

Was kann formale Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren leisten?

Michael Zschiesche, Leiter Fachgebiet
Umweltrecht & Partizipation,
Unabhängiges Institut für Umweltfragen
e.V. (UfU)

Wer ist UfU?



- Ein gemeinnütziges, außeruniversitäres angewandtes wissenschaftliches Umweltinstitut mit Sitz in Berlin und Außenstelle in Halle/Saale
- Drei Bereiche: Klimaschutz und Umweltbildung, Ressourcenschutz & Landschaftsökologie, Umweltrecht & Partizipation
- Derzeit 28 Mitarbeiter auf Drittmittelbasis
- Etwa 200 Fördermitglieder, Zeitschrift und wiss. Beirat

Fachgebiet Umweltrecht & Partizipation

1. Rechtsempirische Forschung zu ÖB und Klagerechten u.a.

- Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Praxis und Perspektiven, Springer, Heidelberg, 2004
- Die Praxis des neuen Umweltinformationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, ZUR, 2-2011 S.71-79
- Studie „Keine Angst vorm Bürger – Umweltschutz durch Bürger- und Verbandsrechte“ Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, 2008
- Studie „Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten, Ansatzpunkte für eine verbesserte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsfraktion Die Linke, 2011

-

Fachgebiet Umweltrecht & Partizipation

2. Kooperative Beteiligungsverfahren u.a.

- Erste Bürgerkonferenz „Nanotechnologien und Verbraucherschutz“ in Deutschland im Auftrag des BfR 2006/2007
- Szenarioworkshops „Grüne Gentechnologie“, im Auftrag des Büros für TAB sowie der BBAW, 2008
- Zwei Zukunftsworkshops „Die Zukunft der Umweltverbände“, im Auftrag des BMU, Berlin 2010, 2011

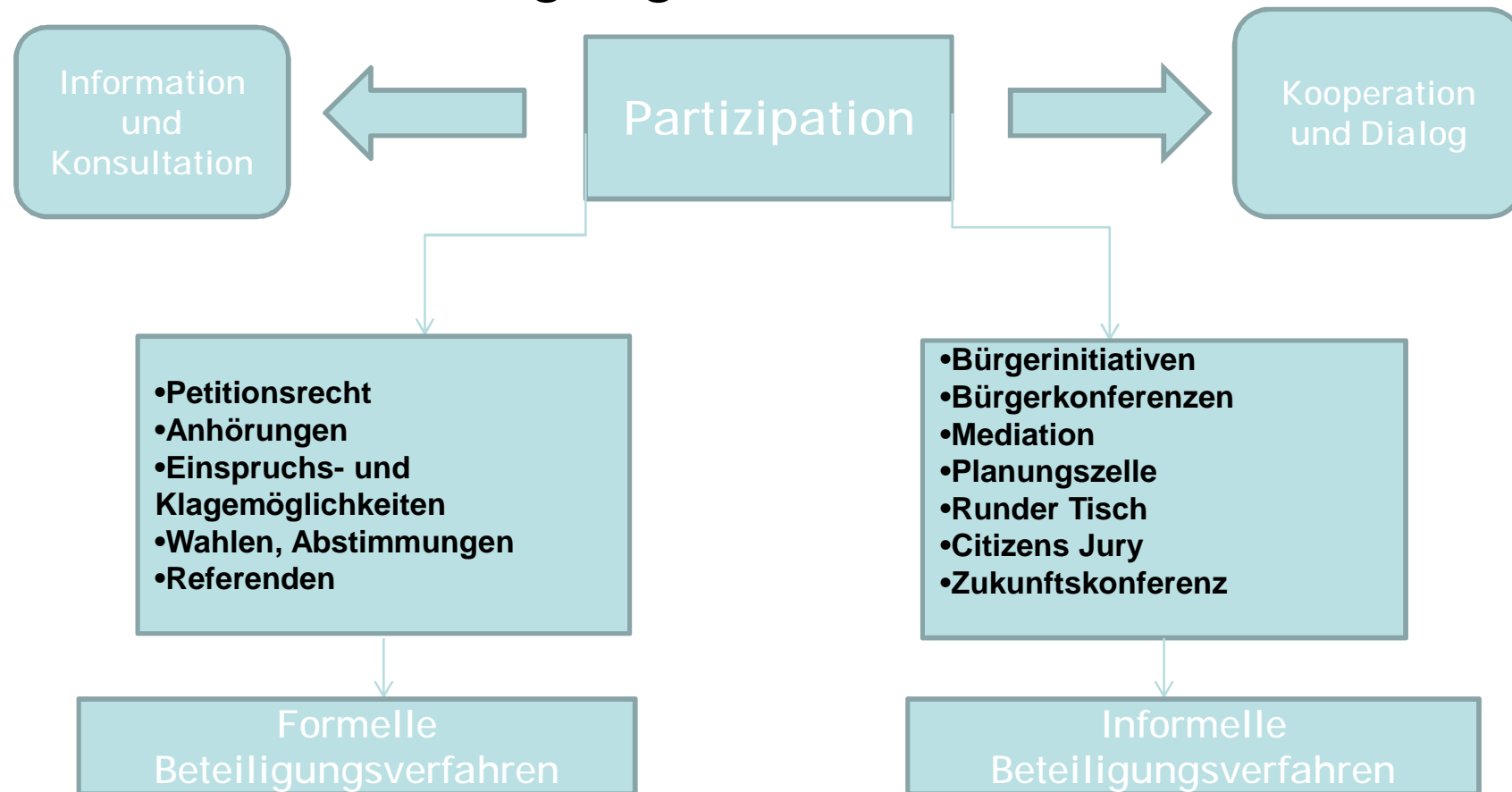
Gliederung

1. Welche Ziele hat die formale Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben?
2. Aussagen zur Übereinstimmung von Zielen und Praxis
3. Ansatzpunkte für Erweiterungen der formalen Beteiligungsarrangements



1. Ziele der formalen Beteiligung

Ebenen der Beteiligung:



Wer kann sich an formalen Zulassungsverfahren beteiligen?

1. Jedermann: Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz z.B. Kohlekraftwerke
2. Betroffene: Planfeststellungsverfahren z.B. Bau Bahnhof in Stuttgart
3. Mitarbeiter und Mitglieder anerkannter Naturschutzverbände: z.B. Stellungnahmen im Rahmen der Verbändemitwirkung 63 BNatSchG

Woran kann man sich beteiligen?

Formelle Verfahren

- PFV = Planfeststellungsverfahren
- GV = Genehmigungsverfahren
- E = Erlaubnis
- B = Bewilligung



Woran kann man sich beteiligen?

Formelle Verfahren

Verfahrens-typ	Wofür durchgeführt?	Fundstelle
PFV	Bau und wesentliche Änderung von Bundesfernstraßen	17 FStrG
PFV	Vorhaben der Bahn AG, insbesondere Schienenwegebau aber auch Änderung einer Betriebsanlage der Eisenbahn	18 AEG
PFV	Bau oder Änderung von Straßenbahngleisen sowie von U-Bahnen	28 PbefG
PFV	Ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen, Errichtung und Betrieb einer Abfalldeponie, sowie wesentliche Änderung ihres Betriebes	31 KrW-/AbfG
PFV	Bau oder Änderung von Magnetschwebbahnen	MagnetschwebbahnplanungsG
PFV	Bau von Flughäfen oder eines Landeplatzes	8 LuftVG
PFV	Bau von Telegrafengewegen	7 Abs.3 Satz 2 TWG
PFV	Ausbau oder Bau von Bundeswasserstraßen	14 WaStrG
PFV	Gewässerausbau, Gewässerunterhaltung, Damm- und Deichbauten, wesentliche Änderung derselben	31 Abs.1 S.1 WHG i.V.m. 73 VwVfG und Vorschriften der Landesgesetze

Verfahrenstyp	Wofür durchgeführt?	Fundstelle
PFV	Aufstellung von Rahmenbetriebsplänen	52 II a BBergG
PFV	Errichtung und Betrieb einer atomrechtlichen Anlage des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie wesentliche Änderung derselben	9 AtG
PFV	Stromtrassen (Hochspannungsfreileitungen)	43 Energiewirtschaftsgesetz
PFV	Erdgasleitungen	43 Energiewirtschaftsgesetz

Verfahrenstyp	Wofür durchgeführt?	Fundstelle
GV	Genehmigung, Änderungsgenehmigung, Teilgenehmigung und Vorbescheid einer Anlage 10 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV	10 BImSchG i.V.m. 9. BImSchV
GV	Genehmigung, Änderungsgenehmigung, Teilgenehmigung und Vorbescheid einer kerntechnischen Anlage (Erzeugung, Bearbeitung, Verarbeitung oder Spaltung von Kernbrennstoffen)	7 AtG
GV	Anlagengenehmigungen in Form von Erst-, Teil- und Änderungsgenehmigungen, Genehmigung für das Freisetzen und Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen	8, 14 GenTG
B	Bewilligung zum Einleiten von Stoffen in ein Gewässer (staatliche Lizenz zur Verschmutzung)	8 und 9 WHG
E	Erlaubnis zum Einleiten von Stoffen in ein Gewässer (ebenfalls staatliche Lizenz zur Verschmutzung)	7 und 7a WHG

1. Ziele der formalen Beteiligung

Ziel bzw. Funktion ohne Priorisierung	AK	Ö-Richtlinie
Steigerung der Qualität der Verwaltungsentscheidung	X	X
Förderung des Umweltschutzes	X	X
Erhöhung des Umweltbewusstseins	X	X
Förderung der Umweltbildung	X	X
Förderung der Akzeptanz der zutreffenden Entscheidung und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	X	X
Verringerung von Konfliktpotential durch Ausgleich von Interessen		X
Transparenz der der zutreffenden Entscheidung herstellen	X	X
Kontrolle der Verwaltung gewährleisten		X
Demokratische Willensbildung stärken	X	X

1. Ziele der formalen Beteiligung

Ziel bzw. Funktion ohne Priorisierung	Ö-Richtlinie	Funktionen der Ö-beteiligung in der BRD bis 2006
Steigerung der Qualität der Verwaltungsentscheidung	X	
Förderung des Umweltschutzes	X	
Erhöhung des Umweltbewusstseins	X	
Förderung der Umweltbildung	X	
Förderung der Akzeptanz der zutreffenden Entscheidung und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	X	X
Verringerung von Konfliktpotential durch Ausgleich von Interessen	X	
Transparenz der der zutreffenden Entscheidung herstellen	X	X
Kontrolle der Verwaltung gewährleisten	X	X
Demokratische Willensbildung stärken	X	X
Informationsbeschaffung der Verwaltung		X
Erhöhung der Effektivität der Verwaltung		X
		X Wien

Funktionen und Ziele der Beteiligung in Deutschland bis Mitte der 90 ziger Jahre

- Kontrolle der Verwaltung
- Informationsbeschaffung für Verwaltung
- Effektivität der Verwaltung
- Rechtsschutzfunktion
- Akzeptanz

1. Ziele und Funktionen

1. Bis heute wurden die Ziele der AK sowie der EU nicht hinreichend ins Auge gefasst
2. Deutschland weicht von den erweiterten Zielen der ÖB aufgrund der internationalen Verpflichtungen ab.

2. Aussagen zur Übereinstimmung von Zielen und Praxis

- Die Praxis der ÖB in Zulassungsverfahren ist wenig erforscht. (kaum Begleitforschung seit 1990)
- Etwa 750 Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesrepublik jährlich
- Allein in NRW werden jährlich 900 bis 1100 Anlagengenehmigungen erteilt (derzeit 16.500 Anlagen insgesamt)
- Im Bundesland Berlin etwa 35 bis 45 Anlagengenehmigungen pro Jahr

GV (BImSchG) in BRD im Zeitraum 1995 bis 2009

Bundesland/ Jahr	Freistaat Sachsen		Freistaat Thüringen		Nordrhein Westfalen		Verhältnis Verf. Spalte I zu Spalte II in %
	Ohne	Mit	Ohne	Mit	Ohne	Mit	
1995	502	43	86	15	1126	153	12,3
1996	424	38	84	18	–	–	11,0
1997	341	27	58	11	978	87	9,1
1998	264	27	51	17	939	53	7,7
1999	218	31	60	10	924	97	11,5
2000	250	60	69	17	–	–	24,1
2001	249	26	91	21	–	–	13,8
2002	163	21	122	9	723	64	9,3
2003	203	20	131	18	966	66	8,0
2004	195	22	112	16	908	54	7,6
2005	209	21	132	14	1005	60	7,1
2006	272	23	181	23	1056	67	7,5
2007	254	9	214	5	1044	86	6,6
2008	131	12	95	13	713	118	15,2
2009	147	5	–	–	620	110	15,0

Quelle: Eigene Erhebungen bei den entsprechenden Umweltministerien

Tabelle: Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in Ostdeutschland
im Zeitraum 1990-2001

	Verf. ohne Öff. bet.	Verf. Mit Öff. bet.	Verfahren gesamt	Verhältnis von Verf. ohne und mit Öff. bet. in %	
				Ohne	Mit
1991	389	115	504	77	23
1992	788	206	994	79	21
1993	917	221	1138	81	19
1994	1363	218	1581	86	14
1995	1727	179	1906	91	9
1996	1658	196	1854	89	11
1997	1334	173	1507	89	11
1998	1212	179	1391	87	13
1999	1039	132	1171	89	11
2000	904	165	1069	85	15
2001	913	117	1030	89	11
Gesamt	12194	1886	14080	87	13

Tabelle: Verhältnis öffentlich ausgelegte Genehmigungsverfahren gemäß BImSchG zu Verfahren mit tatsächlicher Öffentlichkeitsbeteiligung in ausgewählten Bundesländern im Zeitraum 2002 bis 2009

Bundesland/ Jahr	Freistaat Sachsen		Freistaat Thüringen		Nordrhein Westfalen		Verhältnis A zu B in %
	A	B	A	B	A	B	
2002	21	8	9	7	64	18	35
2003	20	10	18	2	66	15	30
2004	22	11	16	6	54	11	30
2005	21	12	14	5	60	19	38
2006	23	19	23	7	67	10	32
2007	9	1	5	1	86	24	26
2008	–	–	13	3	118	22	19
2009	–	–	–	–	110	23	20
Gesamt			A = 839		B = 243		29

Zwischen-Ergebnisse

1. Nur wenige Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland werden heute öffentlich durchgeführt (Kontrollfunktion, Informationsfunktion der Öffentlichkeit).
2. Dort wo ZV mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, findet derzeit nur jedes dritte Verfahren auch tatsächlich mit ÖB statt.
3. Wo diese stattfindet, beteiligen sich eher wenige EinwenderInnen (Dritte + Umweltverbände).
4. Nur Großverfahren werden öffentlich zur Kenntnis genommen.
5. Die Praxis der ÖB wird nicht mal den bis 2006 gültigen deutschen Zielen und Funktionen gerecht.

3. Ansatzpunkte für Erweiterungen der formalen Beteiligungsarrangements

Im Hinblick auf die Funktionsschwäche der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung sind drei Defizite zentral:

- der späte Zeitpunkt der Beteiligung,
- die Ausgestaltung von Fristen, Informationserlangung und Durchführung des Erörterungstermins sowie die Rückkopplung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens an die Einwender und Einwenderinnen sowie
- Interessenskonflikte wenn die praktische Durchführung z.B. des Erörterungstermins durch die Genehmigungsbehörde selbst erfolgt.

3. Ansatzpunkte für Erweiterungen der formalen Beteiligungsarrangements

- Größter Knackpunkt bei Infrastrukturprojekten ist die frühe gesetzliche Bedarfsfestlegung in den Ausbaugesetzen.
- Verschränkt werden sollte deshalb die formale Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Stufe mit informellen Verfahren (Planungszelle, Bürgerkonferenzen).
- Raumordnungsverfahren stärken
- Das Verwaltungsverfahrensgesetz benötigt Regelungen, die der Zulassungsbehörde den Spielraum geben, den förmlichen Verfahrenselementen (Öffentliche Bekanntmachung, Auslegung, Einwendung etc.) Verfahrensschritte hinzuzufügen, die dem Ausgleich zwischen beteiligten Interessen dienen (Mediationsansätze, freiwillige Dialogverfahren wie Runde Tische, Planning for Real u.a.).

3. Ansatzpunkte für Erweiterungen der formalen Beteiligungsarrangements

1. Verwaltungsvollzug
(Qualitätsstandards, Weiterbildung)
2. Vergleich zwischen den Bundesländern
(Wettbewerb)
3. Chancengleichheit durch mehr
Möglichkeit der Teilhabe

Herzlichen Dank

Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht.“

I. Kant, Zum ewigen Frieden, Anh. II