

GEHT DOCH!

Wie Planungsbeschleunigung durch Bürgerbeteiligung
gelingen kann - von Dr. Andreas Paust

Kein Zweifel: Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben dauern lange - gerade auch für diejenigen, die einen Beitrag zur Energiewende leisten, wie z.B. Windparks oder neue Stromleitungen. Zahlreiche Raumwiderstände und Schutzgüter müssen gesichtet und beurteilt, seltene Tier- und Pflanzenarten aufgespürt und mitunter mehrmals kartiert, maßgebliche Immissionsorte identifiziert und die Auswirkungen von Schall und elektromagnetischen Feldern bewertet werden. Alle Untersuchungsergebnisse sind in umfangreichen, manchmal bis zu tausend Seiten langen Gutachten zu dokumentieren und durch detailliertes Kartenmaterial zu erläutern. Das alles wird von zahlreichen Trägern öffentlicher Belange kommentiert und von Genehmigungsbehörden akribisch geprüft. Ein schließlich ergangener Genehmigungsbescheid wird dann nicht selten vor Gericht angefochten und über mehrere Instanzen verhandelt, mit der Folge, dass sich der Baubeginn jahrelang verzögert.

Zahlreiche Vorschläge, um Genehmigungsverfahren zu verkürzen, liegen mittlerweile auf dem Tisch: Auf Umweltverträglichkeitsprüfungen soll ganz oder teilweise verzichtet werden, Genehmigungsbehörden sollen mehr Personal erhalten, bestimmte Genehmigungsschritte sollen verkürzt werden oder Planungsphasen komplett entfallen, den Vorhabenträgern soll ein vorzeitiger Baubeginn gestattet werden, Klagen sollen nicht mehr zulässig oder von den Gerichten vordringlich zu bearbeiten sein.

Nicht selten wird auch eine „ausufernde“ Bürgerbeteiligung als Grund für langwierige Genehmigungsverfahren genannt und ihre Einschränkung als Mittel zur Planungsbeschleunigung empfohlen. Dies allerdings beruht auf einem Missverständnis, was Bürgerbeteiligung eigentlich ist und wie sie im Umwelt-, Planungs- und Verfahrensrecht normiert ist. Ausgehend vom Konzept der politischen Partizi-

pation meint Bürgerbeteiligung die systematische Einbeziehung von Betroffenen in politische und planerische Entscheidungsprozesse mit Hilfe von formellen und informellen Beteiligungsverfahren. Friedliche oder gewaltsame Proteste gehören ebenso wenig zur Bürgerbeteiligung wie Klagen und gerichtliche Auseinandersetzungen.

Die formellen Verfahren der Bürgerbeteiligung sind unter der Bezeichnung „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ lange etabliert. Hierbei werden Betroffene eines Vorhabens durch die öffentliche Auslegung von Plänen über die allgemeinen Ziele, Zwecke und Inhalte einer Planung, die in Betracht kommenden Alternativen und die voraussichtlichen Auswirkungen informiert. Es können Einwendungen erhoben und Stellungnahmen abgegeben werden, die in Anhörungen (z.B. Antragskonferenzen, Scopingterminen) besprochen werden. Die Behörde muss sich mit den Stellungnahmen und Einwendungen befassen und über ihren Abwägungsprozess Auskunft geben, ohne dass die Einwender ein Anrecht darauf haben, dass den Einwendungen gefolgt wird. Das alles kann sich im Laufe eines komplexen Vorhabens mehrmals wiederholen. Der Genehmigungsbescheid ist dann gerichtlich überprüfbar, was zu Baustopps und Umplanungen führen kann.

Hier allerdings endet die formelle Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung, denn die Klage gegen einen Genehmigungsbescheid oder einen Planfeststellungsbeschluss ist keine Bürgerbeteiligung. Wenn Anwohner gegen ein Windrad protestieren, nehmen sie ihr grundgesetzlich geschütztes Versammlungs- und Demonstrationsrecht wahr. Wenn sie gegen die Genehmigung dieses Windrades klagen, beschreiten sie den Rechtsweg. Beides sind konstituierende Elemente unseres demokratischen Rechtsstaats, die nichts mit Bürgerbeteiligung zu tun haben. Entgegen anderslautender Behauptungen ist deshalb auch noch nie „ausufernde“

Bürgerbeteiligung ein Grund für jahrelange Genehmigungsverfahren und Baustopps gewesen. Bei genauem Hinsehen sind es Planungsfehler, Geldmangel oder fehlende bzw. unvollständige Gutachten, die dazu geführt haben, dass zum Beispiel die Elbphilharmonie in Hamburg sieben Jahre später fertig und zehnmal teurer wurde als gedacht oder dass der Flughafen Berlin-Brandenburg erst mit neun Jahren Verspätung eröffnet werden konnte.

Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie im Umwelt-, Planungs- und Verfahrensrecht normiert ist, zeichnet sich dadurch aus, dass sie hochgradig formalisiert ist und zunehmend als bürokratische, nicht ernst gemeinte oder schlechte Bürgerbeteiligung wahrgenommen wird, die zu Protesten und Klagen führt. Das heißt nicht im Umkehrschluss, dass gute Bürgerbeteiligung in jedem einzelnen Fall zu einer Befriedung von Konflikten führt, aber sie erhöht eindeutig die Chancen dafür.

Denn wenn Betroffene

- frühzeitig, ausführlich, verständlich und wahrheitsgemäß darüber informiert werden, was sich in ihrem Lebensumfeld verändern soll und welche Auswirkungen das auf ihr persönliches Wohlbefinden hat,
 - ausreichend Zeit und Gelegenheit haben, auf vielfältigen Wegen ihre Sorgen und Ängste zu artikulieren und Vorschläge zu möglichen Alternativen zu machen,
 - davon überzeugt sind, dass ihre Sorgen ernst genommen und ihre Vorschläge ergebnisoffen geprüft und abgewogen werden,
- dann besteht die reelle Chance, dass sie, wenn nicht das Ergebnis, so doch wenigstens das Verfahren des durchgeführten Planungs- und Genehmigungsverfahrens akzeptieren - und auf Proteste und Klagen verzichten.

Dazu allerdings bedarf es der informellen Bürgerbeteiligung. Anders als bei den formalisierten Verfahren der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung findet bei gut gemachten dialogischen Beteiligungsformaten ein echter Diskurs auf Augenhöhe statt. Die Teilnehmenden diskutieren miteinander und mit Fachleuten und suchen dabei gemeinsam nach Lösungen bzw. erarbeiten Vorschläge. Solche kooperativen (auch kollaborativ oder ko-kreativ genannten) Formate sind mittlerweile gut erprobt; sie werden in zahlreichen Varianten durchgeführt und sind bekannt unter Bezeichnungen wie Bürger- und Konsensuskonferenz, Bürgerwerkstatt, Charette, Mediation, Planungsworkshop, 21st Century Town Meeting®, Zukunftskonferenz, Zukunftswerkstatt. Bei ihnen werden bestimmte Moderationstechniken eingesetzt

wie Appreciative Inquiry, Dragon Dreaming, Planspiel, Open Space, Planning for Real, Ortsbegehungen, Theorie U, World Café. Bei allen diesen Formaten besteht eine reelle Chance, dass die Teilnehmenden Verständnis für die unterschiedlichen Positionen entwickeln, dass breit akzeptierte Lösungen erarbeitet werden und dass die erarbeiteten Ergebnisse in die politischen und planerischen Entscheidungsprozesse einfließen.

Der Verein Deutscher Ingenieure hat 2015 in seiner Richtlinie VDI 7000 detailliert dargelegt, wie eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten aussehen kann. Genehmigungsbehörden sollten jeden Vorhabenträger drängen, sich an den dort gemachten Hinweisen zu orientieren. Rechtlich stützen können sie sich dabei auf den § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in dem es heißt: „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). (...) Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden.“

Dialogische Beteiligungsverfahren sollten im Rahmen eines Planungs- und Genehmigungsverfahrens immer wieder von der Zivilgesellschaft und den Behörden eingefordert werden. Sie sollten so geplant und durchgeführt werden, dass sie zeitlich mit den übrigen Verfahrensschritten synchronisiert sind. Auf diese Weise verlängern sie den Genehmigungsprozess nicht, sondern unterstützen ihn. Eine gelungene Verzahnung der verschiedenen Planungsschritte eines Infrastrukturvorhabens mit passenden Formaten der informellen Bürgerbeteiligung leistet einen entscheidenden Beitrag zur Planungsbeschleunigung. /



Dr. Andreas Paust

hat Sozialwissenschaften studiert und über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid promoviert. Er ist Vorsitzender des Kompetenzzentrums Bürgerbeteiligung e.V. und betreibt den Bürgerbeteiligungs-Blog partizipendum.de.