maßnahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist zum jetzigen Zeitpunkt weder möglich noch notwendig. Vorhabenträger werden sich der professionellen Unterstützung bedienen müssen. Hierbei werden sich Qualitäts-Standards und Erfahrungen herausbilden. Entsprechende Leitfäden (BMVBS, Bertelsmann, Wirtschaftsministerium NRW usw.) liegen bereits vor. Der VDI wird in Kürze eine Richtlinie zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorlegen.

3. Verzahnung von formellen und informellen Verfahren

Entscheidend ist die Verzahnung von formellen und informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, um Enttäuschungen und Verzögerungen vorzubeugen.

4. Zeitpunkt – Raumordnungsverfahren

Der Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung kann durch den Gesetzgeber im Zulassungsverfahren kaum bestimmt werden. Die Einbeziehung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren in einem zweiten Schritt wäre jedoch konsequent.

5. Verlängerung der Fristen

Die Forderung der Verbände nach einer **Verlängerung der Auslegungsfristen** ist **gerechtfertigt**; sie wird nicht zu Verfahrensverzögerungen führen. Weitergehende Forderungen nach einer **grundlegenden Reform des Planungsrechtes** (z.B. im Hinblick auf den Grundsatz der Planerhaltung und die Präklusion) sind jedoch **abzulehnen**.

6. Nicht genehmigungsrelevante Einwendungen

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sollte insbesondere dazu genutzt werden, die Betroffenen über die genehmigungsrechtlich relevanten und genehmigungsrechtlich nicht relevanten Aspekte/ Einwendungen zu informieren und insbesondere letztere zu erörtern.

Im Einzelnen:

1. Öffentlichkeit erwartet Regelung

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll, da in der Öffentlichkeit erhebliche Erwartungen geweckt worden sind. Der ursprüngliche Entwurf aus 2011 mit dem Vorschlag eines fakultativen Erörterungstermins wurde bereits Anfang 2012 im Hinblick auf eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidend überarbeitet.

Nach mehr als zwei Jahren intensiver öffentlicher, politischer und fachlicher Diskussionen könnte man annehmen, dass es einer gesetzlichen Regelung, die keine Verpflichtung, sondern lediglich einen Appell enthält, nicht mehr bedarf. Gut beratende Vorhabenträger haben die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ohnehin bereits in der Vergangenheit durchgeführt. Die überregionale öffentliche Wahrnehmung betrifft in der Regel allerdings nur die sogenannten Großprojekte, also Infrastrukturmaßnahmen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Tatsächlich gibt es jedoch im gesamten Anlagenzulassungsrecht, insbesondere für Industrieanlagen bzw. deren Änderungen seit vielen Jahren erhebliche Akzeptanzdefizite. Diese haben nicht nur bei den bekannten Großkraftwerksprojekten, sondern auch in vielen anderen Fällen dazu geführt, dass diese Vorhaben nicht realisiert wurden, teilweise gar nicht ins Genehmigungsverfahren gekommen sind oder - jedenfalls vorläufig- daran gescheitert sind, dass Klagen von Umweltverbänden zur Aussetzung der gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit der Genehmigungen geführt haben (vgl. Elbvertiefung Hamburg). Diese Tendenz hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass öffentliche und private Vorhabenträger ihre Vorhaben nicht, jedenfalls nicht aufgrund eines sofort vollziehbaren Genehmigungsbescheides realisiert haben bzw. beginnen konnten. Vielmehr werden die Investitionen heute regelmäßig bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Entscheidung, d.h. über mehrere Jahre zurückgestellt; insbesondere auch die Banken sind nicht mehr bereit, die Finanzierung vorher freizugeben.

Diese gesamte Entwicklung führt dazu, dass eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung und frühzeitige Befriedung von Konflikten ein entscheidendes Investitions- und Finanzierungskriterium sind.

2. Minimalregelung sinnvoll

Den Forderungen nach einer weitergehenden rechtlichen Reglementierung der Vorschrift des § 25 Abs. 3 VwVfG im Hinblick auf eine Verpflichtung, Sanktionierung und inhaltlichen Ausgestaltung durch den Gesetzgeber kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gefolgt werden:

Zum einen sollten die Erfahrungen mit der Umsetzung der Vorschrift nach einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren evaluiert werden. Darüber hinaus sollte der Bund zusammen mit den Ländern Pilotprojekte entwickeln, in denen neue Formen der Zusammenarbeit und der Dialogkultur getestet und evaluiert werden.

Wenn in einem zweiten Schritt über eine Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung nachgedacht werden sollte, so sollte sich diese (wie auch in der Bundesratsinitiative Baden-Württemberg vom März 2011 zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung) auf die Infrastruktur bzw. öffentliche Planfeststellungsvorhaben beschränken und eine solche für Industrievorhaben weiterhin fakultativ vorgesehen werden.

3. Verzahnung von formellen und informellen Verfahren

Für die inhaltliche Ausgestaltung der von der Öffentlichkeit erwarteten Kommunikation (Information, Beteiligung, Mitgestaltung) liegen bereits verschiedene Leitfäden für Vorhabenträger vor; weitere werden in Kürze folgen. Auch hier sollten die Erfahrungen mit den einzelnen Instrumenten zunächst ausgewertet werden, bevor weitere gesetzgeberische Schritte erfolgen.

Für Unternehmen stellt sich immer mehr die Herausforderung, die Öffentlichkeitsbeteiligung in ihre Managementstrukturen zu integrieren und dabei die Kompetenz der Ingenieure, Kommunikatoren, Betriebswirte und Juristen zu integrieren. Die VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ wird als Entwurf 2013 präsentiert und unterliegt danach einem öffentlichen Einspruchsverfahren.

Die VDI 7000 orientiert sich an freiwilligen Managementnormen wie z.B. der ISO 14.000 zum Umweltmanagement und schlägt den Vorhabenträgern ein strukturiertes Vorgehen bei

der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Durch den Dialog von Antragsvarianten mit den relevanten Stakeholdern im Vorfeld der Genehmigungsverfahren werden die eigentlichen Genehmigungsverfahren letztlich stark entlastet. Im Ergebnis soll sowohl ein akzeptiertes Projekt wie ein rechtssicherer Bescheid stehen, der in angemessener Zeit erstellt wurde. Die Richtlinie setzt somit auf die Selbststeuerung der Beteiligungsprozesse durch die Unternehmen im Rahmen einer oben beschriebenen Dialogkultur.

4. Zeitpunkt - Raumordnungsverfahren

Um tatsächlich frühzeitig mögliche Alternativen zu kommunizieren, könnte in einem zweiten Schritt auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren verbessert werden. Die Erwartungen über die Diskussion von Alternativen können ggf. im Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturmaßnahmen, nicht aber bei der Zulassung und Änderung von Industrieanlagen, berücksichtigt werden. Den Infrastrukturvorhaben bzw. Planfeststellungsverfahren gehen regelmäßig Raumordnungsverfahren voraus, in denen Alternativen (Trassenführungen und Leitungsführungen, Deponiestandorte usw.) geprüft werden. In diesem Verfahren ist die Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch deutlich geringer ausgeprägt, als in den nachfolgenden Zulassungsverfahren. Regelmäßig findet nur eine öffentliche Auslegung statt und besteht die Möglichkeit zur Stellungnahme; in keinem Falle ist jedoch ein Erörterungstermin vorgesehen.

5. Verlängerung der Fristen

Die Forderung der Verbände nach einer **Verlängerung der Auslegungsfristen** ist gerechtfertigt und erforderlich; sie wird nicht zu Verfahrensverzögerungen führen. Weitergehende Forderungen nach einer **grundlegenden Reform des Planungsrechtes** (z.B. im Hinblick auf den Grundsatz der Planerhaltung und die Präklusion) sind jedoch abzulehnen.

6. Nicht genehmigungsrelevante Einwendungen

Inhaltlich ist eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der Erfahrungen vor allem, insoweit notwendig, als im rechtlichen Zulassungsverfahren grundsätzlich nur die genehmigungsrechtlich relevanten Einwendungen/ Aspekte erörtert werden. Für den Bürger bzw. Betroffenen sind jedoch zahlreiche, rechtlich nicht relevante Aspekte, insbesondere das Thema Wertminderung von Eigentum, von Bedeutung. Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sollte daher die Bürger über die genehmigungsrechtlich relevanten und die genehmigungsrechtlichen nicht relevanten Aspekte unterrichten und sich vor allem auch mit letzteren zum Zwecke der Konfliktlösung befassen.

Der in 25 Abs. 3 VwVfG verwandte Begriff der betroffenen Öffentlichkeit ist zwar wenig präzise und dem VwVfG fremd. Gemeint ist wohl, dass all diejenigen einbezogen werden sollen, die sich betroffenen fühlen. Dies sind, wie oben ausgeführt, häufig allerdings auch Bürger, die nicht von umweltrelevanten Auswirkungen betroffen sind, sondern sich dadurch betroffen fühlen, dass öffentliche Mittel für ein Vorhaben eingesetzt werden.

Einbeziehung der Öffentlichkeit in Antragskonferenz und Scoping-Termin

Aufgrund der notwendigen Verzahnung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, d.h. der informellen Verfahren mit dem jeweiligen Zulassungsverfahren, würde es sich anbieten die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung spätestens im Rahmen der Antragskonferenz bzw. des Scoping-Termins durchzuführen. Gemäß § 5 UVPG können Dritte zur Festlegung der Antragsunterlagen bzw. des Umfangs der Umweltverträglichkeitsuntersuchung beigezogen werden. Angesichts der Tatsache, dass sich zu diesem Zeitpunkt die Planungsvorstellungen schon weitestgehend konkretisiert haben, ist eine vorhergehende Öffentlichkeitsbeteiligung in anderer Weise nicht ausgeschlossen. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sollte jedoch spätestens zu diesem Zeitpunkt stattfinden. Bei Industrievorhaben bzw. Änderungen von Industrieanlagen, denen weder ein Raumordnungsverfahren vorhergeht noch - in der Regel - Standortalternativen denkbar sind, würde sich dieser Zeitpunkt anbieten.