

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten – eine Mogelpackung?

Großprojekte haben es in Deutschland schwer. Kritisiert wird die mangelnde und zu späte Beteiligung von Bürgern. Davon aufgeschreckt hat der Gesetzgeber reagiert und die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Jahr 2013 gesetzlich geregelt. Leider läuft die Regelung ins Leere und ist ein weiterer Beweis für unnötigen, gesetzgeberischen Aktionismus.

Bernhard Böhm

Diesmal wollte die Politik andere Wege gehen. Bei den geplanten Autobahn-Neubauten BAB 20, BAB 33-Nord und BAB 39 in Niedersachsen beschloss das Landeskabinett im März 2014 eine transparente Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung (MW 2014). Die Reaktionen waren anders als erhofft. Statt Begeisterung erntete der Vorstoß harsche Kritik. „Es drängt sich der Verdacht auf, dass es sich um eine reine Alibi-Bürgerbeteiligung handelt, wenn die Ergebnisse bereits vorher feststehen bzw. die Kriterien alleine vom Wirtschaftsministerium festgelegt werden“, wettete eine Initiative gegen den Neubau der Autobahnen (Verein „Verkehrswende Cloppenburg-Emsland“ e.V. 2014).

„Zahnlose“ Regelung ohne Pflicht zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Gut ein Jahr ist das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren in der Bundesrepublik nun in Kraft (BGBl I, 1388). Ein Herzstück des Gesetzes ist die Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im neu eingefügten § 25 Abs. 3 VwVfG. Danach wirkt die Behörde 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“. Die Neuregelung hat lediglich empfehlenden Charakter. Die Behörde hat keine Möglichkeit, den Vorhabenträger zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu verpflichten.

Darüber hinaus ist das Verfahren rein informell. Das heißt, die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind nicht bindend. Beteiligungsrechte aus anderen Vorschriften

bleiben unberührt. Somit steigt der Realisierungsaufwand zumindest aus Sicht des Vorhabenträgers. Dieser zusätzliche Aufwand ist nur dann zu rechtfertigen, wenn die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Stärkung von Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern führt und – so die Hoffnung des Gesetzgebers – durch das frühzeitige Erkennen und Entschärfen von Konflikten Großvorhaben insgesamt schneller verwirklicht werden (vgl. BT-Drs. 17/12525, 17/9666). Das Gesetz wird den erreichten Zweck jedoch wohl nicht erreichen. Denn drei wesentliche Grundprobleme bei der Planung von Großprojekten werden nicht gelöst.

Frühzeitige Beteiligung erfolgt nicht früh genug

„Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden“ (§ 25 Abs. 3 S. 2 VwVfG). Eine andere Regelung wäre allerdings auch nicht sinnvoll, denn nach Einreichung eines Antrags folgt innerhalb einer engen zeitlichen Frist die öffentliche Auslegung (vgl. § 73 VwVfG). Das Problem liegt hier woanders: Trotz frühzeitiger Einbindung ist aus Sicht der Vorhabengegner in diesem Stadium „das Kind häufig bereits in den Brunnen gefallen“. Denn ein Vorhaben wird regelmäßig nur dann zur Diskussion gestellt, wenn die Grundsatzentscheidung bereits getroffen und erste Vorplanungen konkretisiert sind.

Wie der Widerstand beim Autobahnbau in Niedersachsen zeigt, werden die Bürger nicht bei der Frage nach dem „Ob“ des Vorhabens, sondern erst bei der Frage nach dem „Wie“ eingebunden. Die Regelung in § 25 Abs. 3 VwVfG enthält keine Verpflichtung, mögliche Planungsalternativen oder gar die Frage nach der Notwendigkeit des Vorhabens in die Erörterung einzubeziehen.

Alibi oder echte Partizipation?

„Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden“ (§ 25 Abs. 3 S. 3 VwVfG). Wie diese Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung mit Leben gefüllt werden soll, lässt das Gesetz unbeantwortet. Insoweit steht es im Ermessen des Vorhabenträgers, ob er echte Beteiligung und Mitentscheidung zulassen will oder nicht. Im Zweifel wird dem Bürger ein weiteres bloßes Anhörungsrecht eingeräumt. An diesem Recht mangelte es jedoch auch bislang nicht. In der Praxis, so meine Erfahrung, wird es nur selten als Instrument des Zuhörens oder gar des Dialogs genutzt. Vielmehr steht die Frage im Vordergrund, wie Einwendungen abgewehrt und entkräftet werden können. Dennoch ist diese Verfahrensoffenheit begrüßenswert und praktikabel, denn sie ermöglicht eine flexible Auswahl von geeigneten Instrumenten und Methoden. Von dem Einholen schriftlicher Stellungnahmen (Herrmann 2014) über die mündliche Erörterung, Dialogforen und Bürgerveranstaltungen bis hin zu Mediationsverfahren kann der Vorhabenträger also „aus dem Vollen“ schöpfen.

Grenzenlose Betroffenheit

Beteiligt wird die *betroffene Öffentlichkeit*. Diese umfasst nach der Gesetzesbegründung alle Personen, deren Belange durch das geplante Vorhaben oder das anschließende Verwaltungsverfahren berührt werden können. Der Kreis der Betroffenen ist hier deutlich weiter gefasst als der Kreis der potenziellen Einwender im anschließenden Genehmigungs- und Planungsverfahren (vgl. BT-Drs. 17/9666). Letztendlich dürfte der Kreis der potenziell Betroffenen kaum noch einzugrenzen sein und der allgemeinen Öffentlichkeit gleichstehen (Hertel/Munding 2013: 2150). Eine Einschränkung ist in dieser frühen Phase vielleicht auch nicht wünschenswert. In der Praxis jedoch gestaltet sich zumindest in Mediationsverfahren die Auswahl der Beteiligten als durchaus schwierig. Sie ist ein Balanceakt zwischen hinreichender Breite und Legitimation einerseits und praktikabler Arbeitsfähigkeit andererseits.

Fazit

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen“ (Montesquieu). Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist zweifelsohne sinnvoll. Sie ist Ausdruck einer modernen, lebendigen Demokratie. Einer gesetzlichen Regelung wie in § 25 Abs. 3 VwVfG bedarf es hierfür jedoch nicht. Sie hat weitgehend deklaratorischen, unverbindlichen Charakter ohne Regelungsinhalt. Mit den eigentlichen Mängeln des Verwaltungsverfahrens setzt sie sich nicht auseinander. Dem Ziel des Gesetzgebers – Akzeptanz und Beschleunigung von Großvorhaben – wird diese Norm jedenfalls nicht gerecht. Die Vorschrift ist damit ein weiterer Ausdruck für den fehlenden Mut der Politik, Sachverhalte unreguliert zu lassen, wo es keiner Regelung bedarf. In der Summe führt dieses Handeln zur Schwächung der staatlichen Autorität.

Künftig werden Vorhabenträger ungeachtet jeglicher Regelungen wohlüberlegt die stärkere Einbindung und Beteiligung der Öffentlichkeit in Erwägung ziehen. Sie liegt in ihrem ureigensten Interesse, um ihr Vorhaben erfolgreich umsetzen zu können. Denn gegen breiten Widerstand werden es kleine und große Projekte künftig schwer haben. Eines Gesetzes, das keines ist, bedarf es hierfür nicht. Auch ohne die Neuregelung stehen sämtliche Wege für eine frühe Einbindung der Öffentlichkeit offen.

Literatur

- Herrmann, Dirk (2014): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach Abs. 3. In: Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. München. § 25 Rn. 24–27.
- Hertel, Wolfram/Munding, Christoph-David (2013): Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und andere Neuerungen durch das Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz. In: NJW, S. 2150.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW) (2014): Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplanes – Teil Straße. Hannover. Abrufbar unter: www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=33149&article_id=115846&psmand=18.
- Verein „Verkehrswende Cloppenburg-Emsland“ e.V. (2014): Fragwürdige Öffentlichkeitsbeteiligung beim Straßenbau. Lönigen. Abrufbar unter: www.vceverein.de/news/2014/140507_1.php.

RA Bernhard Böhm, MM, arbeitet seit Ende der 1990er Jahre als Mediator und ist Experte für Mediation und außergerichtliches Konfliktmanagement. Er vermittelt in zahlreichen Projekten und Konflikten im öffentlichen Bereich (z. B. Anschluss und Bau von Energieanlagen; Raum- und Stadtentwicklung) und moderiert Großgruppen sowie Dialogforen. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Tätigkeit ist die innerbetriebliche Mediation. Er leitet das Steinbeis-Beratungszentrum Wirtschaftsmediation sowie die Steinbeis-Gütestelle.

