

## Akzeptanzförderung durch (frühe) Öffentlichkeitsbeteiligung in der Recycling- und Abfallwirtschaft?

Jutta Stender-Vorwachs

1.	Verwaltungsverfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....	136
2.	Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren.....	138
3.	Gründe für eine frühe informelle Öffentlichkeitsbeteiligung.....	139
4.	Verantwortlichkeiten .....	140
5.	Wirkungen .....	142
6.	Fazit.....	143
7.	Literatur.....	144

Welche Rolle spielt eine frühe Beteiligung von Bürgern an der Planung und Durchführung von großen Industrieanlagen im Rahmen der repräsentativen Demokratie? Welche Beteiligungsverfahren sind bereits rechtlich geregelt? Welche Verbesserungsmöglichkeiten und konkreten Regelungsoptionen gibt es für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung? Und steigern sie die Akzeptanz der Anlagen in der Öffentlichkeit?

Diese Fragen beschäftigen zunehmend die Politik<sup>1</sup>, die Wirtschaft<sup>2</sup> und die Wissenschaft<sup>3</sup>. Der Dialog mit dem Bürger wird als zunehmend wichtig, ja unverzichtbar erkannt. Großvorhaben lassen sich heute nur erfolgreich realisieren, wenn eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit an den einzelnen Verfahrensschritten gewährleistet wird. Es besteht in dieser Öffentlichkeit ein großer Bedarf an Information durch den Projektträger, an Kommunikation über das geplante Vorhaben und an

<sup>1</sup> siehe zum Beispiel: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Thema Öffentlichkeitsbeteiligung, <http://www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/oeffentlichkeitsbeteiligung/>; Umweltbundesamt, Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven, Fachgespräch, 25. Januar 2017.

<sup>2</sup> so etwa die VDI-Richtlinie: VDI 7000 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, 2015.

<sup>3</sup> Bandelow/Thies, Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens, in: Politische Psychologie, Nr. 1, 2014, S. 24 – 37; 69. Deutscher Juristentag, München 2012, Ziekow, Gutachten D, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, 2012; Lindloff, Lisetska, Stender-Vorwachs, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Schieneninfrastruktur, in: Eisenbahntechnische Rundschau, 2017, 1 + 2, S. 42 – 47; Stender-Vorwachs, Participation and Administrative Procedure, in: Fraenkel-Haerberle, Kropp, Palermo, Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, 2015, S. 182-191.

Beteiligung mit dem Ziel der Akzeptanz.<sup>4</sup> Über diese Erwartungshaltungen muss in einer offenen Atmosphäre möglichst früh mit den Bürgern verständlich kommuniziert werden. Ihnen sollte schon in einer frühen Phase die bereits bestehenden rechtlichen Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten und -grenzen aufgezeigt und auch die informellen Beteiligungsformen nähergebracht werden. Unter Einbeziehung der Medien müssen die Chancen und Risiken eines Projekts aufgezeigt, mit den Bürgern diskutiert und schließlich dokumentiert werden. Ein solcher transparenter Prozess erhöht Vertrauen und führt zu mehr Akzeptanz eines Großvorhabens.

## 1. Verwaltungsverfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Politik hat bereits vor einiger Zeit erkannt, dass jedenfalls eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahrenrecht Eingang finden sollte. Eine entsprechende Regelung ist mit § 25 Abs. 3<sup>5</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in 2013 in Kraft getreten. Sie verfolgt das Ziel, ein geplantes privates oder öffentliches Vorhaben, das nicht unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben kann, so frühzeitig bekannt zu machen, dass Einwände und Anregungen aus der Bevölkerung, von Trägern öffentlicher Belange und sonstiger Beteiligter im anschließenden Verwaltungsverfahren noch vor der förmlichen Antrags- oder Planeinreichung berücksichtigt werden können. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass sich Konflikte um die Grundkonzeption von Vorhaben am ehesten in einem Stadium der Planung austragen lassen, in dem ein Vorhaben noch gestaltet werden kann und sich noch keine verhärteten Fronten gebildet haben.<sup>6</sup> Allerdings sieht § 25 Abs. 3 VwVfG keine zwingende Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Hier verweist die gesetzliche Begründung auf die Freiwilligkeit eines Zusammenwirkens hin. Allein der Vorhabenträger könne beurteilen, wann eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits bereits möglich ist und andererseits noch Planungsänderungen zulässt. Zudem ist der Hinweis richtig, dass mit einer verpflichtenden Beteiligung der Bürger in die durch Art. 2 I GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit privater Vorhabenträger eingegriffen würde, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch überwiegende Allgemeininteressen bedürfte.

<sup>4</sup> Kommission der Niedersächsischen Landesregierung *Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung* (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises *Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung* 2016, S. 17ff.

<sup>5</sup> *Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl 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 (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.*

<sup>6</sup> Begründung des Gesetzentwurfs unter B. Besonderer Teil, Zu Artikel 1, Zu Nummer 4, BT-Drs. 17/9666 v. 16.05.2012.

Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG soll weiterhin die *betroffene* Öffentlichkeit beteiligt werden. Was unter diesem Teilbereich der Öffentlichkeit zu verstehen ist, wird allerdings in der gesetzlichen Begründung nicht näher erläutert. Hier wird nur auf eine größere Zahl von möglicherweise Betroffenen Bezug genommen. Der Vorhabenträger wird also die Aufgabe haben, die zu beteiligenden Gruppen zu erfassen. Je nach den Umständen können zu dieser betroffenen Öffentlichkeit neben dem von einem Industrierorhaben direkt tangierten Bürger etwa eine lokale Bürgerinitiative oder einzelne, an der Einhaltung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten interessierte und diese vertretende Personen zu zählen sein.

Das Gesetz begrenzt die Öffentlichkeit allerdings auf diejenige größere Zahl an Dritten, auf deren Belange das Vorhaben nicht unwesentliche Auswirkungen hat. Insofern können zur Frage der Wesentlichkeit Parallelwertungen des UVP-Rechts (UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes anwendbar sein. So können etwa die Wertungen bei der Feststellung der UVP-Pflicht (§ 5 UVPG) und bei Änderungsvorhaben (§ 9 UVPG) sowie bei Planänderungen (§ 76 Abs. 2 VwVfG) herangezogen werden.

Der Begriff der Belange stimmt weitgehend mit dem entsprechenden Begriff in § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG überein. Als betroffene Belange sind nicht nur subjektive Rechte Dritter, sondern alle aner kennenswerten Belange unter Einbindung öffentlicher Interessen zu verstehen, die durch das Vorhaben berührt werden können.

Eine umfassende Dokumentationspflicht sieht der Gesetzentwurf zudem nicht vor, wohl aber eine Pflicht zur Unterrichtung der Behörde. Es empfiehlt sich allerdings, alle Schritte der Beteiligung sorgfältig festzuhalten, damit bei langwierigen Verfahren auf die schriftlichen Unterlagen zurückgegriffen werden kann. Akzeptanz ist nur dann zu erreichen, wenn alle Beteiligten (Vorhabenträger, Verwaltung, Medien, beteiligte Bürger) auf das Gesagte oder Vereinbarte zurückgreifen und sich darauf stützen können.

§ 25 Abs. 3 VwVfG legt die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Hände des öffentlichen oder privaten Vorhabenträgers. Die Behörde ist verpflichtet, bei diesem auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung *hinzuwirken*. Ob eine solche Verfahrensgestaltung, die die Rolle des Projektträgers mit der eines Moderators vermischt, zu einem fairen und transparenten Ablauf des Beteiligungsverfahrens führen kann, ist zu diskutieren. Die Chance, die ein frühes Dialogforum für die Suche nach Gemeinsamkeiten zwischen unterschiedlichen Interessen bietet, kann jedenfalls bei umfangreichen Vorhaben eventuell ein neutraler Verfahrensmittler<sup>7</sup> eher nutzen, da er in keinem Rollenkonflikt steht und daher größere Glaubwürdigkeit gerade gegenüber den Bürgern und Verbänden der Öffentlichkeit repräsentiert.<sup>8</sup> Er könnte darüber hinaus das gesamte Verfahren kommunikativ begleiten und die erarbeiteten Ergebnisse in das förmliche Verfahren einbringen.

<sup>7</sup> dazu: Steinberg, R., Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, ZUR 2011, 340 (347f.); auch: Teubert, B., Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren?, 2011, S. 211ff.;

<sup>8</sup> Kommission der Niedersächsischen Landesregierung *Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung* (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises *Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung* 2016, S. 33.

## 2. Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren

Es fällt in der Diskussion um Beteiligungsverfahren auf, dass bisher kaum eine genaue Unterscheidung zwischen Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen wird. Während Bürgerbeteiligung einerseits die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an konkreten Planungs- und Zulassungsverfahren und andererseits die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden<sup>9</sup> umfasst, ist Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf konkrete Verfahren bezogen. Versteht man Öffentlichkeitsbeteiligung in einem weiten Sinne, so ist sie nicht auf die in individuellen Rechtspositionen betroffene Öffentlichkeit beschränkt, sondern steht *jedermann* zu, also sowohl Bürgerinnen und Bürgern, als auch juristischen Personen und deren *Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen* (so Art. 1 Abs. 2 UVP-RL). Dieses weite Verständnis entspricht einer gewandelten politischen Einstellung. Diese schließt nicht nur eine breite Beteiligung ein, sondern auch die Förderung aktiver Teilnahme beteiligungsferner Gruppen.<sup>10</sup>

Zudem erscheint es sinnvoll und notwendig, im frühen Beteiligungsprozess Fragen zu erörtern, die über die genehmigungsrechtlich relevanten Probleme hinausgehen, wie etwa die Sinnhaftigkeit des Vorhabens, Alternativen zu dem Vorhaben, Fragen der Finanzierung und des möglichen Wertverlusts von Immobilien.<sup>11</sup>

Alle beteiligten Akteure sollten über die relevanten Informationsflüsse um regionale Projekte in heterogenen Quellen informiert werden. Das betrifft insbesondere die Projekte in den Bereichen Energie, Wasser und Abfall, wie z.B. den Bau einer Verbrennungsanlage, welche die Bürger in der Region direkt beeinflussen. Die Nachhaltigkeit solcher Projekte wird beispielsweise in sozialen Medien oft kontrovers diskutiert.<sup>12</sup> An den entsprechenden Informationsflüssen sind Akteure mit unterschiedlichen Interessenlagen beteiligt, die oft einseitige oder manchmal unwahre Informationen über digitale Medien, wie beispielsweise das Web oder soziale Medien, verteilen. Diese Informationen können die beteiligten Bürger, deren Haltung und Beiträge in Bezug auf die regionalen Projekte negativ beeinflussen und eine Umsetzung der regionalen Vorhaben erschweren.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> siehe etwa: Stender-Vorwachs, Kommentierung zu Art. 48 (Volksbegehren) und Art. 49 (Volksentscheid) Nds.Verf., in: Epping/Butzer/Gersdorf/ Haltern/Mehde/Waechter (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 1. Auflage 2012.

<sup>10</sup> Allianz Vielfältiger Demokratie, Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung, Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Dezember 2017, S. 3. Als *Mitgestalter des Verfahrens* werden Bürgerinnen und Bürger auch jetzt in § 5 Abs. 1 S. 1 des Standortauswahlgesetzes (StandAG) bezeichnet; siehe: Smeddinck, Die Fortentwicklung des Standortauswahlgesetzes (StandAG), Novellierungen, Beispiele, Reflektionen, EurUP 2017, 185 (199).

<sup>11</sup> Kommission der Niedersächsischen Landesregierung *Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung* (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises *Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung* 2016, S.19.

<sup>12</sup> Glaab (Hrsg.), *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger*, Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, 2016.

<sup>13</sup> Flämig/de Maizièrè (Hrsg.), *Weiter denken: Von der Energiewende zur Nachhaltigkeitsgesellschaft*. Plädoyer für eine bürgernahe Versöhnung von Ökologie, Ökonomie und Sozialstaat, 2016.

In diesem Zusammenhang ist der Begriff des Verfahrens zu klären. Nach § 25 Abs. 3 VwVfG soll die frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in allen immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren (und auch in allen Planfeststellungsverfahren) vor Einleitung des Verfahrens durchgeführt werden. Entscheidend erscheint insofern der Aspekt der sozialen Akzeptanz von Vorhaben. Hier ist unerheblich, ob das Projekt von einem privaten Investor oder der öffentlichen Hand geplant wird. Bürger und Bürgerinnen erwarten eine echte Teilhabe insbesondere an der Planung und Zulassung von großen Industrieprojekten. Sie wollen und sollen den Prozess auch aktiv mitgestalten.<sup>14</sup> Diese Tatsache wird mittlerweile auch von Trägern großer Vorhaben erkannt.<sup>15</sup>

Eine schwierige Frage ist in diesem Zusammenhang die Wahl des Zeitpunkts für den Beginn der Bürgerbeteiligung. Wann sind *die wesentlichen Entscheidungen, insbesondere solche über die Auswahl zwischen mehreren Verwirklichungsvarianten, noch nicht getroffen worden*<sup>16</sup>? Wann ist ein Vorhaben *in einem Stadium der Planung (...), in dem es noch gestaltet werden kann und eine sachliche Diskussion nicht durch verhärtete Fronten erschwert wird*<sup>17</sup>? Jedenfalls muss bei der Einberufung eines frühzeitigen Termins zur Bürgerbeteiligung bereits eine Projektbeschreibung vorliegen, die auch Ziele und deren Umsetzung aufzeigt und über eventuelle Auswirkungen informiert. Diese muss der Vorhabenträger vorlegen können.<sup>18</sup> Das Projekt muss also bereits ein Planungsstadium erreicht haben, das diese Vorlagen ermöglicht.<sup>19</sup>

### 3. Gründe für eine frühe informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die frühzeitige und informelle Einbeziehung der Öffentlichkeit sprechen insbesondere die Gewährleistung eines fairen Verfahrens, die frühe Erkennung von Konflikten, die Herstellung von Waffengleichheit, die Information sowohl der zuständigen Behörde als auch des Projektträgers und der Bürgerinnen und Bürger, die Transparenz des Verwaltungshandelns und eine Schaffung von Akzeptanz.<sup>20</sup> Hinter diesen Funktionen steht die Überzeugung, dass die oben erwähnten Erwartungen der Bürger

<sup>14</sup> so schon: Wulforth, R., Konsequenzen aus *Stuttgart 21*: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, 581 (588); auch: Burgi, M., Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, NVwZ 2012, 277 (280); jetzt: Allianz Vielfältige Demokratie, Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung, Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Dezember 2017, S. 3,5, Beispiele, S. 32ff.

<sup>15</sup> siehe etwa die *Charmeoffensive im Land der Kritiker* des Vorstandsvorsitzenden der Deutsche Bahn AG, Dr. Rüdiger Grube, am 28.07.2012 im Kreis Rothenburg zum Thema Y-Trasse, HAZ vom 30.07.2012; zu den Dialogforen *Feste Fehmarnbeltquerung* und *Schiene Nord* siehe: Lindloff, Lisetska, Stender-Vorwachs, Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastruktur, Eisenbahntechnische Rundschau, 2017, S. 42 – 47.

<sup>16</sup> Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 81.

<sup>17</sup> Beirat Verwaltungsverfahrenrecht, für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren, NVwZ 2011, 859 (860).

<sup>18</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven, Fachgespräch, 25. Januar 2017, S. 18.

<sup>19</sup> Kommission der Niedersächsischen Landesregierung *Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung* (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises *Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung* 2016, S. 21 f.

<sup>20</sup> so schon: Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 15ff.

an eine echte Teilhabe durch die Chance, *auf Augenhöhe* zu kommunizieren, erhöht werden. Die Auffassung setzt ein Bild der informierten Öffentlichkeit voraus, die zwar heterogen und unterschiedlich motiviert sowie organisiert ist, jedoch entweder aus eigenem Interesse oder aus Gründen des Gemeinwohls einen zentralen Stellenwert in der Planung und Zulassung von Projekten einnimmt.

Nur wenn die Beteiligten verständlich informiert werden, sind sie in der Lage, ihren Beitrag zu dem genannten Diskurs auf Augenhöhe zu leisten. Daher ist die schriftliche Darlegung des Projekts durch den Vorhabenträger sowie eine Darstellung des Rechtsrahmens und des Ablaufs eines späteren Genehmigungsverfahrens durch die zuständige Behörde unerlässlich. Um diese Unterlagen der beteiligten Öffentlichkeit zu kommunizieren, bieten sich verschiedene Beteiligungsmethoden an. In der Regel wird ein mündlicher Termin notwendig sein. Frühzeitige Beteiligung kann aber flexibel gehandhabt werden. So eignen sich zur Information insbesondere die neuen Kommunikationsmedien, die es ermöglichen alle jeweils aktuellen Planungs- und Genehmigungsunterlagen im Internet zur Verfügung zu stellen und kontinuierlich anzupassen sowie etwa Dialogforen<sup>21</sup> einzurichten. Darüber hinaus muss aber auch eine Einsichtnahme bei der für das Eröffnungskontrollverfahren zuständigen Behörde weiterhin möglich sein.

Angesichts der nach geltendem Recht bestehenden Beteiligungsverfahren kann eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit jedoch nicht isoliert durchgeführt werden. Sie muss sich in die nach Raumordnungsrecht, Baurecht und Immissionsschutzrecht geregelten Verfahren einfügen. Empfehlenswert erscheint daher ein Beteiligungsverfahren, das von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die Planungs- und Verwirklichungsphase des Projekts bis eventuell der Betriebsphase eine kontinuierliche Begleitung durch die Öffentlichkeit ermöglicht.

## 4. Verantwortlichkeiten

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch den Vorhabenträger durchgeführt. Er entscheidet in eigener Verantwortung, wann und in welcher Art und Weise er diese durchführt. Dabei kann er sich an Industriestandards wie den VDI-Richtlinien 7000 und 7001<sup>22</sup>, aber auch an zahlreichen Leitfäden und Wegweisern für eine gute Bürgerbeteiligung<sup>23</sup> orientieren.

<sup>21</sup> zu den Voraussetzungen für vertrauensvolle Zusammenarbeit in Bürgerdialogen: Kommission der Niedersächsischen Landesregierung *Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung* (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises *Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung* 2016, S. 33.

<sup>22</sup> [www.vdi.de/7000](http://www.vdi.de/7000) und [www.vdi.de/7001](http://www.vdi.de/7001)

<sup>23</sup> siehe z.B. : Allianz Vielfältige Demokratie, Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung, Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Dezember 2017; Bertelsmann Stiftung, Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, 2014; Kommission der Niedersächsischen Landesregierung *Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung* (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises *Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung* 2016; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, *Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven*, Fachgespräch, 25. Januar 2017.

Eine Voraussetzung für eine befriedende Bürgerbeteiligung ist die Neutralität der Leitung des Beteiligungsverfahrens. Diese Neutralität sollte sowohl gegenüber dem Projektträger als auch gegenüber der das Verfahren führenden Behörde bestehen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Öffentlichkeit eine Interessenverquickung von Behörde und Vorhabenträger unterstellt oder der Behörde eine mangelnde Berücksichtigung von Bürger- oder Gemeinwohlinteressen vorwirft. Frühere Überlegungen gingen dahin, dass eine staatliche Behörde den Beteiligungsprozess als Anhörungsbehörde leitet.<sup>24</sup> Sie solle die aktive Moderation des Beteiligungsprozesses übernehmen, die Konfliktanalyse erstellen und den Dialog auf Augenhöhe garantieren. So sei eine Trennung der Zuständigkeit in der Sache und für das Verfahren gewährleistet und eine Kontinuität der Begleitung des Beteiligungsverfahrens ermöglicht. Die andauernde Verantwortlichkeit einer einzigen Stelle für den Beteiligungsprozess garantiere eine ununterbrochene Beteiligung der Öffentlichkeit.

In jüngerer Zeit wird dagegen gefordert, grundsätzlich einem neutralen privaten Dritten mit erforderlicher Expertise in der Moderierung konfliktbelasteter Prozesse die Verantwortung für das Beteiligungsverfahren zu übertragen.<sup>25</sup> Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss professionell gemanagt werden. Empfehlenswert ist insoweit, den Moderator durch ein aus unterschiedlichen Interessengruppen zusammengesetztes Gremium auszuwählen. Und der Vorhabenträger sollte dessen Finanzierung transparent gestalten.

Auch ein Privater kann die Kontinuität des Beteiligungsverfahrens garantieren. Es bedarf hierzu nur der entsprechenden vertraglichen Bindungen. In der Praxis ist es nicht unüblich, die Durchführung bestimmter Verfahrensabschnitte auf einen Dritten als Projektmanager zu übertragen. Diese Möglichkeit eröffnen bereits § 4b BauGB<sup>26</sup> und in Anlehnung an diese Vorschrift § 29 NABEG<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Burgi, M. (FN 14), S. 179; Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 128, 131ff.

<sup>25</sup> siehe etwa: Schütte, P., Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung?, ZUR 11, 169 (170); Wulforst, R. (FN 14), S. 585; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven, Fachgespräch, 25. Januar 2017, S. 19f.

<sup>26</sup> § 4b BauGB Einschaltung eines Dritten: Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 2a bis 4a einem Dritten übertragen.

<sup>27</sup> § 29 NABEG Projektmanager: Die zuständige Behörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten wie

1. der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,
2. der Fristenkontrolle,
3. der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,
4. dem Entwurf eines Anhörungsberichtes,
5. der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,
6. der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und
7. der Leitung des Erörterungstermins

auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten beauftragen. Die Entscheidung der Bundesfachplanung nach § 12 Absatz 2 und über den Planfeststellungsantrag nach § 24 Absatz 1 liegt allein bei der zuständigen Behörde.



Die Rolle der Genehmigungsbehörde im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die eines neutralen Teilnehmers. Denn jede Art einer – auch informellen – Vorfestlegung wäre mit deren Stellung als letztverantwortlicher Entscheider im formellen Verfahren nicht vereinbar.

## 5. Wirkungen

Wichtig für den einzelnen Bürger und für die Vertreter von Gemeinwohlbelangen ist, dass ihre Eingaben und Beiträge Eingang in den endgültigen Entscheidungsprozess über ein Vorhaben finden. Es kommt also auf die Möglichkeit eines Einflusses auf die Sachentscheidung der Behörde an. Diese kann einerseits durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten Verfahren erreicht werden. Andererseits ist eine kontinuierliche Leitung des Beteiligungsverfahrens durch einen neutralen Dritten ein Garant für ein Einbringen der Ergebnisse frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit in die folgenden Planungs- und Verwirklichungsschritte des Vorhabens. Dabei ist von Interesse, dass empirische Untersuchungen eine effizienzsteigernde Wirkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nur in Ansätzen nachweisen können. Eine nachgelagerte regionale Bürgerbeteiligung jedenfalls wirkt nicht effizienzorientiert.<sup>28</sup>

Rechtliche Verbindlichkeit erhalten die Ergebnisse frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit zunächst nicht. Vielmehr sollen sie gemäß § 25 Abs. 3 S. 6 VwVfG der Öffentlichkeit und der Behörde mitgeteilt werden. Die Ergebnisse können aber beispielsweise durch einen Vertrag zwischen Projektträger und Bürgerinnen und Bürgern Verbindlichkeit erlangen. In einem solchen Vertrag kann sich der Vorhabenträger zu bestimmten Änderungen seines Antrags oder zu Gemeinwohlmaßnahmen verpflichten. Im Gegenzug kann ein Klageverzicht erklärt werden. Zudem ist im Falle einer Beteiligungsverfahrensleitung durch eine Anhörungsbehörde eine Bindung durch Zusicherungen oder Nebenbestimmungen möglich.

Darüber hinaus sollten informelle frühe Beteiligungsprozesse und formelles Genehmigungsverfahren enger miteinander verknüpft werden. Zu diesem Zweck sind die Ziele und Grenzen des informellen Beteiligungsprozesses transparent darzulegen und die erzielten Ergebnisse den Behörden und der beteiligten Öffentlichkeit in Berichtsform zur Verfügung zu stellen. Dieser Bericht ist für das anschließende Genehmigungsverfahren aufzubereiten. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde erforderlich. Sie setzt ein verändertes Verständnis in den Genehmigungsbehörden selbst von deren Rolle im Rahmen von Kommunikations- und Beteiligungsprozessen voraus. Nicht aus den Augen verloren werden darf allerdings, dass die Letztentscheidungsbefugnis über die Genehmigung eines (umweltrelevanten) Vorhabens allein bei der Genehmigungsbehörde liegt. Sie ist allerdings aus demokratietheoretischen Überlegungen heraus sowie aufgrund ihrer Amtsermittlungspflicht gehalten, den Willen der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu nehmen, zu untersuchen und abzuwägen. Eine Nichtberücksichtigung der Ergebnisse früher Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Genehmigungsbehörde in ihrer Entscheidung im Einzelnen zu begründen.

<sup>28</sup> Lisetska, Effizienzsteigerung in der Planung von Infrastrukturvorhaben durch informelle Bürgerbeteiligung, 2017.



## 6. Fazit

Die Chancen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegen in dem Spielraum für verschiedene Instrumente. Konflikte können frühzeitig erkannt und sichtbar gemacht werden. Eine Verzahnung mit bestehenden Verfahrensschritten kann Verzögerungen und Enttäuschungen vorbeugen und die Zahl der Jedermann-Einwendungen reduzieren.

Es bedarf allerdings klarer Rahmenbedingungen für den Dialog, damit dieser funktionieren kann.

- Informelle und formelle Öffentlichkeitsbeteiligung sind miteinander zu verzahnen. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird gestärkt, wenn ihre Ergebnisse für das folgende Genehmigungsverfahren eine Bedeutung erlangen. Deshalb sollten Genehmigungsbehörden eine frühzeitige und kontinuierliche Kommunikation des Vorhabenträgers mit der Öffentlichkeit unterstützen.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger muss frühzeitig beginnen, zwar abhängig von den projektspezifischen Besonderheiten, jedoch in dem Zeitpunkt, in dem für die Öffentlichkeit relevante Informationen vorliegen.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss transparent konzipiert und strukturiert sein.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf eines professionellen Managements. Dessen ausreichende Finanzierung ist durch den Vorhabenträger sicherzustellen.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst eine klare Formulierung ihrer Ziele und Grenzen, um Missverständnissen vorzubeugen und unerreichbaren Erwartungen entgegenzuwirken.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf jedenfalls bei komplexen Projekten einer externen Moderation. Diese ist transparent auszuwählen.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sowohl Verbände als auch einzelne Bürgerinnen und Bürger aktiv einbeziehen. Die möglichen Beteiligungsformate und Prozessgestaltungen sind an das gesellschaftliche Spektrum der Beteiligten anzupassen.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung soll auch Chancen für diejenigen eröffnen, die bisher kaum in Beteiligungsprozessen vertreten waren. Hier bietet sich etwa eine Zufallsauswahl an.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung führt zu Ergebnissen, die vom Vorhabenträger zu dokumentieren und der Genehmigungsbehörde einzureichen sind. Die Behörde hat sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit diesen Ergebnissen auseinanderzusetzen und deren Behandlung im Einzelnen zu dokumentieren.
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert Expertise und Knowhow im Umgang mit Kommunikationsprozessen. Insoweit ist sowohl bei privaten wie bei öffentlichen Vorhabenträgern ein Weiterbildungsbedarf vorhanden.

Damit ist deutlich geworden: Der Dialog mit dem Bürger muss an Qualität gewinnen. Es etabliert sich eine neue Dialogkultur, die den Bürger auf Augenhöhe betrachtet und einbindet. Aber auch die Ergebnisse des Dialogs müssen Berücksichtigung finden. Sonst ist eine tragfähige Dialogkultur nicht etablierbar.

## 7. Literatur

- [1] Allianz Vielfältiger Demokratie – Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung, Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Dezember 2017
- [2] Allianz Vielfältiger Demokratie – Bertelsmann Stiftung: Kernergebnisse der Studie *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, 2014
- [3] Bandelow, N.; Thies, B.: Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens, in: Politische Psychologie, Nr. 1, 2014, S. 24-37
- [4] Beirat Verwaltungsverfahrenrecht für mehr Transparenz und Akzeptanz: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren, NVwZ 2011, 859
- [5] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven, Fachgespräch, 25. Januar 2017
- [6] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Thema Öffentlichkeitsbeteiligung, <http://www.bmub.bund.de/themen/umwelthinformation-bildung/umwelthinformation/oeffentlichkeitsbeteiligung/>
- [7] Burgi, M.: Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, NVwZ 2012, 277
- [8] Flämig, D.; de Maizière, L. (Hrsg.): Weiter denken: Von der Energiewende zur Nachhaltigkeitsgesellschaft. Plädoyer für eine bürgernahe Versöhnung von Ökologie, Ökonomie und Sozialstaat, 2016
- [9] Glaab, M. (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger, Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, 2016
- [10] Kommission der Niedersächsischen Landesregierung: Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung (7. Regierungskommission), Abschlussbericht des Arbeitskreises Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung, 2016
- [11] Lindloff, K.; Lisetska, K.; Stender-Vorwachs, J.: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Schieneninfrastruktur, in: Eisenbahntechnische Rundschau, 2017, 1 + 2, S. 42-47
- [12] Lisetska, K.: Effizienzsteigerung in der Planung von Infrastrukturvorhaben durch informelle Bürgerbeteiligung, 2017
- [13] Schütte, P.: Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung?, ZUR 11, 169
- [14] Smeddinck, U.: Die Fortentwicklung des Standortauswahlgesetzes (StandAG), Novellierungen, Beispiele, Reflektionen, EurUP 2017, 185
- [15] Steinberg, R.: Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, ZUR 2011, 340 (347f.)
- [16] Stender-Vorwachs, J.: Participation and Administrative Procedure. In: Fraenkel-Haerberle, C.; Kropp, S.; Palermo, F.; Sommermann, K.-P. (Hrsg.): Citizen Participation in Multi-Level Democracies, 2015, S. 182-191

- [17] Stender-Vorwachs, J.: Kommentierung zu Art. 48 (Volksbegehren) und Art. 49 (Volksentscheid) Nds. Verf. In: Epping/Butzer/Gersdorf/Haltern/Mehde/Waechter (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 1. Auflage 2012
- [18] Teubert, B.: Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren?, 2011, S. 211ff.
- [19] Umweltbundesamt: Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven, Fachgespräch, 25. Januar 2017
- [20] VDI 7000 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, 2015
- [21] Wulfhorst, R.: Konsequenzen aus *Stuttgart 21*: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, 581
- [22] Ziekow, J.: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages • Band I: Gutachten / Teil D: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, München 2012

# TEST-ABO

## RECYCLING MAGAZIN LESEN, WAS DIE BRANCHE BEWEGT

2 AUSGABEN GRATIS PROBELESEN

- ▶ Neueste Entwicklungen zu Technik, Wirtschaft, Politik und Recht
- ▶ Reportagen, Interviews, Marktanalysen
- ▶ jeden Monat neu



JETZT ONLINE ANFORDERN UNTER:  
[www.recyclingmagazin.de/probelesen](http://www.recyclingmagazin.de/probelesen)

**RECYCLING**  
magazin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Stephanie Thiel • Elisabeth Thomé-Kozmiensky • Daniel Goldmann (Hrsg.):  
**Recycling und Rohstoffe** – Band 11

ISBN 978-3-944310-40-4 Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH

Copyright: Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc., Dr.-Ing. Stephanie Thiel  
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH • Neuruppin 2018

Redaktion und Lektorat: Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Dr.-Ing. Olaf Holm,  
Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc.

Erfassung und Layout: Claudia Naumann-Deppe, Janin Burbott-Seidel, Sandra Peters,  
Ginette Teske, Cordula Müller, Gabi Spiegel

Druck: Universal Medien GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk- sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.